

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Stanonik Roter

**Organizacija in delovanje
Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov
Republike Slovenije**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Stanonik Roter

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Organizacija in delovanje
Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov
Republike Slovenije**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Katarina Stanonik Roter, z vpisno številko 21081268, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
Organizacija in delovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 12. 9. 2013

Podpis avtorja/-ice: _____

POVZETEK

Organizacija in delovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

Magistrsko delo obravnava državno institucijo Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in predstavlja podrobno študijo njegove organizacije in delovanja. Obsega tri vsebinske sklope, četrti sklop magistrskega dela pa predstavlja sklepne misli in ugotovitve izvedenih analiz ter opredelitve do zastavljenih hipotez.

Magistrsko delo v okviru prvega vsebinskega sklopa proučuje problematiko pravnega statusa Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z vidika njegovega naziva ter glede na njegovo statusno-pravno obliko organiziranosti. V tej povezavi obravnava tudi vprašanje oziroma možnosti statusnih sprememb in preoblikovanja javnih zavodov. Predstavitev organiziranosti Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije vključuje analizo normativne ureditve obravnavane institucije v povezavi oziroma primerjavi z ureditvijo statusnih vprašanj zavodov v okviru zakona, ki jih ureja; nadroben prikaz njegove teritorialne urejenosti, krajevne in stvarne pristojnosti, notranje organizacijske strukture ter predstavitev temeljnih področij njegovega delovanja. V okviru teh vsebin je v povezavi s predstavitvijo uslužbenskih razmerij, posebej izpostavljena problematika vključenosti Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v vladni Kadrovski načrt uporabnikov državnega proračuna.

Drugi vsebinski sklop obsega pregled tujih ureditev oziroma zakonodajnih in praktičnih rešitev upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v državni oziroma javni lasti v Nemčiji, Franciji in na Nizozemskem.

Tretji vsebinski sklop magistrskega dela pa predstavlja oceno delovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, podano na podlagi ugotovitev izvedene evalvacije uspešnosti implementacije izbranih rešitev oziroma poglavitnih sprememb in/ali dopolnitev zakona, ki jih uvaja v letu 2010 sprejeta novela zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.

Magistrsko delo je študija primera, ki celovito obravnava relevantne vsebine, vezane na predmet proučevanja, in pri tem izpostavlja tudi odprta vprašanja in problematiko, pa tudi rešitve, ki sicer sodijo v okvir pristojnosti zakonodajalca in (vselej aktualne) politike.

Ključne besede: Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, organizacija, delovanje, javni zavod, gospodarjenje.

SUMMARY

Organization and Functioning of the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia

The master thesis deals with a state institution entitled the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia, presenting a detailed study of its organization and functioning. The study comprises three content parts and a conclusion along with results of analyses and comments on proposed hypotheses.

The first part examines issues concerning the legal status of the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia as to its title and legal aspect of its organizational features. In this regard, questions or possibilities concerning status changes and transformation of public organizations are also discussed. The presentation of its organizational characteristics includes an analysis of the standard-setting framework in comparison with status issues of such organizations under the law regulating them, a detailed explanation of its territorial organization, its territorial jurisdiction and jurisdiction »in rem«, its organizational structure and presentation of fundamental fields of its functioning. With regard to the presentation of employment, the issue of the inclusion of the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia into the Personnel Programme of the Budget Users is underlined.

The second part is concerned with a survey of organizations representing legal and feasible solutions of management of state-owned or public agricultural land and forests in Germany, France and the Netherlands.

The third part presents an evaluation of the functioning of the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia. It is based on the findings of an analysis of effectiveness of implementation of suggested solutions or essential changes and/or amendments introduced by the amendment to the Act on the Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia adopted in 2010.

The thesis is a case study that deals with relevant issues related to the subject matter as a whole, highlighting unresolved issues as well. It also suggests solutions which are actually the concern of the legislator and the (current) policy.

Key words: Slovenian Fund of Agricultural Land and Forests, organization, functioning, public institution, management.

KAZALO

1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI NAČRT	15
2.1 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN ZASTAVLJENE HIPOTEZE	15
2.2 METODOLOŠKI OKVIR PROUČEVANJA POSAMEZNIH VSEBINSKIH SEGMENTOV MAGISTRSKEGA DELA	16
3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	18
3.1 JAVNE SLUŽBE	18
3.2 JAVNI INTERES	20
3.3 PRAVNI REŽIM JAVNE SLUŽBE	21
3.4 VRSTE JAVNIH SLUŽB	22
3.4.1 Negospodarske javne službe	24
3.4.1.1 Javni zavodi	24
4 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE	26
4.1 STATUSNO-PРАВNA OBLIKA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE	26
4.1.1 Med javnim zavodom in javnim skladom	26
4.2 PRIMERJAVA NORMATIVNE UREDITVE SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE Z UREDITVIJO STATUSNIH VPRAŠANJ ZAVODOV V OKVIRU ZAKONA, KI UREJA ZAVODE	33
4.2.1 Ustanovitev in vpis v sodni register	33
4.2.2 Ime in sedež	34
4.2.3 Dejavnosti	35
4.2.4 Organi	37
4.2.5 Splošni akti	42
4.2.6 Organizacija	44
4.2.7 Sredstva za delo in odgovornost za obveznosti	45
4.2.8 Nadzor	49
4.2.9 Prenehanje	51
4.3 ORGANIZIRANOST SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE	52
4.3.1 Krajevna in stvarna pristojnost	55

4.3.2 Notranja organizacija	57
4.3.2.1 Vodstvo Sklada	58
4.3.2.2 Sektor za poslovno organizacijo	59
4.3.2.3 Služba notranje revizije.....	60
4.3.2.4 Služba za geodezijo	61
4.3.2.5 Sektor za kmetijstvo	62
4.3.2.6 Sektor za gozdarstvo	64
4.3.2.7 Sektor za urejanje evidenc nepremičnin.....	66
4.3.2.8 Sektor za pravne zadeve	67
4.3.2.9 Sektor za splošne zadeve.....	68
4.3.2.9.1 Služba za organizacijsko tehnične zadeve	69
4.3.2.9.2 Finančno računovodska služba.....	69
4.3.2.9.3 Služba za informacijsko tehnologijo	70
4.3.3 Uslužbenska razmerja na Skladu dan 31. 12. 2012.....	71
4.3.4 Vključitev Sklada v Kadrovski načrt uporabnikov državnega proračuna	73
4.4 TEMELJNA PODROČJA DELOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE.....	76
4.4.1 Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči v lasti Republike Slovenije	77
4.4.2 Gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije	80
4.4.3 Urejanje evidenc nepremičnin – izvajanje postopkov prenosa zemljišč.....	83
4.4.4 Sodelovanje v postopkih denacionalizacije	85
4.4.5 Upravljanje hidromelioracijskih sistemov.....	87
5 MEDNARODNA PRIMERJAVA NAČINA UPRAVLJANJA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI IN GOZDOVI V DRŽAVNI LASTI.....	89
5.1 NEMČIJA.....	89
5.2 FRANCIJA.....	93
5.3 NIZOZEMSKA.....	95
6 OCENA DELOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE NA PODLAGI REZULTATOV EVALVACIJE IMPLEMENTACIJE IZBRANIH SEGMENTOV ZSKZ-B.....	97
6.1 OPREDELITEV CILJEV IN NAMENA ZSKZ-B.....	99
6.2 OPREDELITEV RELEVANTNIH REŠITEV, KI JIH UVAJA ZSKZ-B, KOT OSNOVO ZA IZVEDBO EVALVACIJE.....	103

6.3 FORMATIVNA FORMALNA EVALVACIJA GLEDE NA IZBRANE KRITERIJE OZIROMA INDIKATORJE	106
6.3.1 Način porabe presežkov prihodkov nad odhodki Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.....	108
6.3.2 Namenska sredstva za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država	112
6.3.3 Dodatne možnosti za neodplačen prenos zemljišč na občine	115
6.3.4 Razširjen nabor podatkov, do katerih je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo in ureditev evidenc	125
6.3.5 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, vsako leto nakazati del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva	131
6.3.6 Prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih.....	135
6.4 OCENA DELOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE.....	139
7 SKLEP.....	140
8 LITERATURA	146

KAZALO SHEM IN GRAFOV:

Shema 4.1: Organizacijska struktura Sklada.....	58
Graf 4.1: Deleži zaposlenih javnih uslužbencev v posamezni notranji organizacijski enoti glede na vse zaposlene na dan 31. 12. 2012.....	72
Graf 4.2: Razmerje števila javnih uslužbencev zaposlenih za določen oziroma nedoločen čas na dan 31. 12. 2012	73

KAZALO TABEL:

Tabela 6.1: Pregled neodplačno prenesenih nezazidanih stavbnih zemljišč s Sklada na posamezne občine v letih 2011 in 2012	120
---	-----

1 UVOD

Predmet raziskovanja tega magistrskega dela je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklad), državna institucija, ki v okviru javnega sektorja deluje na podlagi svojega ustanovnega zakona v statusno-pravni obliki »javni zavod«. Podrobneje, njegova organizacija in delovanje.

Umestitev Sklada v okvir javno-pravne teorije (kar bo prednostni cilj postavitve naših teoretičnih izhodišč) temelji na analizi upravnih teorij o uvrstitvi javnega zavoda v okvir javnih služb in javnega sektorja.

Temeljni opredelilni element javnega zavoda je javna služba (Tičar 2005), ki jo Sklad izvaja v imenu Republike Slovenije in za njen račun. Gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije v skladu s sprejeto razvojno politiko Republike Slovenije in strateškimi akti s področja kmetijstva in gozdarstva (Resolucijo o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« - ReSURSKŽ (Ur. l. RS, št. 25/2011) in Resolucijo o nacionalnem gozdnem programu - ReNGP (Ur. l. RS, št. 111/2007)), Razvojno strategijo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: Razvojna strategija Sklada) ter drugimi predpisi in svojimi akti. Pri tem v skladu s krovnim zakonom - Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 10/93 s spr., v nadaljevanju: ZSKZ), opravlja predvsem naslednje naloge:

- skrb za trajnostno gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v skladu s cilji prilagajanja podnebnim spremembam, ohranjanja narave in ohranjanja dobrega stanja voda;
- razpolaganje in upravljanje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v skladu s predpisi;
- upravljanje in vodenje evidence o pravnih in stvarnih lastnostih nepremičnin, s katerimi gospodarji po tem zakonu, za namene učinkovitega izvrševanja upravnih nalog Sklada ter drugih organov ali organizacij po tem zakonu;
- upravljanje finančnih sredstev, ki jih dobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi;

- opravljanje drugih nalog, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove v lasti Republike Slovenije, določenih v predpisih in aktih Sklada (Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, 4. čl.).

Z zemljišči, ki so v lasti Republike Slovenije upravlja na način, da skrbi za njihovo dejansko in pravno urejenost, za investicijsko vzdrževanje, da oddaja kmetijska zemljišča v zakup v skladu z zakonom, ki ureja kmetijska zemljišča, za gozdove v državni lasti pa podeljuje koncesije za njihovo izkoriščanje v skladu s svojim zakonom in Uredbo o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 98/2010; v nadaljevanju: Uredba o koncesiji), ter da zemljišča obremenjuje. Tako skrbi za obdelanost, racionalno rabo in ohranjanje zemljišč, ki služijo za proizvodno, učno-vzgojno ali raziskovalno dejavnost, pa tudi za ohranjanje naravnega okolja in za ohranitev ter trajnostni razvoj gozdov. Glede lastništva kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije, skrbi za sodno in izvensodno ureditev lastninske pravice, ureja pa tudi druge stvarne pravice ter sodeluje v geodetskih postopkih v zvezi z zemljišči, s katerimi razpolaga. Ena poglavitnih nalog Sklada je izvajanje pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči, kmetijami, gozdovi in drugimi zemljišči, s katerimi razpolaga v okviru ZSKZ. S prodajo, nakupom in menjavo teh nepremičnin, ki ležijo znotraj državnih kompleksov, namreč zagotavlja smotrno zaokroževanje površin oziroma proizvodnih enot in izboljšuje njihovo posestno strukturo ter povečuje delež zemljišč, s katerimi gospodarji. Sklad prek zakonitega zastopnika, Državnega pravobranilstva Republike Slovenije, aktivno sodeluje tudi v postopkih denacionalizacije. V skladu s predpisi o denacionalizaciji je namreč zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov ter nadomestnih kmetijskih zemljišč in gozdov¹ denacionalizacijskim upravičencem, zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetijskih gospodarstev pa je tudi na osnovi določil Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Ur. l. SRS, št. 17/78 s spr., v nadaljevanju: ZIKS). Na podlagi sodne prakse, ki se je izoblikovala v povezavi z drugim odstavkom 72. člena Zakona o denacionalizaciji (Ur. l. RS, št. 27/91 s spr., v nadaljevanju: ZDen) in 145. c člena ZIKS, je Sklad postal tudi zavezan k plačilu odškodnin zaradi nezmožnosti uporabe vrnjenih kmetijskih zemljišč in gozdov (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012a).

¹ Dodeljevanje nadomestnih kmetijskih zemljišč in gozdov je v skladu z ZDen ena od možnih, sicer neobveznih, oblik vračanja podržavljenega premoženja v postopkih denacionalizacije (Sklad lahko z upravičencem sklene sporazum), v primerih, ko vračilo v naravi ni možno. Sklad je postal zavezanec za vračilo nadomestnih zemljišč upravičencem oziroma njihovim pravnim naslednikom na podlagi določil spremenjenega 27. člena ZDen v letu 1998.

V okviru opredelitve institucionalnega javnega sektorja, kot jo je podal Tičar, in katere temeljni opredelilni element je statusna oblika, ki ima po samem zakonu pristojnost, pravico in dolžnost izvajanja javnih funkcij, Sklad kot javni zavod uvrščamo med pravne osebe javnega prava, ki javne funkcije izvajajo kot svojo temeljno dejavnost, dolžnost in pravico, in sicer kot posebne samostojne statusno-pravne oblike. Za te subjekte je značilno, da jih za izvajanje javnih funkcij (javnih pooblastil in javnih služb) na podlagi neposrednega zakonskega pooblastila ustanovi država (lahko pa tudi lokalna skupnost). V njihovi statusno-pravni obliki je javna funkcija inkorporirana »ex lege«, zato ti subjekti ne potrebujejo posebnega pravnega akta za izvrševanje javnih funkcij. Ustanovitveni akt (v primeru Sklada je to njegov ustanovitveni zakon), vpis v ustreznih register ter pridobitev pravne in poslovne sposobnosti zadostujejo za začetek izvajanja javne funkcije (Tičar 2005).

Kot navedeno, Sklad posluje v statusno-pravni obliki kot »javni zavod«, vendar je zaradi besede »sklad« v imenu ves čas izpostavljen različnim tveganjem, med drugim nepravilni uporabi pravnih podlag, ki urejajo njegovo poslovanje, na kar je v poročilu o reviziji upravljanja z gozdovi opozorilo tudi Računsko sodišče Republike Slovenije. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje² in Skladu je priporočilo, naj

proučita ustreznost uporabe naziva "sklad" glede na statusno pravno obliko organiziranosti Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma proučita ustrezne pravne podlage glede na naloge, ki jih izvaja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, da bi v prihodnje zmanjšali tveganja nepravilne uporabe pravnih podlag, ki urejajo poslovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. (Računsko sodišče Republike Slovenije 2012a, 176).

Dilema, ali je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije javni sklad ali javni zavod, se poraja tako laični kot strokovni javnosti. Na podlagi napačne statusno-pravne opredelitve Sklada je bilo sprejetih celo več vladnih dokumentov in sklepov, ki so pomembno vplivali (in še vedno vplivajo) na njegovo poslovanje. Zato bo eden od poglobitvenih namenov oziroma ciljev tega magistrskega dela odpraviti dvome glede pravnega statusa Sklada,

² Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je do 10. 2. 2012 delovalo kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od tega datuma dalje pa v skladu s sprejetim zakonom, ki opredeljuje Vlado Republike Slovenije, nadaljuje delo kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, h kateremu so se pridružila delovna področja nekdanjega Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje. V namene naše magistrskega dela bomo ime tega ministrstva uporabljali glede na obdobje, na katerega se bo navedba nanašala, ločnica pa bo navedeni datum.

omenjena problematika pa bo podrobneje predstavljena v okviru naslova »Statusno-pravna oblika Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije«.

Sklad je bil leta 1993 ustanovljen s strani države, Republike Slovenije, z namenom da upravlja in razpolaga s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v njeni lasti. Pri tem se pojavljajo deljena mnenja glede vprašanja zaključka oziroma prenehanja njegovega delovanja. Večkrat je bilo izpostavljeno mnenje, da je bil Sklad ustanovljen z namenom izvedbe denacionalizacijskih postopkov, torej za čas do zaključka vračanja nacionaliziranih kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov po zakonu, ki ureja denacionalizacijo, kar bomo v magistrskem delu analizirali oziroma skušali preveriti na podlagi dostopnih dokumentov. Kot že omenjeno, je bil Sklad s tem zakonom določen za zavezanca za vračilo nacionaliziranih kmetijskih zemljišč kmetij in gozdov, in tudi nadomestnih zemljišč. Kljub temu sta se njegov namen, ki je bil opredeljen z ustanovitvenim aktom, pa tudi njegova vloga pomembnega izvajalca kmetijske zemljiške in gozdarske politike, v letih poslovanja krepila.

Skład gospodari z velikim potencialom, zato je ves čas obstoja tarča številnih (nekaterih v javnosti bolj, drugih manj ali celo ne-odkritih) parcialnih interesov trenutnih politik, posameznikov, skupin, pa tudi institucij. Javno so bili izpostavljeni interesi po prevzemu gospodarjenja nad »Skладovimi« zemljišči. V času, ko je imela slovenska politika tendence ustanoviti pokrajine in je bil aktualen sprejem tako imenovane pokrajinske zakonodaje, je predlagatelj (seveda usklajeno v okviru tedanje vladne koalicije) lastništvo državnih kmetijskih zemljišč nameraval prenesti v last pokrajin, v lasti države bi ostali samo državni gozdovi³. Znano je tudi dejstvo, da si državna kmetijska zemljišča in gozdove želijo v last in gospodarjenje tudi občine. Z zakonom, ki ureja javne sklade, je leta 2000 uspelo tako imenovanemu »županskemu lobiju« v Državnem zboru Republike Slovenije »zlobirati« uzakonitev obveze, da mora Skład v skladu s 57. členom tega zakona določena nezazidana stavbna zemljišča neodplačno prenesti na občine (Zakon o javnih skladih 2000). V tistem času

³ Vlada Republike Slovenije je na svoji 166 redni seji, dne 17. 4. 2008, med drugim odgovorila na poziv tedanjega poslanca Srečka Prijatelja k pripravi ustrezne zakonodaje za ukinitvev Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS in prenos njegovega premoženja ter zemljišč na občine, in sicer:

Vlada odgovarja, da je v obravnavo Državnemu zboru RS posredovala predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, kateri predvideva ukinitvev sklada in določa prenos kmetijskih zemljišč na pokrajine oziroma občine. Po predlogu zakona se kmetijska zemljišča v lasti države neodplačno prenesejo v last pokrajin, stavbna zemljišča pa v lasti občin s prvim dnem leta, v katerem začnejo pokrajine z delom. Gozdovi pa po sprejemu zakona ostanejo v lasti države, saj prenos državnih gozdov na občine ali pokrajine ni predviden. /.../ (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2008).

je bil to prav poseben uspeh občin, da jim je uspelo v vsebinsko povsem specifičen zakon, ki ureja statusna vprašanja javnih skladov, vriniti določbo, ki se nanaša na neodplačen prenos lastništva zemljišč s Sklada na občine. Še posebej je ob tem pomenljivo dejstvo, da je bil Sklad tedaj izvzet iz tega zakona, kljub temu, da bi mu glede na zakonsko opredeljene naloge in način poslovanja bolj ustrezal pravni status javnega sklada kot javnega zavoda. Občine so se z namenom pridobiti državna kmetijska zemljišča in gozdove združile tudi v letu 2009, to je v času, ko je tedanja Vlada Republike Slovenije v skladu s svojim normativnim programom pripravljala predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: pZSKZ-B). Skupaj so pripravile svoj predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, katerega osnovni namen in cilj je bil pridobiti zemljišča, s katerimi gospodari Sklad, v svojo last. Ta zakon sicer v Državnem zboru Republike Slovenije ni bil obravnavan, so pa poslanci-župani (in podžupani) znova izkoristili svojo moč in vpliv pri uveljavljanju lastnih oziroma občinskih interesov in (po sicer številnih usklajevanjih in uporabi razpoložljivih pravnih institutov) s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 8/2010, v nadaljevanju: ZSKZ-B), ki ga je predlagala Vlada Republike Slovenije, uzakonili med drugim tudi neodplačni prenos nezazidanih stavbnih zemljišč do presečnega datuma 20. 7. 2004, s Sklada na občine. Tega in podobne primere »okoriščanja« občin na račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije bomo podrobneje predstavili v okviru tega magistrskega dela.

Seveda pa – tako kot povsod – tudi na področju tako zaščite državnih kmetijskih zemljišč in gozdov kot tudi Sklada, ki z njimi gospodari, obstajajo pozitivne tendence. Ena takšnih je bila med drugimi tudi namera pripravljavca in predlagatelja ZSKZ-B, ki je med načeli tega zakona izpostavil celovito gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi ter učinkovito in ekonomično poslovanje Sklada (pZSKZ-B 2009). Ali je predlagatelju ta načela uspelo tudi udejanjiti, bomo skušali ugotoviti na podlagi izvedbe tako imenovane »formativne formalne evalvacije« (Dunn 2008, 356–358) implementacije izbranih segmentov ZSKZ-B. Rezultati te evalvacije bodo namreč služili kot osnova za oceno uspešnosti oziroma učinkovitosti⁴ delovanja Sklada samega.

⁴ V teoriji je učinkovitost opredeljena na zelo različne načine, zato, in zaradi širine koncepta tega pojma, v našem magistrskem delu učinkovitost pojmujeemo na splošno, kot nekaj, kar deluje dobro in proizvaja pričakovane ter dobre rezultate (glej tudi Kustec Lipicer 2003, 1077).

Sklad je nedvomno eden temeljnih javno-političnih akterjev na področju kmetijske zemljiške in gozdarske politike. Njegova vloga zastopnika lastnika državnih kmetijskih zemljišč in gozdov, Republike Slovenije, je na izvedbenem področju navedenih javnih politik izrednega pomena. Upravlja in razpolaga namreč s skupno 309.604 ha državnih zemljišč, od tega z 68.873 ha kmetijskih in drugih zemljišč ter z 240.731 ha gozdov (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a). Na tej podlagi je v javnih medijih večkrat izpostavljen kot največji veleposestnik v državi in kot takšen lahko s svojimi aktivnostmi pomembno pozitivno ali negativno vpliva na razmere tako na področju kmetijstva kot gozdarstva. Način njegovega delovanja temelji na načelu trajnostnega gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v državni lasti ter njihove zaščite, tako v lastniškem smislu kot tudi v smislu varovanja proizvodnega potenciala zemljišč, ob čemer svoje odločitve sprejema na podlagi presoje rentabilnosti poslovanja. Glede na dejstvo, da ni neposredni proračunski porabnik in da svoje poslovanje skoraj v celoti financira z lastnimi sredstvi, ekonomiki poslovanja upravičeno namenja pomembno vlogo. Več sredstev mu uspe pridobiti s poslovanjem, več jih lahko nameni za dobro izvedbo zakonsko določenih nalog in dosego ciljev, za katere je bil ustanovljen.

Kmetijska zemljišča so posebna ustavno pravna kategorija, zavarovana z zakonom. Ustava Republike Slovenije, ki v 71. členu obravnava varstvo zemljišč, namreč pravi, da zakon zaradi smotrnega izkoriščanja določa posebne pogoje za uporabo zemljišč in posebno varstvo kmetijskih zemljišč ter da država skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih (Ustava Republike Slovenije, 71. čl.). V podporo temu so tudi številni strateški dokumenti, kot so Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005 - 2012 in zakon, ki ureja varstvo okolja. Vsebinsko to področje pokriva zakon, ki ureja kmetijska zemljišča. Kmetijskih zemljišč se z izvedbo ukrepov kmetijske politike dotika tudi zakon, ki ureja kmetijstvo, z urejanjem načrtovanja rabe prostora pa tudi zakon, ki ureja prostorsko načrtovanje (ZPNačrt), ter zakon, ki opredeljuje urejanje prostora (ZUreP-1). Prav zadnji namreč določa, katere prostorske ureditve in posamezni posegi v prostor se lahko načrtujejo na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območja naselja. Z institucionalnega vidika tu ne smemo mimo zakona, ki ureja Sklad, še posebej pa je pomen zaščite kmetijskih zemljišč izpostavljen v strateškem dokumentu, sprejetem v Državnem zboru Republike Slovenije v letu 2011 - Resoluciji o

strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«.

Varovanje proizvodnega potenciala najboljših kmetijskih zemljišč in zaustavitev trenda zmanjševanja obsega kmetijskih zemljišč je nedvomen interes javnosti, ki smo ga dolžni spoštovati. Ohranjanje najkakovostnejšega proizvodnega potenciala, to je najboljših kmetijskih zemljišč tudi pred trajnimi spremembami namembnosti in pozidavo, namreč pomeni varovanje resursa za pridelavo hrane in zagotavljanje dolgoročne prehranske varnosti in stabilnosti države v vseh razmerah. Tako je ena od strateških zavez kmetijske politike, da si bo z razpoložljivimi sredstvi v okviru trajnostnega koncepta predvsem prizadevala, da bo Slovenija med drugim imela tudi obdelana kmetijska zemljišča in primerno stopnjo prehranske varnosti (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2009c in ReSURSKŽ 2011).

Prav poseben pomen je Skladu namenil zakonodajalec z novo Resolucijo o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«, kjer je med ukrepi prednostnih programskih usmeritev v okviru področja »Ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč« sprejet tudi naslednji ukrep:

Pri nalogah kmetijske zemljiške politike bo aktivnejšo vlogo prevzel Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Aktivno se bo vključeval v trg kmetijskih zemljišč in v agrarne operacije z namenom povečevanja in zaokroževanja kmetijskih gospodarstev, usposabljanja kmetijskih zemljišč, ohranjanje rodnostnega potenciala in izvajanja drugih strateških ciljev kmetijske politike. (ReSURSKŽ 2011).

Ustanova s tako velikim pomenom in vplivom na kmetijsko, zemljiško in gozdarsko politiko, si vsekakor zasluži pozornost tudi v raziskovalnem smislu, saj je kot takšna zanimiva za širši spekter strokovne in laične javnosti, še posebej pa bodo ugotovitve in izsledki analiz njenega delovanja v pomoč morebitnim odločitvam politike v prihodnje ter nadaljnjim raziskavam.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN ZASTAVLJENE HIPOTEZE

Kakšna je organiziranost Sklada, kakšen je njegov pravno-formalni status in kakšno je njegovo delovanje v okviru njegovega krovnega pravnega akta – ZSKZ v primerjavi z regulativami, ki urejajo javne zavode, kako področje gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti države urejajo nekatere druge evropske države, ter, kako učinkovita oziroma uspešna je implementacija pglavitnih rešitev, ki jih je v letu 2010 uzakonil zakonodajalec s sprejetjem ZSKZ-B, so temeljna raziskovalna vprašanja, na katera bomo v tem magistrskem delu skušali odgovoriti.

Zastavljene hipoteze

Hipoteza 1:

Sklad kljub svojemu imenu deluje v okviru pravno-formalne statusne oblike »javni zavod«.

Hipoteza 2:

Ureditev gospodarjenja z državnimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi v institucionalni obliki kot je Sklad, je v primerjavi z drugimi evropskimi državami unikum.

Hipoteza 3:

Implementacija predlaganih in sprejetih rešitev, ki jih uvaja ZSKZ-B in so predmet naše raziskave, je s strani Sklada uspešna.

Hipoteza 4:

Predlagane in sprejete rešitve, ki jih uvaja ZSKZ-B in so predmet naše raziskave, imajo pozitiven vpliv na delovanje Sklada.

2.2 METODOLOŠKI OKVIR PROUČEVANJA POSAMEZNIH VSEBINSKIH SEGMENTOV MAGISTRSKEGA DELA

Poglavitne cilje raziskave v okviru magistrskega dela lahko razdelimo na štiri sklope, ki jih bomo sicer proučevali in razdelali v okviru več poglavij, in sicer:

1. Opredelitev pravnega statusa in organiziranosti Sklada:

Za ta prikaz moramo pridobiti in raziskati podatke oziroma odgovore na vprašanja glede na določila pravnih aktov, ki opredeljujejo pravni status, organiziranost in področja delovanja Sklada, ter proučiti tudi druge tozadevne obstoječe relevantne primarne (zakonski in podzakonski akti ter drugi predpisi, interna gradiva, delovni programi in finančni načrti, poročila o delu ipd.) in sekundarne (knjige, strokovni članki in drugo znanstveno gradivo) vire in literaturo. Opravili bomo tudi primerjalno analizo normativne ureditve Sklada in ureditve statusnih vprašanj javnih zavodov v okviru zakona, ki ureja zavode.

2. Pregled in primerjava ureditve gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti države v nekaterih drugih evropskih državah:

Za ta prikaz bomo poiskali že obstoječe analize in primerjave tega področja v okviru določenih evropskih držav. Z metodo kompilacije oziroma s sekundarno analizo že obstoječih raziskav in analizo vladnega gradiva o predlogu ZSKZ-B, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel dne 28. 1. 2010, veljati pa je začel 20. 2. 2010, bomo predstavili dejansko in pravno ureditev oziroma organiziranost in način izvajanja obravnavane dejavnosti v nekaterih evropskih državah ter skušali potegniti vzporednice ali poiskati bistvene razlike med ureditvijo v tujini in pri nas v Sloveniji.

3. Ocena delovanja Sklada na podlagi rezultatov tako imenovane formativne formalne evalvacije (Dunn 2008, 356–358) uspešnosti implementacije izbranih rešitev oziroma poglavitnejših spremenjenih in/ali dopoljenih določb krovnega pravnega akta Sklada - ZSKZ, z noveliranjem v začetku leta 2010:

Za izvedbo navedene evalvacije bomo najprej analizirali določila noveliranega ZSKZ, in sicer glede na posamezne rešitve ZSKZ-B, s katerimi je zakonodajalec želel doseči zastavljene cilje

zakona ter na tej osnovi določili kriterije oziroma indikatorje evalvacije. Zaradi vsebinsko preobsežne materije bomo fokus analize usmerili v posamezne segmente implementacije ZSKZ-B. Glede na faze policy procesa⁵ po Grdešiću, torej predmet te analize sodi v četrto fazo, »implementacija (realizacija, izvajanje) javne politike« (Grdešić 1995, 56 in 104–110).

Za proučevanje tega vsebinskega dela magistrske naloge bomo uporabili pristop, ki ga Dunn označuje kot formalna evalvacija, in sicer formativna formalna evalvacija (Dunn 2008, 356–358).

Tako kot v prvem vsebinskem sklopu tega magistrskega dela, bomo tudi tukaj potrebne informacije zbirali z uporabo analize primarnih in sekundarnih virov in literature pa tudi dostopnih relevantnih podatkovnih baz. Z namenom pridobitve informacij o uspešnosti oziroma učinkovitosti implementacije bomo opravili tudi strukturirane družboslovne intervjuje s pristojnimi državnimi akterji na Skladu, seveda, če bodo pripravljeni sodelovati. Odgovore na zastavljena vprašanja bomo z intervjujem skušali pridobiti tudi od pristojnih funkcionarjev na resornem ministrstvu, sicer pa bomo njihovo mnenje povzeli iz njihovih javno dostopnih izjav.

4. Sklepne misli in ugotovitve ter potrditev oziroma zavrnitev zastavljenih hipotez

V četrtem, zadnjem delu magistrskega dela, pa bomo smiselno povzeli ugotovitve izvedenih analiz in intervjujev oziroma rezultate evalvacije ter ob preverjanju veljavnosti zastavljenih hipotez podali sklepna razmišljanja.

Za dosego ciljev magistrskega dela bomo sicer uporabili tako imenovano aplikativno policy analizo, opredeljeno tudi kot znanje »v« policy procesu. Ne bomo namreč razvijali teorij, temveč bomo na podlagi pregleda, monitoringa in analiz naredili opis dejanskega stanja, saj želimo pridobiti konkretna spoznanja, povezana s potekom izvajanja javne politike⁶.

⁵ Glej tudi razvrstitev faz oblikovanja in izvajanja javnih politik (t.i. policy procesa) ter procesualni model v knjigi Fink Hafner, ur. (2007, 19–21); podrobnejše opredelitve posameznih faz policy procesa, katerih meje med posameznimi, vsebinsko sicer ločenimi fazami, so navadno zabrisane, saj se pogosto medsebojno prepletajo, pa prav tam pod naslovom »Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik« (2007, 123-190) ter klasifikacijo faz tega procesa v Grdešić (2006, 15–17).

⁶ Več o pojmu »javna politika (public policy)« in o zvrsteh javnih politik glej Fink Hafner, ur. (2007, 14–18).

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 JAVNE SLUŽBE

Nastanek pojma »javna služba« izhaja iz prakse francoskega Državnega sveta konec 19. stoletja, ki je javno službo označil kot »aktivnost uprave po načelih javnega prava« (Grafenauer in Brezovnik 2006, 210).

Pojem »javna služba« je eno osrednjih vprašanj upravne teorije, za katerega obstaja več razumevanj, saj niti teorija niti praksa ne opredeljuje obče in natančne definicije tega pojma. Gre za kompleksen in heterogen pojem, za katerega Fisher trdi, da je vsaka njegova definicija relativna in ne absolutna, saj se obseg dejavnosti, ki so podvržene klasifikaciji javne službe spreminja v odvisnosti od družbene blaginje (Fisher 1998 v Grafenauer in Brezovnik 2006, 214–215).

Neenotna terminologija oziroma dejstvo, da v Evropi ni enotnega in enoznačno opredeljenega pojma javne službe niti v Evropski uniji niti na ravni posameznih držav članic, izhaja predvsem iz načela subsidiarnosti in avtonomije, ki v Evropski uniji velja na tem področju, na ravni posameznih držav pa so razlogi predvsem v različnih jezikovnih opredelitvah pojma javne službe, različne ravni življenjskega standarda ter zgodovinskega razvoja javnih služb (Ferk 2007).

Francoski pravni teoretik Duguit je v 19. stoletju pojem javne službe pojmoval kot skupek treh elementov, in sicer:

- organski element – pomeni, da je upravljavec javne službe vodil ali vsaj ustanovil podjetje;
- funkcionalni element – pomeni, da se je skozi podjetje zagotavljalo zadovoljevanje javnih interesov in
- javnopravni element (posledica obeh zgornjih elementov) – pomeni, da je izvajanje javne službe podrejeno javnemu pravu (Ferk 2007).

Pri avtorjih sodobne pravne teorije pogosto zasledimo dve različni definiciji termina »javna služba«, ki javno službo opredelita z dveh različnih vidikov:

- materialni (opredelitev pojma glede na vsebino in namen javne službe);
- formalni (opredelitev pojma glede na osebo, ki javno službo opravlja).

Materialni vidik pojmuje javno službo kot vsako dejavnost, ki jo družba zaradi njenega pomena za družbeni, socialni, ekonomski ali kulturni razvoj podredi posebnemu pravnemu režimu javne službe (za razliko od pravnega režima »zasebne« službe). Pri čemer pravni režim javne službe ni odvisen od izvajalca ampak od dejavnosti, ki se opravlja pod tem režimom. Formalna definicija javne službe pa se osredotoča le na izvajalca javne službe. Po tej definiciji ima dejavnost značaj javne službe le, če jo izvaja oseba javnega prava⁷ (Grafenauer in Brezovnik 2006, 215; Ferik 2007).

K opredeljevanju pojma »javna služba« je največ pripomogla francoska pravna teorija, ki je sicer za današnje pojme zašla v izjemno širino, saj je celotno državno delovanje poistovetila s pojmom javne službe in državo začela pojmovati kot »skup javnih služb« (Duguit v Grafenauer in Brezovnik 2006, 211). Bliže današnjemu pojmovanju javne službe je drugi del stare francoske teorije (ki predstavlja tudi izhodišče za današnjo opredelitev tega pojma) po katerem javna služba ne predstavlja neke dejavnosti kar same po sebi. Dejavnost postane javna služba samo s trenutkom vzpostavitve posebnega pravnega režima, ki je bistvo javne službe. Samo dejavnost kot javno službo opredeljuje šele sklop posebnih pravno urejenih družbenih razmerij, ki nastajajo v zvezi z njenim izvajanjem in njenimi rezultati (Grafenauer in Brezovnik 2006, 214–215). Tudi Tičar javno službo opredeljuje kot pravno urejeno izvajanje dejavnosti zagotavljanja storitev in blaga v javnem interesu, če njen osnovni namen ni ustvarjanje dobička (Tičar 2005). Podobno meni Trpin, da javna služba ni dejavnost, temveč je to pravni režim oziroma pravni institut, ki ga je v okviru posamezne dejavnosti ustanovila država, pri čemer država sama zagotavlja njeno izvajanje (Trpin 2004).

Šmidovnik nasprotno javne službe opredeli kot dejavnosti storitvenega oziroma proizvodnega značaja v okviru javne uprave. Podobno Virant javno službo opredeljuje kot dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu;

⁷ Več o opredelitvi pravnega instituta »oseba javnega prava« glej Pirnat (1999); predvsem z davčnega vidika ter sodne prakse evropskega sodišča, glej tudi Davčna uprava Republike Slovenije (2008).

- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost;
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne v javno sfero);
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu (Virant 2004, 129).

3.2 JAVNI INTERES

Podobno kot za pojem javne službe, tudi za temeljni pojem javne uprave - javni interes, ne v teoriji ne v praksi ni eksaktne opredelitve ali enotne definicije. Vendar, ker je osnovno izhodišče za razumevanje prvega (javne službe), pomembno prav razumevanje drugega pojma (javni interes), si kot takšen zasluži našo obravnavo. Ker pa javni interes najlaže razumemo v povezavi in v razmerju s splošnim oziroma družbenim interesom, ga bomo v nadaljevanju tako tudi predstavili.

Splošni interes se oblikuje v skupni interakciji med posamezniki, in sicer iz njihovih posamičnih interesov, med spreminjanjem in prilagajanjem v njihovih medsebojnih odnosih. Gre za interes, ki ni zgolj seštevek posamičnih interesov posameznikov, in seveda vsebinsko ni njim enak, ampak ima neko novo vsebino. Ta se mora vsaj v nekaterih delih ujemati s posamičnimi interesi oblikovalcev in nosilcev splošnega interesa. Splošni interes je torej z vidika posameznika pomemben, v kolikor lahko v njegovem okviru uresničuje tudi svoj (posamični) interes in če je uresničevanje splošnega interesa pogoj za uresničevanje neposrednega interesa posameznika. Če pojem splošni interes razširimo tako, da v njegovo opredelitev vključimo tudi njegovo institucionalno plat oziroma relacijo z družbenim sistemom, dobimo pojem družbeni interes, ki ga ravno tako kot splošni interes, ne moremo pojmovati v odsotnosti od posamičnih interesov. Interes posameznikov se namreč v družbeni skupnosti zadovoljuje prek uresničevanja družbenega interesa. Splošni interes torej lahko opredelimo kot družbeni pojav (Grafenauer in Brezovnik 2006, 217–218).

Ožji od družbenega oziroma splošnega interesa je javni interes, ki je pojmovno neposredno vezan na državo in na njen instrument družbene regulacije. Samo z normativnimi instrumenti prava se namreč določi, kateri od množice možnih interesov je javni interes (Trpin v Grafenauer in Brezovnik 2006, 218). Gre torej za normativni pojav, saj niti splošen niti posamičen ali skupinski interes ne more postati javni interes, v kolikor ga kot takšnega s pravnimi normami ne opredelijo nosilci družbene moči, ki imajo politično oblast. Slednja ima

namreč moč, da prek države kot institucije za izvajanje politične oblasti, svoj interes (pravno) določi kot javni in ga uveljavi ne glede na interese drugih pripadnikov družbene skupnosti (države); prek države kot prisilne organizacije, ga lahko tudi vsili. Za dobro funkcioniranje družbene skupnosti je smotrno, če ne celo nujno, da vsaka normativna regulacija stremi k temu, da se javni interes v čim večji meri ujema s splošnim interesom (Grafenauer in Brezovnik 2006, 217–219; Brezovnik 2008, 20–25).

3.3 PRAVNI REŽIM JAVNE SLUŽBE

Kadar javni interes narekuje izvajanje javne službe (zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev) v okviru določene dejavnosti, se nad izvajanjem te javne službe vzpostavi poseben pravni režim. Javni interes je torej osnovno vodilo, zaradi katerega se javna služba sploh začne opravljati (Trpin 2004; Tičar, 2005). Od vsebine javnega interesa pa je odvisen pravni režim javne službe (Grafenauer in Brezovnik 2006, 217).

Pri javnih službah javni interes prevladuje nad zasebnim, čeprav lahko te dejavnosti izvajajo tudi zasebnopravni subjekti in pri tem pridobivajo dobiček⁸. Namen posebne javnopravne ureditve je, da se zagotovi redno izvajanje dejavnosti v javnem interesu in njena enaka dostopnost za vse oziroma za posamezne skupine. Pravni režim javne službe lahko vzpostavi samo zakonodajalec, saj reguliranje javne službe lahko pomeni omejitev konkurence in svobode gospodarske pobude⁹. Pravni režim javne službe se nanaša predvsem na:

- razmerja med izvajalcem, državo oziroma lokalno skupnostjo in uporabnikom;
- način izvajanja dejavnosti javne službe;
- obliko izvajanja javne službe in
- cenovni režim (Virant 2004, 130).

Javno službo lahko torej, tako kot javni interes, opredelimo kot normativni pojav (Trpin, 2004). O njenem ustanavljanju ali ukinitvi odloča samo država, pri čemer je od volje države

⁸ (Tudi) tu Virant enači javno službo s samo dejavnostjo, za razliko od Trpina, ki jasno razmeji, da javna služba ni dejavnost sama, ampak je to pravni režim oziroma pravni institut, ki ga ustanovi država na posamezni dejavnosti, katere izvajanje sama zagotavlja. Kot primer navaja zdravstveno ali izobraževalno dejavnost, ki sama po sebi ni javna služba, saj se lahko vsebinsko enako odvija po tržnih merilih ali v okviru pravnega režima javne službe (Trpin, 2004).

⁹ Glej Ustava Republike Slovenije, 74. čl..

(javnega interesa) odvisno, ali bo pristojnost odločitve o ustanovitvi in ukinitvi javne službe ter o vzpostavitvi posebnega pravnega režima javne službe in njenega obsega prepustila ožji - lokalni (ali regionalni) ali pa širši - evropski skupnosti, ter se s tem odpovedala delu lastne suverenosti, ali bo o tem odločila sama (Grafenauer in Brezovnik 2006, 221; Brezovnik 2008, 26). Splošna pristojnost normativnega reguliranja pravnih razmerij v vezi z delovanjem javnih služb je tudi v skladu z ustavnim načelom o (horizontalni) delitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ustava Republike Slovenije, 3. čl. v Brezovnik 2008, 51) ter (vertikalne) delitve oblasti med državo in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, v pristojnosti zakonodajalca – Državnega zbora Republike Slovenije (Ustava Republike Slovenije, 87. čl. v Brezovnik 2008, 51). Sicer pa so javne dobrine, ki se zagotavljajo z javnimi službami, povečini predmet z ustavo zagotovljenih človekovih pravic in se kot takšne uresničujejo že na podlagi same Ustave Republike Slovenije (Ustava Republike Slovenije, 15. čl. v Brezovnik 2008, 51).

3.4 VRSTE JAVNIH SLUŽB

Javne službe lahko razdelimo v prvi vrsti na državne in lokalne, pri čemer pri obeh nivojih poznamo gospodarske in negospodarske javne službe. Tako gospodarske kot negospodarske javne službe so opredeljene v posameznih področnih zakonih. Krovna zakona, ki urejata gospodarske javne službe – Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/1993 s spr., v nadaljevanju: ZGJS) oziroma negospodarske javne službe – Zakon o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/1991, s spr., v nadaljevanju: ZZ), namreč urejata samo režim njihovega izvajanja (Virant 2004, 131).

Za razliko od gospodarskih javnih služb, ki jo običajno izvaja en subjekt ali omejeno število subjektov, lahko negospodarsko javno službo v okviru določene dejavnosti izvaja vsak, ki za to izpolnjuje predpisane pogoje.

Dejavnost javnih služb lahko izvaja tako pravni subjekt javnega kot zasebnega prava. Z organizacijskega vidika ločimo tri temeljne oblike izvajanja (dejavnosti) javnih služb oziroma tri vrste njihovih izvajalcev, in sicer:

- država oziroma lokalne skupnosti, ki izvajajo dejavnosti v režiji upravnih služb, torej v okviru lastne organizacije;

- neodvisne (specializirane) osebe javnega prava – organizacije v lasti države ali lokalnih skupnosti in
- osebe zasebnega prava (fizične ali pravne), ki s strani države ali lokalne skupnosti dobijo izključno pravico izvajanja dejavnosti javne službe¹⁰ (Grafenauer in Brezovnik 2006, 228; Brezovnik 2008, 124).

V povezavi z delitvijo organizacijskih oblik izvajanja javnih služb oziroma vprašanjem primernosti izbire izvajalca dejavnosti javnih služb, lahko v osnovi ločimo tudi tri teoretske poglede oziroma teorije. Klasični upravni teoretiki (npr. Max Weber) tako utemeljujejo, da je izvajanje dejavnosti javnih služb bolj ustrezno oziroma primerno v režiji države oziroma lokalnih skupnosti; drugi teoretiki, ki so bili posebej aktivni ravno na vrhuncu klasične upravnopravne teorije, zagovarjajo, da so za izvajanje dejavnosti javnih služb primernejše neodvisne (specializirane) osebe javnega prava; teoretiki nove institucionalne ekonomije pa so s svojimi idejami bolj naklonjeni zasebnopravnim izvajalcem javnih služb, saj se za razliko od npr. klasičnih upravnih teoretikov posvečajo tudi vprašanju razporejanja in zagotavljanja javnih dobrin tako z vidika cen kot same učinkovitosti, in sicer z vidika porabnikov oziroma uporabnikov javnih dobrin¹¹ (Brezovnik 2008, 124–125).

Poleg teorijam o vrstah oziroma oblikah izvajanja javnih služb naj na tem mestu vsaj nekaj besed namenimo tudi modelu tako imenovane »nove javne službe – NJS¹²«, ki v nasprotju s staro, klasično (birokratsko) opredelitvijo javne uprave in s tako imenovanim »novim javnim menedžmentom« temelji na razumevanju in zavedanju javne službe z vidika njenih temeljev, njenih osnovnih pojmov, torej »javnost« in »služba«. Pri čemer gre pri prvem pojmu prvotno za pomen javnega diskurza oziroma vključevanja državljanov v proces odločanja, pri slednjem pa za služenje državljanom in javnemu interesu (Denhardt in Denhardt v Brezovšek in Bačlija 2010, 107). Menimo namreč, da sodobne, potrošniško in tržno usmerjene ureditve, ki tudi javno službo obravnavajo z vidika zgolj podjetniških vrednot, nujno potrebujejo drugačen model javne službe, ki bo temeljila na moralnih in etičnih vrednotah ter služenju

¹⁰ Brezovnik tu dodaja, da se slednji dve organizacijski obliki v mednarodni praksi označujeta s skupnim terminom paradržavne organizacije (Brezovnik 2008, 124).

¹¹ Več o učinkovitosti oziroma zanesljivosti javne (državne) uprave glej tudi Brezovšek (2000, 264–278).

¹² Janet in Robert Denhardt sta opredelila sedem načel oziroma vzajemno povezanih idej NJS, in sicer: služenje državljanom, ne potrošnikom; iskanje javnega interesa; vrednotenje državljanstva nad podjetništvom; strateško razmišljanje, demokratično delovanje; spoznanje, da odgovornost ni enostavna; služenje, ne oblastno vodenje in vrednotenje ljudi, ne samo produktivnosti (Denhardt in Denhardt v Brezovšek in Bačlija 2010, 107; glej tudi Brezovšek in Bačlija 2010, 111–117).

državljanom in njihovem vključevanju v procese tako oblikovanja kot izvajanja javnih politik, torej model »nove javne službe«.

3.4.1 Negospodarske javne službe

V skladu z 22. členom ZZ se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina ali mesto.

Področja, kjer srečamo negospodarske javne službe so področja dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja idr.. Na vseh se lahko poleg javne službe izvaja tudi običajna tržna dejavnost, v kolikor zakon tega izrecno ne omeji oziroma določi (Virant 2004; Brezovnik 2008).

3.4.1.1 Javni zavodi

V evropskih državah je ureditev zavodov oziroma izvajalcev negospodarskih (družbenih) dejavnosti zelo različna in neke skupne, enoznačne, evropske opredelitve ni, saj se ti oblikujejo na podlagi tradicionalnih ureditev izvajanja teh dejavnosti v posameznih državah. Tudi urejanje statusno-pravne organiziranosti javnih zavodov je prepuščeno posameznim članicam Evropske unije, saj evropski pravni red oziroma evropska zakonodaja teh vprašanj ne ureja enotno (Brezovnik 2008, 178).

V Sloveniji statusna vprašanja zavodov opredeljuje ZZ (Zakon o zavodih, 1. čl.).

ZZ opredeljuje dve temeljni organizacijski obliki zavodov, in sicer javni zavod in zasebni zavod, pri čemer sta oba namenjena zlasti izvajanju neprofitnih dejavnosti, kjer cilj ni pridobivanje dobička. Javni zavod se ustanovi za namene izvajanja dejavnosti javne službe v okviru neprofitnih dejavnosti v javnem sektorju oziroma tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, se pa opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Zasebni zavod pa je praviloma ustanovljen za opravljanje

storitev izven javne službe, za izvajanje neprofitnih dejavnosti v zasebnem sektorju (Zakon o zavodih, 1., 3. čl.; Kamnar 1999, 47).

Zasebne zavode lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, v kolikor ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom določeno drugače, javne zavode pa lahko ustanovijo država, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene pravne osebe ter samoupravna narodnostna skupnost, soustanovitelji javnega zavoda pa so lahko druge pravne in fizične osebe (Zakon o zavodih, 2., 3. čl.). V skladu z Zakonom o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99 s spr., v nadaljevanju: ZJF) javni zavodi, katerih ustanovitelj je država ali občina, sodijo med posredne uporabnike državnega oziroma občinskega proračuna.

Zasebni zavodi so samostojne pravne osebe, ki imajo z zakonom in aktom o ustanovitvi določene pravice, obveznosti in odgovornosti. Lastnost pravne osebe imajo tudi javni zavodi, v kolikor zakon oziroma odlok občine ne določa drugače. Za primere javnih zavodov, ki nimajo lastne subjektivitete in jim akt o ustanovitvi opredeljuje določena pooblastila v pravnem prometu, ZZ določa, da izvršujejo ta pooblastila v imenu in za račun ustanovitelja (Zakon o zavodih, 3., 4. čl.). V praksi bi bil takšen zavod v bistvu organizacijska enota upravnih služb ustanovitelja – države ali občine, vendar te možnosti ne dopušča niti zakonodaja s področja državne uprave niti s področja lokalne samouprave (Brezovnik 2008, 181).

Poleg javnega in zasebnega zavoda ZZ uvaja tudi institut zavoda s pravico javnosti. Gre za posebno organizacijsko obliko, ki nastane v primeru, ko zasebni zavod, pod pogoji in na način, ki jih določa ZZ, pridobi koncesijo za izvajanje javne službe (Zakon o zavodih, 23.–27. čl.; Kamnar 1999, 47).

V zvezi z ZZ naj na tem mestu omenimo tudi pomenljivo dejstvo, da je bil prvotno zamišljen kot zakon prehodnega in subsidiarnega pomena, saj je bila njegova veljavnost omejena, in sicer dokler in kolikor ne bi področni zakoni za posamezne dejavnosti posebnega družbenega pomena posamezna vprašanja uredili drugače.¹³ Šele pozneje se je pokazal večji pomen tega zakona, saj je obveljal kot trajna sistemska ureditev statusne oblike javnih in drugih zavodov,

¹³ V tej zvezi naj se navežemo tudi na Kamnarjevo, ki je leta 1999 podobno razmišljala glede organizacijske oblike javnih zavodov. V zaključku svojega dela »Javni zavodi med državo in trgovino« namreč navaja, da na javne zavode gleda kot na prehodno organizacijsko obliko (Kamnar 1999, 186).

in sicer neposredno ali prek pozneje sprejetih področnih zakonov, ki so povzeli vse njegove bistvene določbe (Šmidovnik v Brezovnik 2008, 181).

4 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE

4.1 STATUSNO-PРАВNA OBLIKA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE

Kot smo že uvodoma izpostavili, je Sklad tako v laični kot tudi strokovni javnosti zaradi svojega naziva večkrat napačno označen kot javni sklad, kljub temu, da posluje v statusno-pravni obliki »javni zavod«. Takšna pavšalna opredelitev, ki temelji zgolj na imenu te institucije, je neodgovorna, še posebej, če jo izreče državni organ, saj lahko odločitve, sprejete na tej podlagi pomembno vplivajo na njegovo poslovanje. Ena takšnih je na primer uvrstitev Sklada v okvir Kadrovskega načrta Vlade Republike Slovenije, kljub temu, da iz zakona, ki je podlaga za kadrovski načrt, jasno izhaja, za katere zavode (ki so taksativno navedeni) veljajo te določbe, in Sklad med njimi ni naveden.

4.1.1 Med javnim zavodom in javnim skladom

Z namenom odpraviti dilemo, ali je Sklad javni zavod ali javni sklad, bomo v nadaljevanju izvedli primarno analizo relevantnih zakonskih predpisov, dokumentov, drugih pravnih aktov in internih dokumentov Sklada, ter v njih poiskali ustrezne argumente oziroma dokazila za opredelitev statusno-pravne oblike Sklada.

- **ZSKZ**

Sklad je bil ustanovljen na podlagi ZSKZ, kjer je v 3. členu jasno opredeljeno, da je Sklad pravna oseba in da deluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode, če ni s tem zakonom drugače določeno (Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, 3. čl.).

- **Poslovni register Slovenije**

Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve v Poslovnem registru Slovenije evidentira pravnoorganizacijsko obliko Sklada kot javni zavod, ki je bil v sodni register vpisan dne 30. 3. 1993 (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve 2012).

- **Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije**

Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije s spremembo (v nadaljevanju: Statut Sklada), v 1. členu Sklad opredeli kot javni zavod, in sicer ko uvodoma navaja, da ta Statut ureja ime, sedež, dejavnost, organizacijo, organe in njihove pristojnosti ter druga vprašanja, pomembna za delovanje javnega zavoda, Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

- **Zakon o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 22/2000, v nadaljevanju: ZJS)**

ZJS ni predvideval, da bi se Sklad moral na njegovi podlagi preoblikovati v javni sklad, saj ni zapadel pod njegovo ureditev. Vendar je v prehodnih in končnih določbah v 60. členu določil, da morajo pravne osebe, organizacijske enote in posamezniki, ki v svojem imenu ali v imenu podjetja uporabljajo besedo »sklad«, pa niso organizirani in ne delujejo v skladu s tem zakonom, najpozneje do 30. 9. 2000 v pravnem prometu prenehati uporabljati ime »sklad« (Zakon o javnih skladih, 60. čl.). Sklad je na tej podlagi v letu 2002 z dopisom podal pobudo resornemu ministrstvu za uvedbo postopka za spremembo imena Sklada, vendar ta ni bila izvedena, saj je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo z dne 7. 9. 2000 izdala mnenje, iz katerega izhaja, da je sprememba imena Sklada mogoča le s spremembo ustanovitvenega zakona, ZSKZ, ta pa je bil v tistem času v zakonski proceduri (redni postopek), ki je trajala več let¹⁴. To vprašanje v tistem obdobju ni bilo urejeno.

Na podlagi lastnega poznavanja spreminjanja zakonov v zakonodajnih postopkih ob tem tudi menimo, da bi bilo za spremembo imena Sklada v samem ustanovitvenem zakonu potrebno spremeniti skoraj vse člene, kar bi pomenilo sprejem novega zakona in ne zgolj njegovih sprememb in dopolnitev, torej bi bil tu potreben dolgotrajen postopek, ki pa (glede na

¹⁴ Vlada Republike Slovenije je predlog novele ZSKZ (EPA 277-II) prvotno v Državni zbor Republike Slovenije posredovala že leta 1997, a je bil predlog zadržan, ker je bila takrat v postopku novela ZSKZ (EPA 239-II), ki sta jo v obravnavo predložila tedanja poslanca Miran Potrč in Janko Veber (njun predlog zakona na matičnem odboru ni bil sprejet). V naslednjih letih so sledile prva in druga obravnava. Vlada Republike Slovenije je predlog novele ZSKZ za tretjo obravnavo v Državni zbor Republike Slovenije posredovala že leta 2000, 14. 2. 2002 pa so poslanci na svoji 14. izredni seji (takrat nepričakovano, a z veliko večino – 44:12; od 59 navzočih) zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu zavrnili (Državni zbor Republike Slovenije 2012, povezava: Predlogi zakonov – Konec postopka in Seje Državnega zbora – Izbrana seja).

izvedeni skrajšani postopek ob sprejemanju ZSKZ-B) ni bil v interesu niti pripravljavcem zakona niti zakonodajalcu. To med drugim potrjuje tudi vsebina Skladovega internega opomnika glede pravnega statusa Sklada in njegovega naziva, ki navaja:

Pripravljavec predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS (ZSKZ-B) je v okviru medresorske delovne skupine, ki jo je imenoval minister MKGP¹⁵, že v začetni fazi priprave zakona proučil vprašanje pravnega statusa Sklada KZG RS in njegovega naziva. Ugotovljeno je bilo, da:

- *Sklad KZG RS bo lahko z manjšimi spremembami oziroma dopolnitvami v zakonu (predvsem gre tu za vprašanje razporeditve presežka prihodkov nad odhodki) nemoteno posloval kot javni zavod.*
- *Statusna sprememba Sklada iz javnega zavoda v javni sklad bi pomenila pripravo povsem novega zakona, kar zahteva neprimerno daljšo proceduro sprejema, kot sprejem zakona o spremembah in dopolnitvah zakona (skrajšani postopek). ZSKZ-B pa je nujno sprejeti čim prej (zahteva DZ RS vladi po takojšnji ureditvi vprašanj, ki jih ureja ZSKZ-B: delitev koncesije država/občina; ureditev prenosov zemljišč; poleg tega je potrebno urediti vprašanje razporeditve presežkov,...).*
- *Nov zakon o javnih skladih – ZJS-1 določila glede prepovedi uporabe besede »sklad« v imenu nima več, torej pripravljavca ZSKZ-B pravno-formalno k spremembi imena ne zavezuje več (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2010c).*

Vse navedeno je jasen argument, ki potrjuje dejstvo, da Sklad ni javni sklad, temveč kljub besedi »Sklad« v imenu, posluje kot javni zavod.

• **Zakon o javnih skladih -1 (Ur. l. RS, št. 77/2008, s spr., v nadaljevanju: ZJS-1)**

ZJS-1, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 15. 7. 2008 in je začel veljati 12. 8. 2008, v četrtem odstavku 54. člena izrecno določa, da »Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, ustanovljen z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov (Ur. l. RS, št. 10/93), nadaljuje svoje delo kot javni zavod do uveljavitve zakona«. S tem zakonom je torej zakonodajalec jasno potrdil dejstvo, da je Sklad kljub besedi »sklad« v imenu, javni zavod (Zakon o javnih skladih - 1, 54. čl.).

¹⁵ Minister MKGP (Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano; op. p.), prof. dr. Milan Pogačnik, je s sklepom št. 024-4/2009, z dne 16. 1. 2009, imenoval člane delovne skupine za pripravo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ter jo pozneje s sklepom o dopolnitvi sklepa o imenovanju članov delovne skupine za pripravo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, št. 024-4/2009-6, z dne 3. 3. 2009, dopolnil še z imenovanjem dodatnih članov (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2009a in 2009b).

- **Seznam neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (15. 7. 2013)**

Uprava Republike Slovenije za javna plačila v okviru Ministrstva za finance v svojih evidencah - Registru neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, Sklad uvršča in vodi kot javni zavod in ne kot javni sklad (Uprava Republike Slovenije za javna plačila, 2013).

- **Revizijska poročila Računskega sodišča Republike Slovenije, ki se nanašajo na Sklad**
Računsko sodišče Republike Slovenije je v svojem Poročilu o reviziji upravljanja z gozdovi Ministrstvu za kmetijstvo in okolje in Skladu priporočilo, naj

proučita ustreznost uporabe naziva "sklad" glede na statusno pravno obliko organiziranosti Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma proučita ustrezne pravne podlage glede na naloge, ki jih izvaja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, da bi v prihodnje zmanjšali tveganja nepravilne uporabe pravnih podlag, ki urejajo poslovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Računsko sodišče Republike Slovenije 2012a, 176).

Iz navedenega je moč zaključiti, da je glede na statusno-pravno obliko organiziranosti te institucije, ustreznost uporabe naziva »Sklad« vprašljiva.

Tudi sicer Računsko sodišče Republike Slovenije v svojih revizijskih poročilih, ki se nanašajo na poslovanje Sklada, nedvoumno navaja, da je Sklad pravna oseba in da posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode, oziroma, da je Sklad po zakonski opredelitvi (javni) zavod (Računsko sodišče Republike Slovenije 2006, 10; 2012b).

Iz vseh relevantnih pravnih aktov in dokumentov izhaja, da statusno-pravna oblika Sklada ni javni sklad in da kljub svojemu nazivu oziroma besedi »sklad« v imenu, ta deluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode. O navedeni vsebini piše tudi dr. Rajko Pirnat, ki v zvezi z ustanavljanjem javnih zavodov s posebnimi zakoni kot zanimivost navaja, da je »vsaj eden od skladov, in sicer Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, ustanovljen kot javni zavod« (Pirnat 1999). Tudi dr. Rado Bohinc Sklad opredeljuje kot posebnost tako z vidika njegovega pravnega položaja, kot sestava, upravljanja in organizacije, ki ne sodi med javne sklade po ZJS (Bohinc 2005b).

Statusne spremembe in preoblikovanje javnih zavodov

Dejavnost zavodov pri izvajanju javne službe ni podrejena pravnemu redu Evropske unije, ki ureja enotni evropski trg in svobodno in neomejeno konkurenco, dokler se ta dejavnost ne izvaja tržno in zavodi storitev ne prodajajo končnim uporabnikom na prostem trgu. V kolikor se dejavnost, ki se sicer izvaja v okviru pravnega režima javne službe, opravlja tudi kot tržna dejavnost, za slednjo veljajo vsa pravila evropskega prava, ki urejajo tržno delovanje. Ne glede na to, da tržno dejavnost izvaja nepridobitna oseba javnega prava, kot je javni zavod, za njeno izvajanje veljajo pravila, ki urejajo konkurenco, nedovoljene državne pomoči in prepoved diskriminacije (Bohinc 2005a). Pravila o varstvu konkurence in načela prepovedi državnih pomoči namreč niso vezane na status osebe, ki dejavnost izvaja, temveč na status aktivnosti, ki jih ta izvaja. Opredelilni element je torej narava dejavnosti oziroma način izvajanja dejavnosti javne službe – ali se izvajajo kot negospodarske javne službe, ali kot gospodarske javne službe (Ferk 2007).

Ta praksa, da gospodarsko dejavnost predstavlja vsakršno ponujanje blaga ali storitev na trgu, izhaja iz odločitev Evropskega sodišča. Torej je s tega vidika tržno delovanje naših javnih zavodov pravzaprav gospodarska dejavnost, za katero veljajo vsa pravila pravnega reda Evropske unije. Ob takšni opredelitvi je vsa tržna dejavnost naših javnih zavodov v nasprotju s 87. členom Pogodbe o Evropski skupnosti, ki v svojem prvem odstavku 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, nezdržljiva s skupnim trgom, če škodi trgovini med državami članicami. Delovanje naših javnih zavodov na trgu pa predstavlja kršitev te določbe, saj pri tej dejavnosti uporabljajo državna sredstva (Trpin v Bohinc 2005a).

Po mnenju Bohinca (s katerim se prav lahko strinjamo) zavod predstavlja eno najmanj ustrezno uporabljenih statusnih oblik. V tej obliki se namreč izvajajo tako dejavnosti negospodarskih javnih služb, ki so sicer glede na temeljno opredelitev javnih zavodov zanje najprimernejše, do povsem tržnih gospodarskih dejavnosti, za katere bi bolj ustrezala statusna oblika gospodarskih družb, ter celo dejavnosti upravljanja z državnimi nepremičninami (kot je primer »našega« Sklada), ki bi jih bilo treba izvajati v statusni obliki javnih skladov. Zato izpostavlja tudi nujnost statusnega preoblikovanja tistih organizacij, katerih narava dejavnosti ne ustreza javnim zavodom, pri čemer bi moral biti osnovni kriterij preoblikovanja v ustrezen

status, narava njihove dejavnosti, in ne trenutni status ali področje njihovega delovanja (Bohinc 2005a).

Glede na to, da za področje statusne ureditve javnih zavodov v okviru pravnega reda Evropske unije ne obstaja *aquis communautaire*, njihovo preoblikovanje v skladu s slovensko zakonodajo ni v nasprotju z evropskim pravom. Vendar je po mnenju Tičarja preoblikovanje v gospodarsko statusno obliko smiselno le v primeru, da dejavnost javne službe, ki je financirana z javnimi sredstvi, predstavlja le manjši del poslovanja javnega zavoda (Tičar, 2010).

Možnost preoblikovanja zavoda ali njegove organizacijske enote je sicer predvidel že sam ZZ v svojem 51. členu: »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. Ustanovitelj lahko odloči, da se organizacijska enota zavoda izloči in pripoji drugemu zavodu ali organizira kot samostojen zavod. Ustanovitelj lahko odloči, da se zavod ali njegova organizacijska enota organizira kot podjetje«.

Pozneje je zakonodajalec s sprejemom 80. j člena novele ZJF (ZJF-C) v aprilu leta 2002 (Ur. l. RS, št. 30/2002) preoblikovanje javnih zavodov praktično onemogočil. Drugi odstavek tega člena je sicer določal, da se pravna oseba lahko preoblikuje v gospodarsko družbo, kadar preneha potreba, da bi država oziroma občina zagotavljala javno službo oziroma javno gospodarsko službo v okviru določenega javnega zavoda, javnega gospodarskega zavoda ali javnega podjetja in/ali je izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe v enaki kakovosti mogoče učinkoviteje zagotoviti na drug način, vendar je ob tem določil dva pogoja, in sicer v kolikor:

1. zakon, ki ureja izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe na posameznem področju, to dovoljuje in
2. je preoblikovanje v skladu z nacionalnim programom, ki ga za posamezno področje sprejme Državni zbor Republike Slovenije (Bohinc 2009).

Po letu 2002 noben posebni zakon ni uredil tega vprašanja niti zakonodajalec ni sprejel področnih nacionalnih programov za preoblikovanje, zato je bilo statusno preoblikovanje javnih zavodov v bistvu onemogočeno vse do uveljavitve Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS, št. 27/2006, v nadaljevanju: ZJZP), marca 2007, ki je s prehodno

določbo 154. člena derogiral 80. j člen ZJF in hkrati uredil možnost preoblikovanja javnega zavoda v gospodarsko družbo brez družbenikov z osebno odgovornostjo, torej v kapitalsko, delniško družbo (v nadaljevanju: d.d.), ali družbo z omejeno odgovornostjo (v nadaljevanju: d.o.o.). 144. člen ZJZP je namreč javnim zavodom omogočil, da za svoje preoblikovanje smiselno uporabijo določila ZJZP glede preoblikovanja javnih podjetij in podelitve koncesije javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo. To možnost je zakon časovno omejil, in sicer na tri leta, do marca 2010. Vendar v tem obdobju preoblikovanja javnih zavodov, po 144. členu ZJZP, ni bilo (Tičar 2010).

Preoblikovanje zavodov neposredno v d.d. zakonodaja niti ne določa niti ga ne prepoveduje. Opredeljuje pa postopek preoblikovanja javnega zavoda v d.o.o., in sicer s smiselno uporabo pravil za preoblikovanje d.d. v d.o.o., ki ga ureja korporacijsko pravo, in kjer gre za formalno, statusno preoblikovanje zavoda, ko ista pravna oseba po preoblikovanju še naprej izvaja dejavnost, vendar v drugi statusno-pravni obliki. Tako Zakon o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 65/2009, v nadaljevanju: ZGD–1) v 666. členu z naslovom preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe določa:

Za preoblikovanje zavodov v gospodarske družbe se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o preoblikovanju delniške družbe v druge družbe, s tem da je za sklep o preoblikovanju poleg sklepa pristojnega organa zavoda v skladu z aktom o ustanovitvi ali statutom potrebno še soglasje ustanoviteljev, katerih ustanoviteljski deleži znašajo devet desetin, in družbenika, ki bo v družbi po preoblikovanju odgovarjal za obveznosti družbe z vsem svojim premoženjem. Za ustanovitelje, ki niso glasovali za sklep o preoblikovanju, se smiselno uporabljajo določbe 651. člena tega zakona.

Javni zavod, ki se preoblikuje na podlagi teh predpisov, pridobi pravni status d.o.o. z vpisom v ustrezni sodni register, kamor je potrebno prijaviti tudi seznam družbenikov in njihovih vložkov ter pogodbo o preoblikovanju. Slednja je namreč v primeru več ustanoviteljev, poleg sklepa o preoblikovanju, pravna podlaga za preoblikovanje javnega zavoda v d.o.o. (Tičar 2010).

4.2 PRIMERJAVA NORMATIVNE UREDITVE SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE Z UREDITVIJO STATUSNIH VPRAŠANJ ZAVODOV V OKVIRU ZAKONA, KI UREJA ZAVODE

Sklad posluje v skladu s predpisi, ki urejajo javne zavode, v kolikor z ZSKZ ni določeno drugače. Z namenom ugotoviti pomembnejše razlike med normativno oziroma dejansko ureditvijo Sklada in opredelitvijo poglavitnejših statusnih vprašanj javnih zavodov z zakonom, ki jih ureja, v nadaljevanju izvajamo njuno primerjavo.

4.2.1 Ustanovitev in vpis v sodni register

ZZ:

Ustanovitev zavoda zakon pogojuje z zagotovljenimi sredstvi za ustanovitev in za začetek dela zavoda ter z izpolnitvijo drugih pogojev, ki jih določa zakon.

Zavod se ustanovi na podlagi ustanovitvenega akta, ki ga mora zavod za pridobitev svoje pravne sposobnosti vpisati v sodni register. Ustanovitelj zavoda po sprejetju akta o ustanovitvi imenuje vršilca dolžnosti poslovodnega organa, ki je pooblaščen, da pod nadzorstvom ustanovitelja opravi priprave za začetek dela zavoda.

V temu dokumentu o ustanovitvi mora biti opredeljeno:

- ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja;
- ime in sedež zavoda;
- dejavnosti zavoda;
- določbe o organih zavoda;
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela;
- viri, način in pogoji pridobivanja sredstev za delo zavoda;
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda;
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu;
- odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda;
- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda;

- druge določbe v skladu z zakonom.

Javni zavod je lahko ustanovljen tudi z zakonom ali odlokom občine ali mesta. V tem primeru se vprašanja, ki niso urejena z zakonom oziroma odlokom, uredijo z aktom pristojnega organa.

Sklad:

Sklad je ustanovil Državni zbor Republike Slovenije s sprejemom ZSKZ, ki je začel veljati 11. marca leta 1993. Zakon opredeljuje vse elemente, ki jih mora vsebovati akt o ustanovitvi, s tem, da glede poslovanja napotuje na predpise, ki veljajo za javne zavode, v primerih, ki jih ta zakon (ZSKZ) ne določa drugače. ZSKZ je Sklad opredelil kot samostojno pravno osebo, ki (kljub navedenemu) opravlja naloge v imenu in za račun Republike Slovenije, kar je med zavodi svojevrstna posebnost.

Temeljno sodišče v Ljubljani, enota v Ljubljani, je s sklepom št. SRG 2319/93 z dne 30. 3. 1993, vpisalo v sodni register tega sodišča ustanovitev javnega zavoda (Sklada) na registrskem vložku št. 1/21918/00. Sklep oziroma njegove priloge vsebujejo podatke o imenu in sedežu javnega zavoda – Sklada; o njegovem ustanovitelju; o številki in datumu akta o ustanovitvi (ZSKZ); o dejavnosti javnega zavoda; njegovem pooblastilu; o vrsti in obsegu odgovornosti za obveznosti; ter o imenu osebe, pooblaščene za njegovo zastopanje, in meje njenih pooblastil (Temeljno sodišče v Ljubljani 1993).

4.2.2 Ime in sedež

ZZ:

Zakon precej podrobno določa vsebino imena javnega zavoda, način njegove uporabe ter varstvo imena. Zavod lahko ima tudi skrajšano ime, vendar mora pri svojem poslovanju uporabljati zgolj tisto ime, ki je vpisano v sodni register. Zavod ima pravico zoper drug zavod ali podjetje, ki je vpisano v sodni register pri istem ali drugem sodišču pod enakim ali podobnim imenom, pred pristojnim sodiščem v določenem roku zahtevati varstvo imena. Z zakonom pa je določena tudi obveznost, da mora zavod za spremembo svojega imena pridobiti soglasje ustanovitelja.

Za sedež zavoda se šteje kraj, kjer zavod opravlja svojo dejavnost. V primeru, da zavod opravlja dejavnost v več krajih, je sedež zavoda kraj, kjer ima zavod sedež poslovnega organa. Ravno tako, kot to velja za spremembo imena, lahko zavod spremeni svoj sedež le s soglasjem ustanovitelja.

Sklad:

Ime in sedež Sklada opredeljujeta 3. in 4. člen Statut Sklada, in sicer celo ime - Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, skrajšano ime – SKZG RS, ter smiselni prevod imena Sklada za njegovo poslovanje s tujino - Farmland and Forest Fund of the Republic of Slovenia.

Sedež Sklada je v Ljubljani, kjer je tudi sedež poslovnega organa Sklada, ki ima sicer svoje območne izpostave oziroma upraviteljstva, na katerih opravlja svojo dejavnost, razporejene po več krajih po Sloveniji. Statut Sklada poleg navedbe kraja sedeža Sklada tudi določa, da lahko spremembo sedeža predlaga ustanovitelj, član Sveta Sklada ali direktor Sklada, pri čemer o predlogu odloči Svet Sklada s soglasjem ustanovitelja – Vlade Republike Slovenije (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Sicer pa je ime tega javnega zavoda s sklepom o ustanovitvi javnega zavoda Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, št. SRG 2319/93, z dne 30. 3. 1993, v sodni register vpisano zgolj s celim imenom, kot Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, s prvotno vpisanim sedežem: »Ljubljana, Dunajska cesta 22« (Temeljno sodišče v Ljubljani 1993), ki je bil pozneje leta 1998 s sklepom v registrski zadevi zaradi spremembe naslova pri subjektu vpisa Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, št. SRG 97/04195, z dne 11. 2. 1998, spremenjen in v sodni register vpisan na naslovu: »1000 Ljubljana, Dunajska 58« (Okrožno sodišče v Ljubljani 1998).

4.2.3 Dejavnosti

ZZ:

ZZ zavodu dovoljuje izvajanje ene ali več dejavnosti. Dejavnosti, ki se izvajajo kot javne službe, in katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto, izvajajo javni zavodi, lahko pa tudi drugi zavodi, na podlagi podeljene koncesije, pri čemer ima tak zavod glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in

odgovornosti javnega zavoda. Zavod sicer lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, v kolikor je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Začetek izvajanja dejavnosti ali spremembe pogojev za njeno opravljanje, je pogojeno z izdajo odločbe pristojnega organa o izpolnjevanju vseh predpisanih pogojev glede opravljanja dejavnosti, tehnične opremljenosti in varstva pri delu idr.. Zavod lahko svojo dejavnost tudi razširi ali spremeni, vendar za to potrebuje soglasje ustanovitelja. ZZ zavodu omejuje sklepanje pogodb in opravljanje drugih pravnih poslov na okvir tiste dejavnosti, ki je vpisana v sodni register.

Sklad:

Dejavnost Sklada je opredeljena s Statutom Sklada, ki v 6., 7. in 8. členu opredeli, da je v skladu z veljavno standardno klasifikacijo dejavnosti Skladova dejavnost razvrščena v »68.320 Upravljanje nepremičnin za plačilo ali po pogodbi«. V okviru te dejavnosti in v skladu z zakonom lahko Sklad sklepa pogodbe in opravlja druge pravne posle. O spremembi ali razširitvi dejavnosti odloča Svet Sklada s soglasjem ustanovitelja, in sicer na predlog ustanovitelja, člana Sveta Sklada ali direktorja Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Ob vpisu v sodni register leta 1993 je dejavnost Sklada opredeljena z navedbo nalog, ki jih v 4. členu Skladu določa njegov ustanovitveni zakon, ki je bil sicer v tem delu v letu 2010 noveliran (z ZSKZ-B). Dejavnost je opredeljena sledeče:

- *gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije v skladu s sprejeto razvojno politiko Republike Slovenije, predpisi in svojimi akti;*
- *skrb za racionalno rabo in okoljevarstveno vrednost kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov;*
- *izvajanje prometa s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ter dajanje le teh v zakup v skladu s predpisi in svojimi akti oziroma dodeljevanje koncesije zanje;*
- *vodenje evidence o kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v lasti Republike Slovenije v skladu s predpisi;*
- *upravljanje finančnih sredstev, ki jih dobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi;*

- *opravljanje drugih nalog, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove v lasti Republike Slovenije, določenih v predpisih in svojih aktih (Temeljno sodišče v Ljubljani 1993).*

4.2.4 Organi

ZZ:

Organi zavoda so svet zavoda, direktor, strokovni vodja in strokovni svet.

Svet zavoda (oziroma drug kolegijski organ) je organ upravljanja zavoda. Sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti, pri čemer navedeno sestavo, način imenovanja oziroma izvolitve članov, njihove pristojnosti ter trajanje njihovega mandata določi zakon ali akt o ustanovitvi zavoda oziroma statut ali pravila zavoda. Zakon opredeli tudi naloge sveta zavoda, ki so:

- sprejemanje statuta oziroma pravil in drugih splošnih aktov zavoda;
- sprejemanje programa dela in razvoja zavoda ter spremljanje njihovega izvrševanja;
- določanje finančnega načrta;
- sprejemanje zaključnega računa zavoda;
- predlaganje ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti;
- dajanje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in
- opravljanje drugih z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določenih zadev.

Direktor (oziroma drug individualni organ) je poslovodni organ zavoda, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj ali svet zavoda, v kolikor ga za to pooblašča zakon ali akt o ustanovitvi. V slednjem primeru daje soglasje k imenovanju ali razrešitvi ustanovitelj, v kolikor zakon ne določa drugače. Direktorja imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanovitelja v primeru, če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela nista ločeni. Zakon namreč opredeli možnost, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda lahko, glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji, ločeni. V

kolikor nista ločeni, direktor obenem vodi strokovno delo zavoda in je hkrati zanj tudi odgovoren. Naloge oziroma pristojnosti direktorja so sicer sledeče:

- organiziranje in vodenje dela ter poslovanja zavoda;
- predstavljanje in zastopanje zavoda in
- odgovarjanje za zakonitost dela zavoda.

Pogoje, ki jih mora za imenovanje za direktorja izpolnjevati kandidat, določa zakon ali akt o ustanovitvi oziroma statut zavoda ali njegova interna pravila. V kolikor ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi določeno drugače, direktorski mandat traja štiri leta, pri čemer je po poteku mandata lahko ista oseba vnovič imenovana. Podlaga za imenovanje direktorja je javni razpis (zakon ali akt o ustanovitvi lahko sicer določi tudi drugače), ki se objavi v sredstvih javnega obveščanja. V njem se določijo pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat, čas, za katerega bo imenovan, rok, do katerega se sprejemajo prijave kandidatov, ki ne sme biti krajši kot 8 dni, in rok, v katerem bodo prijavljeni kandidati obveščeni o izbiri, ki ne sme biti daljši kot 30 dni od dneva objave razpisa. Zakon nadalje glede postopka opredeljuje tudi dolžnosti organa, ki je pristojen za imenovanje, ter določa ponovitev razpisa, v kolikor se na prvotni razpis ni prijavil nihče ali če nihče od prijavljenih kandidatov ni bil izbran. Do imenovanja direktorja na podlagi ponovljenega razpisa se najdlje za eno leto imenuje vršilec dolžnosti direktorja.

Pristojni organ lahko s sklepom razreši direktorja tudi pred potekom njegovega mandata oziroma pred potekom časa, za katerega je bil imenovan, in sicer v primerih, 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.

Pred sprejetjem sklepa o razrešitvi mora pristojni organ direktorja seznaniti z razlogi zanj in mu dati možnost, da se o njih izreče. Zakon v tej zvezi opredeli tudi pravico prizadetega do vložitve zahtevka za sodno varstvo.

Zakon ali akt o ustanovitvi zavoda lahko tudi določa, da strokovno delo zavoda vodi strokovni vodja, pri čemer se njegove pravice, dolžnosti in odgovornosti določijo s statutom ali pravili zavoda, v skladu z zakonom oziroma aktom o ustanovitvi. V kolikor zakon ali akt o ustanovitvi ne določa drugače, strokovnega vodjo imenuje in razrešuje svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta, in sicer ob smiselni uporabi določil ZZ, ki opredeljujejo imenovanje in razrešitev direktorja zavoda.

ZZ tudi določa, da ima zavod tudi strokovni svet (ali drugi kolegijski strokovni organ), katerega sestava, način oblikovanja in naloge določi statut zavoda ali njegova interna pravila, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Naloge oziroma pristojnosti strokovnega sveta so naslednje:

- obravnavanje vprašanj s področja strokovnega dela zavoda;
- odločanje o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda;
- določanje strokovnih podlag za programe dela in razvoja zavoda;
- dajanje svetu, direktorju in strokovnemu vodji mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter
- opravljanje drugih z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določenih nalog.

Sklad:

V skladu z ZSKZ ima Sklad dva ključna organa, in sicer poslovodni organ, direktorja, ki vodi in zastopa Sklad, ter Svet Sklada, ki je organ upravljanja Sklada.

Direktorja Sklada v skladu z ZSKZ na predlog ministra, pristojnega za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, imenuje Vlada RS. Mandatna doba direktorja Sklada je določena s Statutom Sklada, in traja štiri leta, z možnostjo vnovičnega imenovanja.

Vlada RS je tako dne 11. 11. 2010 na 107. redni seji sprejela odločbo, s katero je na podlagi ZSKZ-B in Statuta Sklada, z dnem 12. 11. 2010 na mesto direktorice Sklada imenovala Ireno Šinko, univ. dipl. inž. zoot. in univ. dipl. prav., ki Sklad vodi tudi v času priprave tega magistrskega dela.

Direktor Sklada je poslovodni organ, ki je odgovoren za zakonitost dela Sklada in skladu z določili Statuta Sklada opravlja zlasti naslednje naloge:

- vodenje, organiziranje in usklajevanje poslovanje Sklada;
- vodenje strokovnega dela Sklada in odgovornost za strokovnost dela Sklada, organiziranje strokovnega nadzora in izdajanje strokovna navodila;
- zastopanje in predstavljanje Sklada;
- predlaganje Svetu Sklada razvojno strategijo Sklada ter ukrepe za njeno izvajanje;
- izvajanje razvojne strategije Sklada;
- predlaganje Svetu Sklada v sprejem cenike za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči;
- sprejemanje notranjih organizacijskih in delovno pravnih aktov in navodil;
- sprejemanje odločitev o objavi delovnih mest, sklepanje pogodb o zaposlitvi, razporejanje delavcev na delovna mesta ter odločanje o njihovih pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja;
- odločanje o prenehanju delovnega razmerja ter o vseh drugih delovno-pravnih vprašanjih, za katere je pristojen po zakonu in kolektivni pogodbi;
- predlaganje Svetu Sklada sprejem aktov za izvajanje nalog Sklada, določenih v 6. členu in v točki b) prvega odstavka 21. člena Statuta Sklada;
- predlaganje Svetu Sklada sprejem finančnega načrta in programa Sklada;
- predlaganje Svetu Sklada sprejem zaključnega računa in poročila o delovanju Sklada;
- izvrševanje sklepov ustanovitelja in Sveta Sklada;
- skrb za tekoče informiranje delavcev Sklada o bistvenih dogodkih iz poslovanja Sklada;
- izvrševanje drugih nalog in pristojnosti v skladu z zakonom, kolektivnimi pogodbami, statutom in drugimi splošnimi akti Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Svet Sklada je organ upravljanja Sklada, ki ga ZSKZ opredeljuje sledeče:

Organ upravljanja sklada je svet sklada, ki ima predsednika in šest članov. Predsednik in člani sveta sklada ne morejo biti osebe, za katere obstaja možnost konflikta med njihovimi zasebnimi interesi in javnimi interesi, ki jih zasleduje sklad. Za možnost konflikta iz prejšnjega stavka se šteje, če je član oziroma predsednik sveta sklada zakupnik ali najemnik zemljišč v gospodarjenju sklada, pogodbeni izvajalec del v gozdovih, s katerimi gospodari sklad.

Člane sveta sklada na predlog ministra, pristojnega za kmetijstvo, imenuje Vlada Republike Slovenije izmed predstavnikov Vlade Republike Slovenije, ministrstev, vladnih služb ali strokovnjakov s področja dejavnosti sklada, od katerih so štirje člani predstavniki ministrstva, pristojnega za kmetijstvo in gozdarstvo. Predsednika sveta sklada imenuje Vlada Republike Slovenije izmed članov sveta, ki so predstavniki ministrstva, pristojnega za kmetijstvo.

Svet sklada opravlja zlasti naslednje naloge:

- *sprejema finančni načrt in program sklada s soglasjem Vlade Republike Slovenije;*
- *sprejema zaključni račun sklada s soglasjem Vlade Republike Slovenije;*
- *ima druge pravice in obveznosti, določene s statutom sklada (Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, 5. čl.).*

Mandatna doba Sveta Sklada je določena s Statutom Sklada, in traja štiri leta, z možnostjo vnovičnega imenovanja. Izjema so odstopi posameznih članov ali njihova zamenjava, saj se naknadno imenovanim članom Sveta Sklada izteče mandat sočasno z mandati ostalih članov. Sicer pa do imenovanja novih članov naloge Sveta Sklada izvajajo dotedanji člani.

Svet Sklada v skladu z določili Statuta Sklada sprejema naslednje pravne akte in dokumente:

- Statut Sklada v soglasju z ustanoviteljem;
- razvojno strategijo Sklada in z njo seznanjeni ustanovitelja;
- pravilnik o podrobnejši opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev;
- pravilnik o zakupu kmetij in kmetijskih zemljišč v lasti ustanovitelja in v gospodarjenju sklada;
- pravilnik o prometu z nepremičninami s soglasjem ustanovitelja;
- finančni načrt in program Sklada s soglasjem ustanovitelja ter spremlja in nadzira njuno izvrševanje;
- zaključni račun in letno poročilo o delovanju sklada s soglasjem ustanovitelja;
- kadrovski načrt Sklada;
- program prodaje nepremičnin ter njegove spremembe in dopolnitve;
- cenike za gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči;

- splošne akte za izvajanje nalog Sklada, določenih v 6. členu in v točki a) prvega odstavka 21. člena Statuta Sklada;

ter odloča o:

- spremembi ali razširitvi dejavnosti Sklada s soglasjem ustanovitelja;
- drugih zadevah, če tako določajo zakoni in Statut Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Svet Sklada v času naše študije sestavljajo:

Marta Hrustel Majcen, s funkcijo predsednice, ter člani Leon Ravnikar, Božidarka Vrabič in mag. Janez Zafran, vsi štirje imenovani kot predstavniki tedanjega Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, poleg njih pa še Miran Škulj iz Zavoda za gozdove Slovenije (v nadaljevanju: ZGS), dr. Otmar Zorn, predstavnik Ministrstva za finance, in mag. Janez Tavčar kot strokovnjak s področja dejavnosti Sklada.

4.2.5 Splošni akti

ZZ:

Zavod ima svoj statut ali pravila, ki jih sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. S statutom oziroma pravili se ureja njegova organizacija, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, ki so pomembna za izvajanje dejavnosti in poslovanje zavoda, v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, lahko uredi tudi z drugimi splošnimi akti, ki pa morajo biti usklajeni s statutom oziroma pravili. V kolikor ni s statutom oziroma pravili določeno, da te akte sprejme direktor, jih sprejme svet zavoda.

Sklad:

ZSKZ v svojem 8. členu določa, da ima Sklad Statut, ki ga sprejme Svet Sklada s soglasjem Vlade Republike Slovenije. Veljavni Statut Sklada je sprejel Svet Sklada na svoji 9. dopisni seji, dne 17. 2. 2011, veljati pa je začel z dnem, ko je Vlada Republike Slovenije k njemu podala svoje soglasje, in sicer 17. 3. 2011. Ta Statut je bil spremenjen na 33. redni seji Sveta Sklada, dne 20. 11. 2012, Vlada Republike Slovenije pa je soglasje k Spremembi Statuta Sklada podala dne 20. 12. 2012. V skladu z 2. členom te Spremembe, je le ta začela veljati 21. 12. 2012.

Statut Sklada določa zlasti organizacijo Sklada, organe Sklada in njihove pristojnosti ter način odločanja, naloge Sklada, način poslovanja Sklada in akte, ki to podrobneje urejajo ter pravice, obveznosti in odgovornosti delavcev s posebnimi pooblastili. Splošne akte opredeli v devetem poglavju, in sicer v 21. in 22. členu. Poleg Statuta Sklada ima Sklad splošne akte, ki jih sprejme Svet Sklada oziroma direktor Sklada in so taksativno naštet v prvem odstavku 21. člena Statuta. V skladu z drugim odstavkom tega člena, ima Sklad lahko za svoje nemoteno delo in poslovanje tudi druge splošne akte.

Akti, ki jih po Statutu Sklada sprejme Svet Sklada so:

- Razvojna strategija Sklada,
- Pravilnik o podrobnejši opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev,
- Pravilnik o zakupu kmetij in kmetijskih zemljišč v lasti Republike Slovenije in v gospodarjenju Sklada,
- Pravilnik o prometu z nepremičninami in
- Poslovnik o delu Sveta Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Da ima Sklad Razvojno strategijo, ki jo sprejme organ upravljanja, navaja že 2. člen ZSKZ. Da mora z njo seznaniti ustanovitelja, Vlado Republike Slovenije, pa določa 11. člen Statuta Sklada.

ZSKZ v 17. b členu določa tudi to, da Sklad izvaja promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, s katerimi gospodarji, v skladu s predpisi, ki urejajo promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in drugimi nepremičninami in svojimi akti, h katerim mora pridobiti soglasje Vlade Republike Slovenije. Interni akt Sklada, ki opredeljuje oziroma ureja izvajanje prometa z nepremičninami, je Pravilnik o prometu z nepremičninami, ki ga sprejme Svet Sklada s soglasjem ustanovitelja¹⁶, ter na njegovi podlagi sprejeta Navodila o delu komisije za promet

¹⁶ Obveza, da mora k Pravilniku o prometu z nepremičninami podati soglasje tudi Vlada Republike Slovenije, je bila v Statut Sklada vključena s spremembo Statuta Sklada, ki jo je Svet Sklada sprejel 20. 11. 2012, s soglasjem Vlade Republike Slovenije z dne 20. 12. 2012 in je pričela veljati 21. 12. 2013. Vlada Republike Slovenije je kot predstavnik ustanovitelja Sklada svoje soglasje k Pravilniku o prometu z nepremičninami, ki ga je Svet Sklada sprejel dne 3. 12. 2010, in k Pravilniku o spremembah Pravilnika o prometu z nepremičninami, ki ga je Svet Sklada sprejel dne 12. 6. 2012, podala dne 17. 1. 2013 (Vlada Republike Slovenije 2013a).

z nepremičninami, ki jih sprejme direktor Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2010b; 2011č).

Splošni akti, ki jih po Statutu Sklada sprejme direktor Sklada, pa so naslednji:

- Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Sklada,
- Pravilnik o delovnih razmerjih Sklada,
- Pravilnik o računovodstvu,
- Pravilnik o koriščenju računalniške in pripadajoče komunikacijske opreme,
- Pravilnik o uporabi službenih mobilnih telefonov,
- Pravilnik o izvajanju notranje revizije Sklada ter
- Pravila za izdajo in poslovanje s priznancami (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Splošni akti se v skladu z 22. členom Statuta Sklada objavijo na oglasni deski in na spletnih straneh Sklada, in sicer s sklepom organa, ki je pristojen za njihov sprejem. Organ, ki je pristojen za sprejem internega splošnega akta, torej Svet Sklada oziroma direktor Sklada, daje tudi navodila za njihovo izvajanje in obvezno razlago (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

4.2.6 Organizacija

ZZ:

Za opravljanje posamezne dejavnosti ali dela dejavnosti ali za opravljanje dejavnosti na določenem območju se lahko v zavodu oblikujejo organizacijske enote, pri čemer se organizacija zavoda določi s statutom oziroma pravili zavoda. S temi akti je lahko tudi določeno, da imajo posamezne organizacijske enote pooblastila v pravnem prometu, ki jih izvršujejo v imenu in za račun zavoda.

Sklad:

V 8. členu ZSKZ je navedeno, da organizacijo Sklada določa Statut Sklada. V 12. členu pa, da se za opravljanje operativnih del na Skladu ustanovijo območne izpostave, ter da opredelitev operativnih del in obseg območij določi Statut Sklada.

Statut Sklada sicer v svojem tretjem poglavju oziroma 9. členu na splošno opredeli organiziranost Sklada, vendar glede obsega območij območnih izpostav in podrobnejše opredelitve njihovih operativnih del in nalog napoti na sprejetje Pravilnika o podrobnejši opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b; 2011e).

Organizacijo Sklada bomo podrobneje predstavili v nadaljevanju, v okviru naslova »Organiziranost Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije«.

4.2.7 Sredstva za delo in odgovornost za obveznosti

ZZ:

Zavod v skladu z ZZ pridobiva sredstva za svoje delovanje na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi, in sicer:

- iz sredstev ustanovitelja;
- s plačili za storitve;
- s prodajo blaga in storitev na trgu in
- iz drugih virov.

Na tej podlagi Tičar vire financiranja javnega zavoda deli na:

- javne - proračunska plačila za financiranje javne službe;
- nejavne - zasebna (do)plačila za financiranje javne službe;
- tržne - prihodki od prodaje blaga in storitev z dopolnilno (tržno) dejavnostjo ter
- druge - subvencije, donacije, darila, dediščine, prihodki od naložb in podobno (Tičar 2005).

Ob tem posebej opozarja na razliko med tržnimi viri javnega zavoda in nejavnimi viri financiranja javne službe. Slednji so namreč finančna sredstva, ki jih javni zavod pridobi s prodajo storitev ali blaga v okviru izvajanja javne službe (katere obseg mora biti opredeljen z zakonom), pri čemer ceno za končnega uporabnika regulira oziroma predpiše izvajalec te javne službe in ni oblikovana prosto, na trgu. V izogib neelojalni konkurenci na trgu ali prikritemu subvencioniranju, cene blaga ali storitev, ki jih javni zavod ponuja na trgu v okviru

svoje tržne oziroma dopolnilne dejavnosti (ki ne sodi v okvir zakonsko predpisanega obsega javne službe), ne smejo pokrivati stroškov izvajanja javne službe. Tudi zato je potrebno ločiti financiranje javne službe od financiranja javnega zavoda s strani drugih virov in s tem omogočiti tudi transparentno porabo javnih sredstev (Tičar 2005).

Tudi Kamnarjeva opozarja na tveganje neracionalne porabe javnih sredstev javnih zavodov, ki je lahko posledica izvajanja njihove tržne dejavnosti, in v tej zvezi izpostavi nujnost, da se tudi z računovodskega vidika dejavnost javnega zavoda razmeji na pridobitno in nepridobitno. Poudarja tudi prednosti oziroma ugodnosti, ki jih javnemu zavodu na prostem trgu (kot na primer nižje cene) omogoča njegova institucionalna ureditev oziroma zakon (Kamnar 1999, 91–92).

Navedena tveganja in nujnost razmejitev financiranja javne službe zavoda od financiranja zavoda iz tržnih virov ter konkretiziranja tržne dejavnosti zavoda, izpostavlja tudi Igor Šoltes, in hkrati poziva k zakonski ureditvi problematike tržne dejavnosti oziroma vsaj minimalnih skupnih izhodišč tržne dejavnosti na različnih področjih (Šoltes, 2009).

ZZ ob urejanju vprašanja sredstev za delo zavoda ureja tudi odgovornost za njegove obveznosti. ZZ tako določa, da mora zavod za svoje obveznosti odgovarjati s sredstvi, s katerimi lahko razpolaga, in da, v kolikor ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi določeno drugače, za obveznosti zavoda odgovarja ustanovitelj.

Javni zavod je torej pravna oseba, ki nima v lasti premoženja, temveč z njim le upravlja, a kljub temu odgovarja za obveznosti zavoda s sredstvi, s katerimi razpolaga in so v lasti države oziroma občine (odvisno od ustanovitelja zavoda). Iz obrazložitve predloga zakona o negospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: pZNJS) izhaja, da naj bi zakonodajalec tu sledil cilju, da ustanovitelj, ki za obveznosti zavoda odgovarja le če njegova odgovornost ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi izključena, ne bi bil odgovoren za obveznosti zavoda tudi z morebitnim drugim premoženjem, ki sicer ni (bil) namenjen izvajanju dejavnosti javnega zavoda. Vsekakor je ustanovitelj odgovoren za obveznosti zavoda, če ta ni samostojna pravna oseba in izvršuje pooblastila v imenu in na račun ustanovitelja, kljub temu, da zakon te obveznosti ne opredeljuje (pZNJS 2010).

ZZ tudi določa, da sme zavod presežek prihodkov nad odhodki uporabiti zgolj za opravljanje in razvoj dejavnosti, v kolikor ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače.

Sklad:

ZSKZ je določil, da je Republika Slovenija iz državnega proračuna zagotovila sredstva za začetek delovanja Sklada, in opredelil, da so sredstva, ki jih Sklad pridobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, njegov prihodek. Sicer lahko Sklad pridobiva sredstva za svoje delovanje tudi iz proračuna Republike Slovenije in iz drugih virov.

Kot prihodek Sklada ZSKZ izrecno opredeli tudi koncesijsko dajatev, ki Skladu pripada na podlagi koncesij, podeljenih za izkoriščanje gozdov, s katerimi gospodari, pri čemer zakon tudi opredeli, kako se ta koncesijska dajatev določi in ob tem glede podrobnejše opredelitve priznanih stroškov izkoriščanja gozdov napoti na uredbo Vlade Republike Slovenije.

ZSKZ določa namensko porabo pridobljenih sredstev Sklada, in sicer za:

- vlaganja za vzdrževanje in izboljšanje proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in kmetij ter za uresničevanje in razvoj vseh funkcij gozdov;
- nakup kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov;
- stroške svojega poslovanja.

Poleg navedenega mora Sklad na podlagi določila ZSKZ-B, ki se uporablja od 1. januarja 2010 dalje, vsem občinam, v katerih ležijo gozdovi, ki so v lasti Republike Slovenije in z njimi gospodari Sklad, do 30. junija tekočega leta za minulo leto (pri čemer se prvo izplačilo izvrši v letu 2011), nakazati 7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov. Pri tem posamezna občina prejme sorazmerni del te vrednosti, glede na realiziran posek (neto m³). Ta sredstva se v proračunu občine izkazujejo kot namenski prejemki, ki morajo biti namensko tudi porabljeni, in sicer za izvajanje ukrepov za gradnjo infrastrukture lokalnega pomena v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance.

ZSKZ je opredelil dva namena, za katera Sklad porabi svoj presežek prihodkov nad odhodki, in sicer:

- za razvoj dejavnosti Sklada in

- za pokrivanje obveznosti iz naslova odškodnin za nezmožnost uporabe kmetijskih zemljišč in gozdov v skladu z zakonom, ki ureja denacionalizacijo.

Poleg tega je ZSKZ Skladu glede razporeditve presežka določil še dodatno finančno obveznost, saj mora po pokritju zgoraj navedenih obveznosti v primeru ostanka presežka prihodkov nad odhodki, upravljavcem zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, in s katerimi sicer gospodari Sklad, z namenom izvajanja načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov, nakazati tri odstotke tega ostanka presežka prihodkov nad odhodki. Pri tem razdelitev teh sredstev med upravljavce pripravi ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave.

Sklad je sicer posredni uporabnik proračuna Republike Slovenije in prihodke za pokrivanje stroškov svojega poslovanja skoraj v celoti pridobiva sam na trgu, iz naslova gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi (iz proračuna pridobi le del sredstev za pokrivanje izvajanja nalog upravljanja hidromelioracijskih sistemov - HMS).

Iz državnega proračuna Sklad dobi tudi minimalna namenska sredstva za upravljanje z gozdovi ter za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov v 10 kilometrskem obmejnem pasu.

Manjši delež prihodkov Sklada predstavljajo tudi prihodki iz naslova tržne dejavnosti, kamor sodijo prihodki od certificiranja po mednarodni shemi Sveta za nadzor gozdov - Forest Stewardship Council® (v nadaljevanju: FSC¹⁷) ter prihodki iz upravljanja HMS, ki ni vključen v okvir upravljanja na podlagi Uredbe o načinu izvajanja javne službe upravljanja in vzdrževanja hidromelioracijskih sistemov (Ur. l. RS, št. 95/2011)¹⁸ (Skład kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

¹⁷ FSC je mednarodna, nevladna organizacija. Glavni namen certificiranja FSC je podpiranje vzornega, trajnostnega gospodarjenja z gozdovi na svetovni ravni. FSC je bil ustanovljen leta 1993, in sicer kot odgovor na problematiko globalnega krčenja gozdov. Navzoč je na vseh petih celinah (Azija/Pacifik, Evropa/Rusija, Južna Amerika, Severna Amerika in Afrika), v več kot 80 državah po vsem svetu. Svoj sedež ima v Bonnu, v Nemčiji (Skład kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a). Glej tudi vsebino pod naslovom 4.4.2. »Gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije«, tu.

¹⁸ Skladu je bila z navedeno uredbo dodeljena nova naloga upravljanja in vzdrževanja hidromelioracijskih sistemov na območju Republike Slovenije, in sicer z začetkom leta 2012, za obdobje petih let. Več o tem glej vsebino pod naslovom 4.4.5 »Upravljanje hidromelioracijskih sistemov«, tu.

Dejavnost Sklada je v skladu s Pravilnikom o pridobitni in nepridobitni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 109/07 s spr.) skoraj v celoti opredeljena kot pridobitna dejavnost, kar po navedenem pravilniku pomeni, da je izpolnjen vsaj eden od dveh pogojev, in sicer:

- dejavnost se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička;
- zavezanec z opravljanjem dejavnosti na trgu konkurira drugim zavezancem (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012c).

4.2.8 Nadzor

ZZ:

ZZ opredeljuje tri vrste nadzora, in sicer:

- nadzor nad zakonitostjo dela zavoda, ki ga izvajajo pristojni državni organi;
- nadzor nad finančnim poslovanjem zavoda, ki ga izvajajo državni organi oziroma pooblaščne organizacije in
- nadzor nad strokovnostjo dela zavoda, ki ga izvajajo z zakonom določeni strokovni organi.

Nadzor v javnih zavodih sicer določata Zakon o računovodstvu (Ur. l. RS, št. 23/99 s spr.) in Zakon o računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 11/2001 s spr.). Prvi opredeljuje notranji nadzor oziroma revidiranje, slednji pa obveznosti zunanje revizije (pZNJS 2010).

Sklad:

V skladu z ZSKZ je Sklad je za svoje delo odgovoren Vladi Republike Slovenije in ji o svojem delu poroča najmanj enkrat letno. Vlada Republike Slovenije pa najmanj enkrat letno o delovanju Sklada poroča Državnemu zboru Republike Slovenije. Delo Sklada sicer nadzirata ministrstvo, pristojno za kmetijstvo in gozdarstvo, ter ministrstvo, pristojno za finance.

Takšen nadzor je bil uveljavljen z novelo ZSKZ v letu 2010, ko so poslanci Državnega zbora Republike Slovenije s sprejetjem ZSKZ-B ukinili dotedanji nadzorni organ Sklada – Nadzorni odbor, ki je nadziral zakonitost dela in finančno poslovanje Sklada ter najmanj enkrat letno Svet Sklada seznanil s svojimi ugotovitvami in prav tako najmanj enkrat letno o delovanju

Sklada poročal Državnemu zboru Republike Slovenije (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2004; 2007).

Člane Nadzornega odbora Sklada je imenoval in razreševal Državni zbor Republike Slovenije, vsi pa so bili predstavniki ustanovitelja – države, in ne Vlade Republike Slovenije. Običajno so tako kandidate za člane Nadzornega odbora Sklada predlagale poslanske skupine Državnega zbora Republike Slovenije.

Nadzorni odbor Sklada so sestavljali štiri člani in predsednik, ki je bil izvoljen na prvi seji, izmed članov. Mandatna doba članov Nadzornega odbora Sklada je bila določena s Statutom Sklada, in sicer je bila do sprejema Statuta Sklada, v letu 2004, dve leti, z uveljavitvijo Statuta Sklada v letu 2004, pa štiri leta (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 1993; 2004).

Po sprejemu ZSKZ-B so razne politične opcije, ki so nasprotovale sprejemu rešitev, ki jih je ta zakon uvajal, javno nasprotovale tudi spremembam nadzora nad delovanjem Sklada. Nestrinjanja s sprejetim zakonom so bila celo tako močna, da sta bila v zakonodajni postopek skoraj istočasno vložena dva predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Vendar je tedanja Vlada Republike Slovenije v parlamentarni proceduri v svojih mnenjih tako k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ZSKZ-C, ki ga je predlagala skupina poslancev s prvopodpisanim Francem Bogovičem (Slovenska ljudska stranka), kot tudi k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ZSKZ-D, ki ga je predlagal Državni svet Republike Slovenije, argumentirano zavrnila predloge vnovične vzpostavitve nadzornega organa Sklada in načina poročanja Državnemu zboru Republike Slovenije, saj je bil v obeh primerih postopek sprejemanja zakona zaključen že z obravnavo oziroma sklepom Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Državni svet Republike Slovenije 2010; Državni zbor Republike Slovenije, Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2010a; 2010b; Državni zbor Republike Slovenije, skupina poslancev – prvopodpisani Franc Bogovič 2010).

Vlada Republike Slovenije je kot predlagatelj ZSKZ-B zagovarjala sprejete novosti, in sicer z argumenti, da vloga Državnega zbora Republike Slovenije pri nadzoru nad delovanjem

Sklada tudi z ZSKZ-B ostaja, saj mu je Vlada Republike Slovenije dolžna letno poročati o aktivnostih in ukrepih na enak način, kot je to do tedaj izvajal Nadzorni odbor Sklada. Vsebinski del poročila Nadzornega odbora Sklada je namreč po večini povzemal vsebino letnega poročila o delu Sklada, ki ga sicer sprejema Svet Sklada s soglasjem Vlade Republike Slovenije. Dodano je bilo le krajše poročilo o delu Nadzornega odbora Sklada ter njegove pobude, kar pa je mogoče - po mnenju Vlade Republike Slovenije - nadomestiti s poročili pristojnih ustanov, ki sicer izvajajo nadzor nad delom in poslovanjem Sklada, kot so Računsko sodišče Republike Slovenije, Urad za nadzor proračuna, notranje revizijska služba. Ne nazadnje tudi ni običajno, da bi javni zavodi, ki jih ustanovi država, imeli poleg organa upravljanja, sveta zavoda, tudi nadzorni odbor. Poleg navedenega je Vlada Republike Slovenije spremembe, ki jih je predlagala glede nadzora, utemeljevala tudi z argumentom, da je rešitev glede poročanja Vlade Republike Slovenije Državnemu zboru Republike Slovenije tudi v skladu z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V skladu z zakonom, ki ureja Vlado Republike Slovenije, je namreč Vlada Republike Slovenije odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejme Državni zbor Republike Slovenije, ter za celotno delovanje državne uprave; Državnemu zboru Republike Slovenije oziroma natančneje, njegovi komisiji za nadzor javnih financ, pa 39. člen Poslovnika Državnega zbora nalaga nadzor nad izvrševanjem finančnih načrtov in pravilnosti finančnih izkazov javnih skladov, javnih podjetij in zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija. S to spremembo se navedene vrste nadzora nad Skladom (s strani zakonodajne in izvršilne veje oblasti) niso spremenile, okrepila se je le vloga izvršilne veje oblasti, torej Vlade Republike Slovenije, ki je odgovorna za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora Republike Slovenije (Vlada Republike Slovenije 2010a; 2010b).

4.2.9 Prenehanje

ZZ:

ZZ navaja primere, v katerih lahko zavod preneha delovati, in sicer:

- če se s pravnomočno odločbo ugotovi ničnost vpisa zavoda v sodni register (se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom);

- če je zavodu izrečen ukrep prepovedi opravljanja dejavnosti, ker ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dejavnosti, in v roku, ki je določen s tem ukrepom, ne izpolni zahtevanih pogojev (se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom);
- če ustanovitelj sprejme akt o prenehanju zavoda, ker so prenehale potrebe oziroma pogoji za opravljanje dejavnosti, za katero je bil zavod ustanovljen (se izvede postopek likvidacije zavoda v skladu z zakonom);
- če se pripoji drugemu zavodu, ali če se z drugim zavodom spoji, ali pa če se razdeli v dvoje ali več zavodov, kar pomeni, da gre za statusne spremembe, katerih posledica je preoblikovanje, in v okviru katerih preneha obstoj zavoda, ki se pripoji, ali zavoda, ki se razdeli, ali zavodov, ki se spajajo (Bohinc 2005a; 2005b);
- če se organizira kot podjetje, kar pomeni, da gre za statusno spremembo, ki ne predstavlja diskontinuitete pravne osebnosti, saj ta ne preneha obstajati (Bohinc 2005a; 2005b).

Zavod lahko preneha tudi v drugih primerih, ki so določeni z zakonom ali aktom o ustanovitvi. V primerih, ko ustanovitelj po zakonu ali aktu o ustanovitvi ni odgovoren za obveznosti zavoda, se prenehanje zavoda opravi na podlagi stečaja.

Sklad:

ZSKZ posebej ne ureja vprašanja prenehanja tega javnega zavoda, zato se v tej zvezi upoštevajo predpisi, ki urejajo to področje za javne zavode, kot to določa 3. člen ZSKZ¹⁹.

4.3 ORGANIZIRANOST SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi 8. člena ZSKZ organizacijo Sklada določa Statut Sklada, ki ga s soglasjem Vlade Republike Slovenije sprejme Svet Sklada kot organ upravljanja.

Organizacijo Sklada opredeljuje tretje poglavje Statuta Sklada oziroma njegov 9. člen, ki določa, da je Sklad organiziran enotno za območje Republike Slovenije ter da svoje naloge izvaja na sedežu ter na območnih izpostavah, ki so oblikovane za opravljanje operativnih del in nalog na določenem območju, in s katerimi se zagotavlja dostopnost storitev uporabnikom

¹⁹ 3. člen ZSKZ: »Sklad je pravna oseba in posluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode, če ni s tem zakonom drugače določeno«.

na območju naše države oziroma upraviteljstvih, ki predstavljajo praviloma zaključena teritorialna območja v okviru Skladovega Sektorja za kmetijstvo oziroma Sektorja za gozdarstvo.

ZSKZ v svojem 12. členu sicer določa, da Statut Sklada določi opredelitev operativnih del in obseg območij območnih izpostav, ki se ustanovijo za izvajanje operativnih del. Vendar je Statut Sklada v zadnjem odstavku 9. člena določil, da se obseg območij območnih izpostav in podrobnejša opredelitev njihovih operativnih del in nalog določijo s Pravilnikom o podrobnejši opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev. Ta Pravilnik v skladu z 11. členom tega Statuta sprejme Svet Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b; 2011e).

V okviru Sektorja za kmetijstvo so organizirana štiri upraviteljstva, ki obsegajo območja več upravnih enot, in sicer:

- Upraviteljstvo osrednje Slovenije obsega območja upravnih enot: Ljubljana, Kočevje, Ribnica, Grosuplje, Vrhnika, Logatec, Cerknica, Škofja Loka, Kranj, Tržič, Jesenice, Radovljica, Domžale, Kamnik, Litija, Zagorje ob Savi, Trbovlje, Hrastnik;
- Upraviteljstvo JZ Slovenije obsega območja upravnih enot: Ajdovščina, Idrija, Ilirska Bistrica, Izola, Koper, Nova Gorica, Piran, Postojna, Sežana, Tolmin;
- Upraviteljstvo JV Slovenije obsega območja upravnih enot: Krško, Brežice, Sevnica, Črnomelj, Metlika, Novo mesto, Trebnje, Šmarje pri Jelšah, Šentjur pri Celju, Celje, Laško, Velenje, Žalec, Mozirje ter
- Upraviteljstvo SV Slovenije obsega območja upravnih enot: Maribor, Lendava, Murska Sobota, Ljutomer, Ormož, Gornja Radgona, Lenart, Ptuj, Pesnica, Ruše, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Slovenj Gradec, Dravograd, Radlje ob Dravi in Ravne na Koroškem (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Sedež upraviteljstva določi direktor Sklada, glede na racionalnost in ekonomičnost poslovanja, in sicer na eni izmed lokacij območne izpostave. V posamezna zgoraj navedena upraviteljstva je z namenom zagotovitve racionalnejšega organiziranja poslovanja in dostopnosti storitev uporabnikom na območju Republike Slovenije združenih več po terenu organiziranih območnih izpostav, katerih število se prilagaja razmeram in racionalnosti poslovanja Sklada. Koordinira jih uslužbenec, ki vodi posamično upraviteljstvo in praviloma

tudi sam opravlja posamezna operativna dela in naloge s področja stvarne pristojnosti območne izpostave (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e). V času našega pregleda stanja so sedeži kmetijskih upraviteljstev na naslednjih lokacijah: Upraviteljstvo osrednje Slovenije v Ljubljani, Upraviteljstvo JZ Slovenije v Kopru, Upraviteljstvo JV Slovenije v Krškem ter Upraviteljstvo SV Slovenije v Mariboru.

V okviru upraviteljstev Sektor za kmetijstvo deluje na območnih izpostavah, s sedeži na naslednjih lokacijah:

- Upraviteljstvo osrednje Slovenije: Ljubljana, Kranj, Vrhnika, Cerknica, Kočevje, Grosuplje in Trbovlje;
- Upraviteljstvo JZ Slovenije: Koper, Nova Gorica, Ajdovščina, Postojna, Sežana in Tolmin;
- Upraviteljstvo JV Slovenije: Krško, Celje, Žalec, Novo mesto in Črnomelj;
- Upraviteljstvo SV Slovenije: Maribor, Gornja Radgona, Murska Sobota, Lendava, Ljutomer, Ormož, Ptuj, Slovenska Bistrica in Slovenj Gradec (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

Na posamezni območni izpostavi je za izvajanje operativnih del in nalog lahko razporejen eden ali več uslužbencev, lahko pa en uslužbenec opravlja dela tudi na dveh ali več območnih izpostavah. Direktor Sklada lahko (v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja) odredi tudi premestitev uslužbenca med območnimi izpostavami in upraviteljstvi (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

V okviru Sektorja za gozdarstvo so prav tako kot v Sektorju za kmetijstvo za učinkovito izvajanje operativnih del in nalog na področju gozdarstva ter zaradi zagotavljanja dostopnosti storitev uporabnikom na območju Republika Slovenije organizirana štiri upraviteljstva, glede na teritorialni obseg območij naslednjih upravnih enot:

- Upraviteljstvo osrednje Slovenije za območje upravnih enot: Ljubljana, Vrhnika, Logatec, Grosuplje, Litija, Sevnica, Krško, Brežice, Šmarje pri Jelšah, Šentjur pri Celju, Laško, Hrastnik, Trbovlje, Zagorje ob Savi, Domžale, Kamnik, Mozirje, Velenje, Žalec, Celje, Slovenske Konjice;
- Upraviteljstvo južne Slovenije za območje upravnih enot: Kočevje, Ribnica, Črnomelj, Metlika, Novo mesto, Trebnje;

- Upraviteljstvo zahodne Slovenije za območje upravnih enot: Postojna, Piran, Izola, Koper, Sežana, Ilirska Bistrica, Cerknica, Ajdovščina, Nova Gorica, Idrija, Tolmin, Jesenice, Radovljica, Tržič, Kranj, Škofja Loka ter
- Upraviteljstvo vzhodne Slovenije za območje upravnih enot: Maribor, Ravne na Koroškem, Dravograd, Ptuj, Pesnica, Lenart, Ljutomer, Murska Sobota, Gornja Radgona, Ormož, Lendava, Slovenska Bistrica, Ruše, Radlje in Slovenj Gradec (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

V okviru Sektorja za gozdarstvo oziroma njegovih upraviteljstev, Sklad nima organiziranih posebnih območnih izpostav (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e). Sedež upraviteljstva določi direktor Sklada glede na racionalnost in ekonomičnost poslovanja. V času našega pregleda stanja so sedeži gozdarskih upraviteljstev na naslednjih lokacijah: Upraviteljstvo osrednje Slovenije v Celju, Upraviteljstvo južne Slovenije v Novo mesto, Upraviteljstvo zahodne Slovenije v Postojni ter Upraviteljstvo vzhodne Slovenije v Mariboru. Upraviteljstva v Sektorju za gozdarstvo koordinirajo uslužbenci, glede na njihovo krajevno pristojnost. Ti uslužbenci (vodje upraviteljstev) koordinirajo delo zaposlenih, skrbijo za pretok informacij in znanja znotraj upraviteljstva ter opravljajo vse naloge, opredeljene v internih predpisih Sklada. Uslužbenec, ki vodi ta Sektor, jim lahko zaradi racionalne izvedbe del in operativnih nalog dodatno dodeli v reševanje katerokoli delo s področja njihove stvarne pristojnosti, in sicer za katerokoli območje države. Posamezni uslužbenci gozdarskega upraviteljstva pokrivajo območja več gozdnogospodarskih območij oziroma katastrskih občin, v skladu z navodilom in razporeditvijo uslužbenca, ki vodi Sektor za gozdarstvo. Direktor Sklada pa lahko (v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja) odredi tudi premestitev teh uslužbencev znotraj gozdarskih upraviteljstev in med njimi (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

4.3.1 Krajevna in stvarna pristojnost

Obseg krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev Sklada, kot že navedeno, opredeljuje Pravilnik o podrobnejši opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev, ki poleg tega določa tudi razmejitve pristojnosti gospodarjenja z zemljišči med Sektor za kmetijstvo in Sektor za gozdarstvo

Sklada ter operativna dela in naloge uslužbencev na območnih izpostavah in uslužbencev, ki vodijo upraviteljstva (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

Krajevna pristojnost območne izpostave Sektorja za kmetijstvo je določena z območji katastrskih občin, katere vodja tega Sektorja dodeli oziroma razdeli med posamezne uslužbence območne izpostave. Glede na posameznega pristojnega uslužbenca Sektorja za kmetijstvo oziroma za gozdarstvo, je krajevna pristojnost opredeljena na posamezno parcelo natančno, pri čemer se evidenca o tem vodi v računalniški aplikaciji in je vsem uslužbencem neposredno dostopna na interni spletni strani (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

Stvarna pristojnost je v sektorjih, ki neposredno opravljata dela in naloge na področju gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči oziroma gozdovi, opredeljena glede na posamezna delovna mesta uslužbencev v Sektorju za kmetijstvo oziroma za gozdarstvo. Tako so glede stvarne pristojnosti na področju kmetijstva za posamezno parcelo odgovorni uslužbenci Sektorja za kmetijstvo na območnih izpostavah oziroma uslužbenci, ki vodijo upraviteljstvo, v katerega krajevno pristojnost spadajo posamične parcele. Ti uslužbenci so odgovorni tudi za tiste parcele, ki jim jih tudi izven njihove redne krajevne pristojnosti dodeli vodja tega Sektorja. Tem uslužbencem lahko nadrejeni dodatno dodeli tudi katerokoli delo s področja njegove stvarne pristojnosti za katerokoli območje države. Na področju gozdarstva pa so glede stvarne pristojnosti skrbniki posamičnih parcel uslužbenci znotraj upraviteljstev Sektorja za gozdarstvo oziroma jim je skrb nad parcelo izven redne krajevne pristojnosti dodatno dodeljena z navodilom uslužbenca, ki vodi ta Sektor. S tem je vsak posamezen pristojni uslužbenec tudi skrbnik posameznih parcel in je kot takšen tudi stvarno in krajevno pristojen za izvajanje operativnih del in nalog na posameznih parcelah. Odgovoren je za skrbno in vestno spremljanje razmer na terenu in za obveščanje nadrejenih ter pristojnih organov o vseh relevantnih oziroma izrednih zadevah v zvezi s parcelami, katerih skrbnik je (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

Pristojnost za gospodarjenje z zemljišči (kmetijskimi zemljišči, gozdovi in drugimi zemljišči, s katerimi po zakonu upravlja in razpolaga Sklad) je med Sektor za kmetijstvo in Sektor za gozdarstvo razdeljena v skladu z mejo gozda, kot je določena z veljavnim gozdnogospodarskim načrtom, s tem da je za opravila v zvezi s posekom gozdnega drevja pristojen izključno Sektor za gozdarstvo. Za zemljišča, ki so v prostorskih planskih aktih

občin opredeljena kot stavbna, se pristojnost med sektorja razdeli glede na dejansko rabo predmetnega zemljišča. Kjer dejanske rabe zemljišč ni mogoče določiti, pristojnost določi direktor Sklada, v primerih mešane dejanske rabe zemljišč pa se njihovo gospodarjenje izvaja usklajeno med obema sektorjema, samo izvedbo pa izpelje sektor, glede na večinski delež površin kmetijskih zemljišč ali gozdov (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011e).

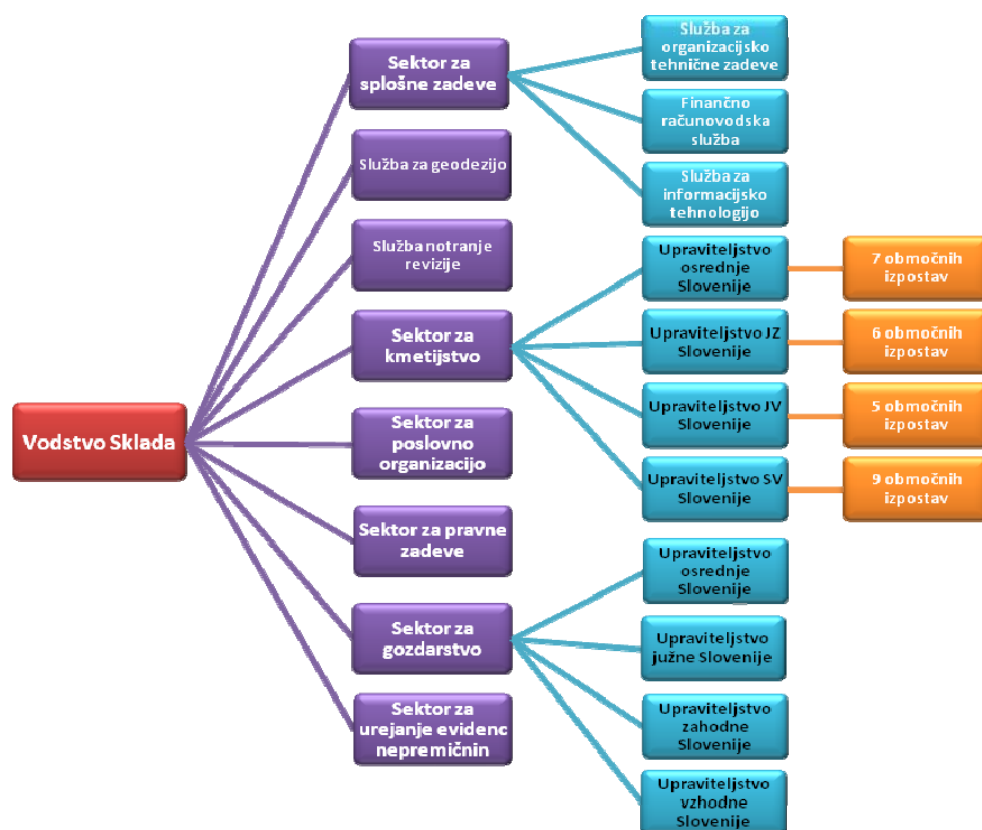
4.3.2 Notranja organizacija

Na Skladu se dela in naloge izvajajo v okviru notranjih organizacijskih enot, in sicer šestih sektorjev in petih služb, od katerih sta dve samostojni, tri pa sodijo v okvir sektorja.

Na posameznem področju dela Sklada se tako med seboj povezane naloge opravljajo v okviru naslednjih notranjih organizacijskih enot: Vodstvo Sklada, Sektor za poslovno organizacijo, Služba notranje revizije, Služba za geodezijo, Sektor za kmetijstvo, Sektor za gozdarstvo, Sektor za urejanje evidenc nepremičnin, Sektor za pravne zadeve in Sektor za splošne zadeve, ki združuje Službo za organizacijsko tehnične zadeve, Finančno računovodsko službo in Službo za informacijsko tehnologijo.

Od navedenih notranjih organizacijskih enot ima Sklad dve ključni strokovni organizacijski enoti. To sta Sektor za kmetijstvo, prek katerega Sklad izvaja operativna dela in naloge s področja gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči v lasti Republike Slovenije, ter Sektor za gozdarstvo, v katerem se izvajajo operativna dela in naloge gospodarjenja z gozdovi v lasti države.

Shema 4.1: Organizacijska struktura Sklada



Vir: Prirejeno po Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2011e; 2012č).

Poslanstvo in naloge posameznih notranjih organizacijskih enot Sklada navajamo v nadaljevanju.

4.3.2.1 Vodstvo Sklada

Vodstvo Sklada zastopa in predstavlja Sklad, vodi in usklajuje vse poslovne procese Sklada, vodi in usmerja področje odnosov Sklada z javnostmi, vodi notranjo organizacijo ter kadrovsko politiko Sklada. Pri tem izvaja naslednje naloge:

- zastopanje in predstavljanje Sklada;
- vodenje, organiziranje in usklajevanje poslovanja Sklada;
- vodenje strokovnega dela Sklada;

- izvajanje vseh vodstvenih del in nalog v skladu z zakonodajo, internimi predpisi in pooblastili.

V tej notranji organizacijski enoti so sistemizirana tri delovna mesta, in sicer direktor in namestnik direktorja, ki sta opredeljena že s Statutom Sklada, ter delovno mesto poslovnega sekretarja VII/1 (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

4.3.2.2 Sektor za poslovno organizacijo

Ta Sektor izvaja organizacijsko podporo vodstvu Sklada, upravlja odnose z javnostmi, skrbi za prepoznavnost Sklada v javnosti, koordinira delovanje Sklada z zunanjimi ustanovami in izvaja operativna dela in naloge s področja kadrovske zadeve. V okviru tega se opravljajo predvsem naslednje delovne naloge:

- organizacijska podpora vodstvu Sklada;
- skrb za razvoj dejavnosti Sklada;
- koordinacija med organi Sklada;
- koordinacija Sklada z zunanjimi institucijami;
- sodelovanje pri pripravi letnih poročil o delu Sklada in letnih programov delovanja Sklada;
- sodelovanje pri pripravi projektov za razvoj Sklada;
- urejanje odnosov Sklada z javnostmi;
- skrb za prepoznavnost Sklada v javnosti;
- sodelovanje pri urejanju notranje organizacije Sklada z oblikovanjem organizacijske strukture in delovnih mest Sklada;
- sodelovanje pri pripravi organizacijskih predpisov in navodil;
- upravljanje s človeškimi viri (skrb za razvoj kadrov, ocenjevanje in napredovanje zaposlenih na Skladu);
- vodenje registra pooblastil;
- vodenje in organiziranje pisarniškega poslovanja Sklada;
- vodenje registra in arhiva internih aktov (originalov) Sklada;
- sodelovanje in koordinacija pri pripravi programa prodaje nepremičnin;
- naročanje cenitev za določanje tržnih cen za zemljišča v prometu;
- izvajanje del in nalog Glavne pisarne in vložišča Sklada;

- urejanje arhiva iz delovnega področja Sektorja;
- vodenje arhiva Sveta Sklada.

V tem Sektorju je poleg vodje sistemiziranih še sedem delovnih mest (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č; 2013a).

4.3.2.3 Služba notranje revizije

Ena od notranjih organizacijskih enot Sklada je tudi Služba notranje revizije, vendar v tej Službi Sklad nima zaposlenega nobenega uslužbenca. Naloge notranje revizije izvajajo zunanji izvajalci notranjega revidiranja, ki jih Sklad izbere v skladu z zakonskimi predpisi, ki urejajo področje javnega naročanja.

Revidiranje poslovanja Sklada se izvaja v skladu s predpisi, ki urejajo to področje, Standardi notranjega revidiranja, Usmeritvami za državno notranje revidiranje in Pravilnikom o izvajanju notranje revizije Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Izvaja se znotraj vseh poslovnih področij Sklada ter podaja zagotovila in priporočila direktorju in Svetu Sklada o učinkovitosti poslovanja in skladnosti poslovanja z zunanjo in notranjo zakonodajo, pri čemer področje dela zajema celoten sistem finančnega posloводства in notranjih kontrol Sklada. Notranji revizor izvaja redne in izredne revizijske preglede. Redni revizijski pregledi se opravljajo v skladu z letnim načrtom dela. Izredni revizijski pregled je tisti, ki ni opredeljen v letnem načrtu in se opravi na zahtevo Sveta Sklada, direktorja Sklada, ali vodstva posameznega sektorja, če ga potrdi direktor. Notranja revizija ima naslednje naloge:

- pripravljane strateškega in letnega načrta dela notranje revizijske službe, ki temeljita na oceni tveganja in ju potrdi Svet Sklada;
- izpolnjevanje odobrenega letnega načrta dela;
- izvajanje posebne preiskave po nalogu direktorja Sklada in Sveta Sklada ob predhodni seznanitvi direktorja Sklada;
- pomoč pri preiskovanju, kadar obstaja sum pomembnih goljufivih dejanj na Skladu in uradno obveščanje direktorja in predsednika Sveta Sklada;

- spremljanje obsega in področja dela zunanjih revizorjev ter po potrebi tudi drugih nadzornih organov, z namenom, da se na Skladu zagotovi optimalna revizijska pokritost ob razumnih celotnih stroških;
- zagotavljanje ustreznega znanja, usposobljenosti, izkušenj in potrebnih strokovnih nazivov izvajalca notranjega revidiranja;
- skrbništvo nad priročnikom za notranje revidiranje;
- sodelovanje z zunanjim revizorjem, nadzorniki Računskega sodišča Republike Slovenije in predstavniki Ministrstva za finance;
- urejanje arhiva iz delovnega področja Službe;
- poročanje direktorju Sklada, Svetu Sklada o ugotovitvah iz revizijskih pregledov ter uresničevanja revizijskih priporočil s strani pristojnih organizacijskih enot;
- svetovanje vodstvu Sklada v skladu s Standardi notranjega revidiranja in temeljnimi revizijskimi načeli, tako da to prinaša dodano vrednost oziroma prispeva k uresničevanju ciljev Sklada.

V tej Službi sta poleg vodje sistemizirani še dve delovni mesti (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011d in 2012č).

4.3.2.4 Služba za geodezijo

Služba za geodezijo Sklada opravlja vsa dela in naloge v zvezi z geodetskimi postopki, ki se izvajajo na zemljiščih, s katerimi gospodarji Sklad, in izvaja druge spremljajoče naloge v skladu z zakonodajo, in sicer:

- obravnavanje prejetih vlog, ki se nanašajo na geodetske storitve in geodetsko dejavnost;
- pripravljane in izdajanje soglasij k izvedbi elaboratov geodetskih storitev, ki se izvajajo na zemljiščih v upravljanju Sklada, v skladu z zakonskimi določili.
- zastopanje Sklada v vseh geodetskih upravnih postopkih, ki se izvajajo na zemljiščih v upravljanju Sklada;
- načrtovanje in vodenje postopkov javnih naročil geodetskih storitev za potrebe Sklada;
- pripravljane in izdajanje naročil geodetskih storitev in pripadajoče dokumentacije;
- načrtovanje, urejanje ter nadzor nad izvajanjem geodetskih storitev na zemljiščih v upravljanju Sklada;
- arhiviranje ključnih dokumentov o izvajanju geodetskih postopkov;

- načrtovanje, spremljanje in sodelovanje pri razvoju geografskega informacijskega sistema Sklada v delu, ki se nanaša na geodetske podatke in interaktivnega geolociranja podatkov podatkovne baze Sklada na osnovi geodetskih podatkov;
- ažuriranje digitalnih geodetskih podatkov v Skladovi podatkovni bazi;
- načrtovanje in izvajanje modernizacije poslovanja geodetske Službe Sklada;
- pripravljane podatkov za izvedbo internih geodetskih meritev za potrebe Sklada;
- izvajanje internih geodetskih meritev na zemljiščih v upravljanju Sklada;
- izvajanje elaboratov internih geodetskih meritev;
- vodenje in izvajanje geodetskih projektov na območju zemljišč v upravljanju Sklada;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv s področja dela Službe;
- spremljanje izvajanja internih predpisov;
- pripravljane predlogov internih aktov, ki urejajo področje delovanja Službe, in skrbništvo nad njimi;
- priprava predloga letnega programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila za področje geodezije;
- urejanje arhiva iz delovnega področja Službe.

V tej Službi so poleg vodje sistemizirana še tri delovna mesta (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

4.3.2.5 Sektor za kmetijstvo

Sektor za kmetijstvo opravlja dela in naloge, ki se nanašajo na gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in drugimi zemljišči, ki so v lasti Republike Slovenije in z njimi gospodari Sklad, ter izvaja druge spremljajoče naloge v skladu z zakonodajo, pri čemer se operativna dela in naloge v okviru upravljanja in razpolaganja z navedenimi nepremičninami izvajajo zlasti na področjih dela, kot so urejanje zakupnih razmerij, promet z zemljišči, agrarne operacije in obremenjevanje zemljišč s stvarnimi pravicami. Te naloge so:

- evidentiranje stanja zemljišč Sklada glede na parcele, površine in druge kriterije;
- evidentiranje razhajanj med dejanskim in katastrskim stanjem zemljišč;
- operativna dela v zvezi z zakupi kmetijskih zemljišč;
- vsa operativna dela v zvezi s prometom s kmetijskimi zemljišči kot je nakup, prodaja in menjava kmetijskih zemljišč ter razdružitve in komasacije;

- sodelovanje pri komisijah za promet z zemljišči;
- priprava predloga letnega programa prodaje nepremičnin in njegovih dopolnitev;
- urejanje prenosov zemljišč;
- predlaganje zakupnih in najemnih razmerij na zemljiščih;
- predlog določanja cen ter drugih pogojev kot osnove za sklenitev zakupnega in najemnega razmerja;
- priprava predloga javnih ponudb in razpisov za oddajo zemljišč v zakup;
- sprejemanje vlog zainteresiranih strank za zakup zemljišč;
- predlog izbora in odločanja o zakupnikih ter dogovarjanje z njimi;
- predaja zemljišč zakupnikom v posest;
- nadziranje obdelave in stanja zakupljenih in najetih zemljišč in nadziranje izpolnjevanja pogojev najemnih in zakupnih pogodb;
- pripravljane predlogov in urejanje odpovedi pogodb;
- sodelovanje pri komisijah za zakup;
- pripravljane predloga za fakturiranje zakupnin in najemnin;
- vzdrževanje evidence o zakupljenih in prostih zemljiščih;
- pripravljane pogodb o soglasjih in služnostnih, vezanih na zemljišča, ki jih upravlja Sklad;
- pripravljane predlogov programov za gospodarno zaokroževanje zemljišč;
- pripravljane predlogov urejanja prometa pri menjavi in razdružitvi zemljišč;
- sodelovanje v komisijah za denacionalizacijo;
- urejanje dokumentacije v zvezi z denacionaliziranimi zemljišči, ki jih upravlja Sklad;
- izvedba postopkov za dodelitev nadomestnega zemljišča upravičencem;
- skrb za izboljševanje gospodarnosti in kakovosti zemljišča;
- predlaganje pogodb o izvedbi del za povečanje gospodarnosti zemljišč in v zvezi s tem priprava programov;
- izvedba programov za izboljšanje kakovosti in povečanje kmetijskih zemljišč (melioracije, komasacije);
- pripravljane predlogov za investicijsko vzdrževanje kmetijske infrastrukture, sanacije in melioracije kmetijskih zemljišč;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv s področja dela Sektorja;
- spremljanje izvajanja internih predpisov;

- priprava predlogov internih aktov, ki urejajo področje delovanja Sektorja, in skrbništvo nad njimi;
- priprava predloga letnega programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila za področje kmetijstva;
- vodenje in vzdrževanje baz podatkov s področja kmetijstva;
- urejanje arhiva iz delovnega področja Sektorja;
- redno odgovarjanje na pisne vloge strank.

V tem Sektorju je poleg vodje sistemiziranih še šest delovnih mest (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b, 2012a in 2012č).

4.3.2.6 Sektor za gozdarstvo

Sektor za gozdarstvo opravlja dela in naloge, ki se nanašajo na gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije, s katerimi gospodari Sklad, ter druge spremljajoče naloge. Pri tem se operativna dela in naloge v okviru upravljanja in razpolaganja z gozdovi izvajajo zlasti na naslednjih področjih dela: urejanje koncesijskih razmerij, upravljanje z gozdovi, za katere ni podeljena koncesija, načrtovanje del v državnih gozdovih, izvajanje nadzora na vseh segmentih upravljanja z gozdovi, promet z gozdovi in obremenjevanje zemljišč s stvarnimi pravicami. Te naloge so sledeče:

- vodenje, vzdrževanje in izpopolnjevanje baz podatkov s področja gozdarstva;
- sodelovanje pri razvoju aplikacij s področja gozdarstva;
- pripravljane predlogov letnih programov gospodarjenja z gozdovi v lasti Republike Slovenije;
- pripravljane predlogov programov prodaje, nakupa in menjave gozdov;
- priprava predloga letnega programa prodaje nepremičnin in njegovih dopolnitev;
- vodenje in izvajanje postopkov prometa z gozdovi;
- predlog sklepanja letnih aneksov h koncesijskim pogodbam;
- priprava predlogov za podelitev koncesije;
- zastopanje Sklada v območnih svetih ZGS in svetu centralne enote ZGS;
- koordinacija dela ZGS, ki se nanaša na državne gozdove;
- spremljava in nadzor izvajanja koncesije;

- sodelovanje v postopkih priprave predlogov zakonskih in podzakonskih aktov na področju gozdarstva in varstva narave;
- sodelovanje v postopkih denacionalizacije;
- priprava pogodb o soglasjih in služnostih;
- sodelovanje v postopkih prenosov zemljišč;
- sodelovanje v geodetskih postopkih;
- sodelovanje z znanstveno raziskovalnimi institucijami s področja gozdarstva;
- sodelovanje s tujimi in mednarodnimi organizacijami s področja gozdarstva;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv s področja dela Sektorja;
- spremljanje izvajanja internih predpisov;
- priprava predlogov internih aktov, ki urejajo področje delovanja Sektorja, in skrbništvo nad njimi;
- priprava predloga letnega programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila za področje gozdarstva;
- urejanje arhiva iz delovnega področja Sektorja;
- redno odgovarjanje na pisne vloge strank.

V tem Sektorju je poleg vodje sistemiziranih še dvanajst delovnih mest (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b; 2011e).

V skladu s Pravilnikom o izvajanju del in nalog v Sektorju za gozdarstvo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je delo uslužbencev, ki so razporejeni v ta Sektor, razdeljeno na štiri področja, in sicer:

1. promet z gozdovi ter soglasja in služnosti;
2. izkoriščanje gozdov;
3. notranji nadzor nad opravljenim delom;
4. certificiranje po shemi FSC (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b; 2011f; 2012č).

4.3.2.7 Sektor za urejanje evidenc nepremičnin

Sektor za urejanje evidenc nepremičnin izvaja dela in naloge s področja prenosa zemljišč, postopkov v zvezi z vpisom upravljavca v centralno evidenco nepremičnin oziroma vsa dela in naloge v zvezi z urejanjem evidenc nepremičnin, s katerimi gospodari Sklad, in sicer:

- izvajanje neodplačnih prenosov zemljišč na Sklad²⁰, na podlagi ZSKZ;
- izvajanje neodplačnih prenosov s Sklada na druge pravne osebe, na podlagi zakonov;
- priprava podatkov za pripravo pogodbe o neodplačnem prenosu drugim službam Sklada;
- preverjanje pogodb o neodplačnem prenosu, ki jih pripravijo druge službe Sklada;
- vnos podatkov in vodenje evidence o neodplačnih prenosi;
- priprava zemljiškoknjižnih predlogov na podlagi pogodb o prenosu in posredovanje teh na Državno pravobranilstvo Republike Slovenije;
- vodenje postopkov v zvezi z vpisom upravljavca in vpisom v centralno evidenco nepremičnin;
- opredelitev do lastništva zemljišč na prejete zunanje poizvedbe;
- preverjanje zemljiškoknjižnih predlogov, ki jih pripravijo druge službe Sklada in posredovanje teh na Državno pravobranilstvo Republike Slovenije;
- preverjanje zemljiškoknjižnih sklepov, izdanih na podlagi pogodb o neodplačnem prenosu;
- posredovanje podatkov računovodski službi za vknjižbo oziroma razknjižbo nepremičnin v registru osnovnih sredstev, ki so predmet neodplačnih prenosov na podlagi predpisov;
- izdajanje soglasij k prenosu zemljišč na druge upravljavce zemljišč v lasti države;
- kontrola in ureditev lastništva zemljišč, ki so v gospodarjenju Sklada, in za njih še urejeno zemljiškoknjižno stanje oziroma izveden vpis lastništva države v zemljiško knjigo;
- sodelovanje z drugimi sektorji/službami Sklada, ko gre za vprašanje lastništva zemljišč;
- izvajanje drugih nalog, ki so vezane na preverjanje in urejanje evidence zemljišč v gospodarjenju Sklada;
- urejanje arhiva iz delovnega področja Sektorja.

²⁰ V tem magistrskem delu pojem »prenos lastništva zemljišč na Republiko Slovenijo (oziroma z Republike Slovenije)« mestoma enačimo s pojmom »prenos zemljišč na Sklad (oziroma s Sklada)«, kar s pravno-formalnega vidika seveda ni moč enačiti, vendar tudi stroka zaradi preprostejše uporabe to dvoje enači. Sklad sicer izvaja postopke prenosov zemljišč v imenu in za Republiko Slovenijo. V tem smislu je torej pravilna navedba »prenos lastništva zemljišč na Republiko Slovenijo in v gospodarjenje Skladu« ter »prenos lastništva zemljišč z Republike Slovenije in gospodarjenja Sklada«.

V tem Sektorju je poleg vodje sistemiziranih še pet delovnih mest (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012a in 2012č).

4.3.2.8 Sektor za pravne zadeve

V Sektorju za pravne zadeve izvajajo dela in naloge s področja pravnih zadev, ki se nanašajo na gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi v lasti Republike Slovenije, in druge spremljajoče naloge v skladu z zakonodajo, kot so:

- zastopanje Sklada pred sodišči in upravnimi organi v skladu s pooblastili;
- priprava vsebinskih mnenj in opredelitev v postopkih denacionalizacije pred upravnimi organi;
- zastopanje Sklada pri premoženjskih zahtevkih na osnovi postopkov vračanja zaplenjenih premoženj;
- obravnavanje sodnih in izven-sodnih premoženjskih zahtevkov;
- vlaganje tožb na prepustitev kmetijskih zemljišč v posest Sklada, ker so zemljišča v protipravni posesti tretjih oseb;
- vlaganje tožb zaradi neupravičene obogatitve tretjih oseb zaradi protipravne posesti;
- reševanje sodnih sporov v zvezi s sklenjenimi pogodbami;
- pripravljane listin in opredelitev odvetnikom;
- pravna podpora vsem organizacijskim enotam Sklada;
- strokovna podpora postopkom prenosov zemljišč in vodenje postopkov prenosa na sodišču in upravnih postopkih;
- pravna podpora pri sklepanju zakupnih, koncesijskih pogodb, pogodb o prometu z zemljišči in pri dajanju soglasij;
- urejanje vpisovanja lastninske pravice Republike Slovenije v zemljiško knjigo na osnovi pogodb in aneksov;
- vlaganje ugovorov in pritožb v zvezi z zemljiškoknjiznimi sklepi;
- vlaganje rednih in izrednih pravnih sredstev v zvezi z upravnimi postopki;
- urejanje pravnih postopkov v primeru neplačanih terjatev;
- sodelovanje pri kazenskih in odškodninskih zahtevkih Sklada;
- sodelovanje pri urejanju notranje organizacije Sklada, pri oblikovanju organizacijske strukture in delovnih mest Sklada;

- podaja mnenja na osnutke internih aktov Sklada (po potrebi);
- sodelovanje pri pripravi organizacijskih predpisov in navodil;
- sodelovanje pri pripravi predloga sistemizacije delovnih mest;
- priprava tipskih pogodb in navodil za sklepanje pogodb;
- urejanje upravnih postopkov s področja dela Sektorja;
- sodelovanje pri oddaji javnih naročil;
- sodelovanje na področju delovno pravnih zadev;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv s področja dela Sektorja;
- priprava predloga letnega programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila za področje pravnih zadev;
- spremljanje izvajanja internih predpisov;
- priprava predlogov internih aktov, ki urejajo področje delovanja Sektorja, in skrbništvo nad njimi;
- urejanje arhiva iz delovnega področja Sektorja.

V tem Sektorju je poleg vodje sistemiziranih še pet delovnih mest (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012a in 2012č).

4.3.2.9 Sektor za splošne zadeve

Sektor za splošne zadeve združuje tri službe, in sicer Službo za organizacijsko tehnične zadeve, Finančno računovodsko službo in Službo za informacijsko tehnologijo. V okviru njegovega delovnega področja se izvajajo dela in naloge splošnih zadev Sklada, kot so strokovne, organizacijsko tehnične in druge spremljajoče naloge, vključno s področjem javnega naročanja, financ in računovodstva ter informacijske tehnologije.

V tem Sektorju je poleg vodje sistemiziranih še 15 delovnih mest. Število sistemiziranih delovnih mest v posameznih službah navajamo v nadaljevanju, pri predstavitvi posamezne službe (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

4.3.2.9.1 Služba za organizacijsko tehnične zadeve

Služba za organizacijsko tehnične zadeve je bila ustanovljena z namenom izvajanja naslednjih nalog Sklada:

- vodenje in koordinacija postopkov javnega naročanja;
- izvajanje rednega, investicijskega in tekočega vzdrževanja poslovnih prostorov ter predlaganje upravljanja s stvarnim premoženjem Sklada (načrtovanje novih investicij, najem poslovnih prostorov, zavarovanja stvarnega premoženja, čiščenje poslovnih prostorov itd.);
- vodenje in vzdrževanje evidenc osnovnih sredstev, opreme, mobilne telefonije, drobnega inventarja in drugega potrošnega materiala za poslovne namene;
- izvajanje nalog, vezanih na področje požarnega varstva in varnosti;
- vzdrževanje osnovnih sredstev Sklada;
- vzpostavitev in vodenje evidenc s področja dela Službe;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv;
- pripravljane predlogov internih aktov, ki urejajo področje delovanja Službe, in skrbništvo nad njimi;
- ostale naloge logistične, tehnične in administrativne narave.

V tej Službi sta poleg vodje službe sistemizirani še dve delovni mesti (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

4.3.2.9.2 Finančno računovodska služba

V Finančno računovodski službi se izvajajo dela in naloge s področja financ in računovodstva, in sicer:

- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv za notranje in zunanje uporabnike;
- priprava, standardizacija in razvoj metodologije, postopkov in procesov finančnega načrtovanja;
- pripravljane informacij za podporo izvajanja upravljalvske funkcije Sklada;
- spremljanje in opozarjanje ter preprečevanje odklonov glede na pričakovane in načrtovane finančne cilje;
- koordinacija in priprava finančnega načrta Sklada ter poslovnega poročila Sklada;

- svetovanje drugim organizacijskim enotam Sklada pri izvajanju davčnih in računovodskih predpisov;
- vodenje glavne knjige Sklada in vzdrževanje kontnega plana;
- obračunavanje in izplačilo plač, nadomestil plač in drugih prejemkov delavcem;
- obračun davčnih obveznosti in poročanje;
- vodenje knjigovodstva osnovnih sredstev;
- vodenje knjigovodstva terjatev in obveznosti;
- izterjava in poročanje o neplačanih terjatvah;
- koordinacija izvedbe letnega popisa sredstev,
- pripravljane predlogov internih aktov in navodil, ki urejajo področje delovanja Službe, in skrbništvo nad njimi;
- ostale naloge logistične, tehnične in administrativne narave.

V tej Službi je poleg vodje službe sistemiziranih še sedem delovnih mest (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

Temeljni interni akt, ki z vidika stroke pokriva področje delovanja te službe je Pravilnik o računovodstvu (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012b).

4.3.2.9.3 Služba za informacijsko tehnologijo

Služba za informacijsko tehnologijo skrbi za nemoteno izvajanje del in nalog s področja informacijske in telekomunikacijske tehnologije Sklada, kot so:

- zagotavljanje neprekinjenega, učinkovitega in varnega delovanja informacijske podpore in telekomunikacijske opreme Sklada;
- planiranje in načrtovanje razvoja infrastrukture informacijske tehnologije v skladu s potrebami uporabnikov in zahtevami vodstva Sklada ter splošnimi smernicami razvoja informacijske tehnologije;
- koordinacija in nadziranje dela zunanjih izvajalcev;
- pripravljane poročil, analiz in drugih gradiv s področja Službe;
- pripravljane tehničnih in vsebinskih specifikacij za izvedbo javnih razpisov in naročil malih vrednosti za področje informacijske tehnologije;
- zagotavljanje arhiviranja podatkov;

- vzpostavitev in vodenje evidenc s področja dela Službe;
- pripravljanje predlogov internih aktov in navodil, ki urejajo področje delovanja Službe, in skrbništvo nad njimi;
- ostale naloge logistične, tehnične in administrativne narave.

Za razliko od ostalih dveh služb v okviru Sektorja za splošne zadeve, ta Služba nima sistemiziranega delovnega mesta vodje, ampak jo vodi neposredno vodja Sektorja za splošne zadeve. Sicer so v tej Službi sistemizirana štiri delovna mesta (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

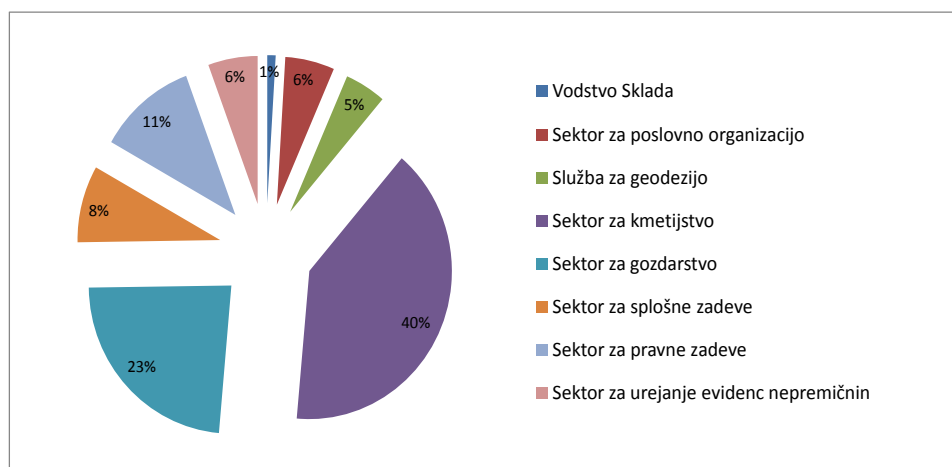
4.3.3 Uslužbenska razmerja na Skladu dan 31. 12. 2012

Število javnih uslužbencev, ki jih Sklad potrebuje za opravljanje svojih del in nalog na posameznih sistemiziranih delovnih mestih v okviru notranjih organizacijskih enot, s sistemizacijo delovnih mest Sklada ni omejeno, temveč izhaja iz vsakega veljavnega Letnega programa dela, ki ga sprejme Svet Sklada in h kateremu daje soglasje Vlada Republike Slovenije (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012č).

Po podatkih internih kadrovskih evidenc Sklada je bilo na dan 31. 12. 2012 na Skladu skupno zaposlenih 107 javnih uslužbencev, od tega:

- v Vodstvu Sklada direktorica;
- v Sektorju za poslovno organizacijo 6 javnih uslužbencev;
- v Službi za geodezijo 5 javnih uslužbencev, od tega 1 uslužbenka dela krajši delovni čas;
- v Sektorju za kmetijstvo 43 javnih uslužbencev, od tega je 1 uslužbenka na porodniškem dopustu in 2 uslužbenki delajo krajši delovni čas;
- v Sektorju za gozdarstvo 25 javnih uslužbencev;
- v Sektorju za splošne zadeve 9 javnih uslužbencev, od tega v Finančno računovodski službi 6 uslužbenk, v Službi za informacijsko tehnologijo 1 uslužbenec, v Službi za organizacijsko tehnične zadeve 1 uslužbenka ter vodja Sektorja;
- v Sektorju za pravne zadeve 12 javnih uslužbencev, od tega sta 2 uslužbenki na porodniškem dopustu in 1 uslužbenka dela krajši delovni čas;
- v Sektorju za urejanje evidenc nepremičnin 6 javnih uslužbencev (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a).

Graf 4.1: Deleži zaposlenih javnih uslužbencev v posamezni notranji organizacijski enoti glede na vse zaposlene na dan 31. 12. 2012



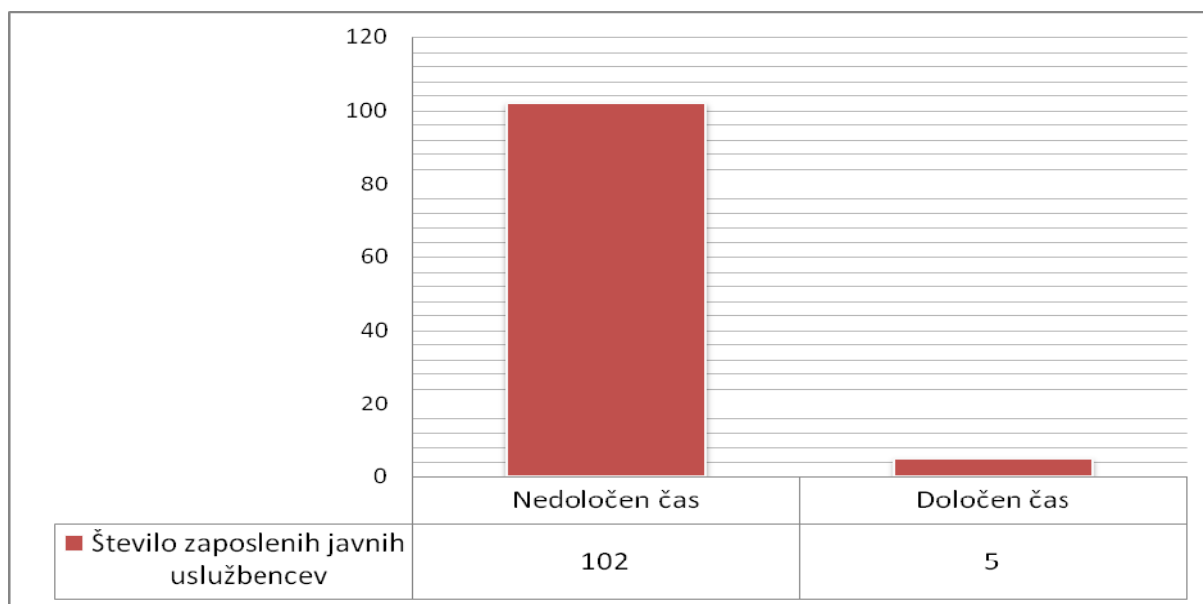
Vir: Prirejeno po Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2013a).

Od vseh 107 zaposlenih uslužbencev sta bila 102 javna uslužbenca zaposlena za nedoločen čas, od tega 4 uslužbenci s skrajšanim delovnim časom.

Za določen čas je bilo zaposlenih 5 javnih uslužbencev, od tega 4 uslužbenci, ki nadomeščajo uslužbenke na porodniškem dopustu oziroma daljši odsotnosti zaradi koriščenja starševskega dopusta ali bolniškem staležu, ter direktorica Sklada (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a).

Delež zaposlenih javnih uslužbencev za nedoločen čas je torej 95 odstotkov od vseh zaposlenih.

Graf 4.2: Razmerje števila javnih uslužbencev zaposlenih za določen oziroma nedoločen čas na dan 31. 12. 2012



Vir: Prirejeno po Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2013a).

4.3.4 Vključitev Sklada v Kadrovski načrt uporabnikov državnega proračuna

Eno temeljnih odprtih vprašanj, ki so posledica napačne statusno-pravne opredelitve Sklada s strani ministrstva, pristojnega za javno upravo, je tudi uvrstitev Sklada v okvir Kadrovskega načrta Vlade Republike Slovenije in posledično temu (s pravnega vidika) neutemeljeno omejevanje števila zaposlenih javnih uslužbencev na Skladu.

V letu 2003 se je začel uporabljati Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 56/2002 s spr., v nadaljevanju: ZJU), ki je vpeljal institut kadrovskega načrta, opredeljenega v drugem delu zakona, ki velja samo za državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti. Po spremembi 22. člena ZJU v letu 2005, s katero je zakon opredelil osebe javnega prava, za katere prav tako veljajo določbe drugega dela zakona, ki urejajo kadrovski načrt, je moral Sklad na zahtevo tedanjega ministrstva, pristojnega za javno upravo, v letu 2006 posredovati podatke o številu zaposlenih, ki jih je to ministrstvo na podlagi določil drugega odstavka 22. člena ZJU vključilo v pripravo Zbirnega kadrovskega načrta oseb javnega prava (v

nadaljevanju: ZKN). To število je bilo osnova za dovoljeno število javnih uslužbencev na Skladu, ko je ministrstvo, pristojno za javno upravo, Sklad brez zakonske podlage (kot bomo videli v nadaljevanju) vključilo v zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava (Skład kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012d).

Kadrovski načrt Vlade Republike Slovenije namreč opredeljujejo naslednji zakoni in pravni akti, katerih vsebina oziroma pravna podlaga nikjer ne določata, da bi kvoto zaposlenih na Skladu morala določati Vlada Republike Slovenije:

- **ZJU**

Drugi odstavek 22. člena ZJU določa, da določbe drugega dela tega zakona, ki urejajo kadrovski načrt, veljajo tudi za javne agencije, javne sklade, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Skład kot javni zavod tu taksativno ni naveden (Zakon o javnih uslužbencih, 22. čl.).

- **Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov (Ur. l. RS, št. 60/2006 s spr.)**

Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov v 1. členu določa vsebino tega pravilnika, in sicer način priprave predlogov, postopek sprejemanja in spremljanja realizacije kadrovskih načrtov za organe državne uprave, pravosodne organe in naslednje osebe javnega prava: javne agencije, javne sklade, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Skład tudi tu taksativno ni naveden (Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, 1. čl.).

- **Predlogi kadrovskih načrtov uporabnikov proračuna za leti 2011 in 2012**

Vlada Republike Slovenije je kot gradivo k 100. redni seji z dne 28. 9. 2010, pripravila dokument »Predlogi kadrovskih načrtov uporabnikov proračuna za leti 2011 in 2012«, katerega 4. točka se nanaša na osebe javnega prava iz drugega odstavka 22. člena ZJU. Kljub navedeni pravni podlagi in izrecni navedbi v samem dokumentu, na katere osebe javnega prava se ZKN nanaša, dokument osebi javnega prava v okviru pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, torej Skladu, omejuje število zaposlenih (Vlada Republike Slovenije 2010c).

- **Čistopis ZKN za leto 2012**

Ta dokument (kot tudi vsi drugi tovrstni dokumenti o ZKN iz let pred tem) temelji na zgoraj navedenih pravnih podlagah – ZJU in Pravilniku o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, v katerih Sklad ni naveden kot zavezanec, ki bi moral biti vključen v ZKN. Kljub temu Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava Sklad opredeli kot osebo javnega prava po 22. členu ZJU in mu določa dovoljeno število zaposlenih za posamezno leto (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2012).

Kot smo v okviru tega magistrskega dela že ugotovili, obstoječa statusno-pravna oblika Sklada ni javni sklad, temveč javni zavod. Iz zgoraj navedenega pa je mogoče jasno razbrati, da ZKN ne vključuje javnih zavodov, z izjemo tistih, ki so v 2. odstavku 22. člena ZJU taksativno naštetih in so zajeti v sklop javnih služb, katerih zaposlovanje ureja Vlada Republike Slovenije. Poleg tega je cilj ZKN zagotovitev zniževanja deleža za plače v odhodkih proračuna Republike Slovenije, Sklad, katerega dejavnost je v celoti opredeljena kot pridobitna, pa državnega proračuna s sredstvi za izplačilo plač svojim javnim uslužbencem ne bremeni, saj jih financira s sredstvi, ki jih pridobi izključno s svojim gospodarjenjem. Sklad sicer iz proračuna Republike Slovenije pridobiva minimalna sredstva, vendar gre tu za strogo namenska sredstva, ki jih mora proračun Republike Slovenije zagotoviti na podlagi področnega zakona in predstavljajo le minimalni delež skupnih Skladovih prihodkov.

Torej lahko na podlagi primarne analize zakonskih in drugih pravnih aktov ugotovimo, da Sklad kot javni zavod, ne sodi v okvir kadrovskega načrta, oziroma ga tozadevni dokumenti Vlade Republike Slovenije pravno formalno ne bi smeli zavezovati in mu s tem omejevati zaposlovanje.

Vlada Republike Slovenije je sicer s sprejetjem čistopisa ZKN za leto 2012 določila, da ima oseba javnega prava v okviru Ministrstva za kmetijstvo in okolje, torej Sklad, na dan 31. 12. 2012 lahko zaposlene 104 javne uslužbenke. Glede na pogoje, ki jih ZKN določa glede zaposlitev, ki se štejejo v ta načrt, so bili na dan 31. 12. 2012 na Skladu zaposleni 103 javni uslužbenci. Od tega sta 102 javna uslužbenca zaposlena za nedoločen čas in direktorica, ki je zaposlena za določen čas. Sklad je torej kljub temu, da ni pravne podlage za njegovo vključitev v ZKN, dosledno upošteval število dovoljenih zaposlitev, ki mu jo z ZKN določa Vlada Republike Slovenije. ZKN za leti 2013 in 2014, ki ga je dne 7. 11. 2012 izdal takrat pristojni minister Franc Bogovič, pa na dan 31. 12. 2013 Skladu dovoljuje le 98 zaposlitev,

enako na dan 31. 12. 2014. To število (98 zaposlitev) bistveno odstopa od že nekaj let uveljavljenega 1-odstotnega zmanjšanja števila zaposlenih v vsakem letu²¹, kar bi na dan 31. 12. 2013 pomenilo 103 zaposlene, na dan 31. 12. 2014 pa 102 zaposlena. Sklad je v svojem Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2013 zmanjšanje števila zaposlenih v ZKN za leti 2013 in 2014 za 5,77 odstotkov označil kot nesprejemljivo, z utemeljitvijo, da niti ni gospodarno, niti Sklad nima utemeljenih poslovnih razlogov, da takšno zmanjšanje števila zaposlenih realizira, ter to tudi podrobneje argumentiral. Ob tem je znova poudaril, da je kot javni zavod v ZKN Vlade Republike Slovenije uvrščen v nasprotju z določilom 22. člena zakona, ki ureja javne uslužbenke, in da bi ga bilo potrebno zato iz njega izločiti. Ne glede na večkratno pojasnjevanje Sklada (tudi v okviru medresorskega usklajevanja Programa dela in finančnega načrta za leto 2013 v postopku pridobitve soglasja s strani Vlade Republike Slovenije) resornemu ministrstvu in Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, zdaj Ministrstvu za notranje zadeve in javno upravo, da je načrtovano število zaposlenih na Skladu nujno potrebno za izvajanje opredeljenih nalog, sta oba ministrstva vztrajala, da je potrebno število zaposlenih na dan 31. 12. 2013 uskladiti z ZKN. Sklad je zato v Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2013 na dan 31. 12. 2013 planiral 98 zaposlenih, finančna sredstva za stroške dela v tem letu, pa v načrtovanem obsegu glede na obstoječe število zaposlenih²² (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

4.4 TEMELJNA PODROČJA DELOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE

Temeljna področja delovanja Sklada opredeljuje ZSKZ, pa tudi Statut Sklada, ki v poglavju »Naloge in dejavnost Sklada« povzema njegove določbe ter jih v nekaterih delih še dopolnjuje.

²¹ Do uveljavitve ZSKZ-B je ZKN Skladu dovoljeval 92 zaposlenih (za leto 2009), po uveljavitvi ZSKZ-B, z upoštevanjem zmanjšanja zaposlenih zaradi varčevanja, pa je za leto 2010 dovoljeval 106 zaposlenih. Tedanjemu Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je namreč Vlada Republike Slovenije dala soglasje za 17 zaposlitev za Sklad zaradi načrtovanega prevzema 17 zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije – gre za število, ki je bilo na podlagi 12. člena ZSKZ-B določeno kot potrebno število delavcev za prenos na Sklad zaradi prevzema nalog, ki jih je do uveljavitve ZSKZ-B na podlagi 57. člena ZG opravljal Zavod za gozdove Slovenije.

²² Vlada Republike Slovenije je k Programu dela in finančnemu načrtu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2013 podala svoje soglasje s sklepom št. 47602–17/2013/3, z dne 2. 7. 2013 (Vlada Republike Slovenije 2013b).

Sklad gospodari s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so v lasti države. Gospodari pa tudi s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, ki se jim na podlagi predpisov spremeni namenska raba, in sicer do njihove odsvojitve ali prenosa upravljanja.

Po ZSKZ gospodarjenje obsega razpolaganje in upravljanje. Razpolaganje pri tem pomeni vsak prenos lastninske pravice in prenos upravljanja, zlasti pa to pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali drug način odplačne ali neodplačne odsvojitve. Upravljanje pa pomeni skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, oddajanje v najem, oddajanje v zakup, dodeljevanje koncesij, obremenjevanje s stavbnimi pravicami, dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno.

Na podlagi ZSKZ-B je Sklad dobil možnost, da upravlja tudi s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki niso v lasti Republike Slovenije, razen če z zakonom ni določeno drugače. Tega pred sprejemom tega zakona ZSKZ ni omogočal.

Na dan 31. 12. 2012 je imel Sklad v svojem registru osnovnih sredstev, glede na vrsto rabe zemljišča, evidentiranih skupno 309.604 ha vseh zemljišč, s katerimi gospodari, od tega 57.800 ha kmetijskih zemljišč, 240.731 ha gozdov in 11.073 ha drugih zemljišč²³. V deležu od vseh površin na območju Republike Slovenije, Sklad gospodari z 19,94 odstotki vseh gozdov in 8,7 odstotki vseh kmetijskih zemljišč (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a).

4.4.1 Gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči v lasti Republike Slovenije

Sklad gospodari s kmetijskimi zemljišči v lasti Republike Slovenije v skladu s svojim krovnim zakonskim aktom, zakonom, ki opredeljuje kmetijska zemljišča in ukrepe kmetijske zemljiške politike²⁴, in drugimi zavezujočimi predpisi in akti, ter pri tem sledi načelom sprejetih strateških aktov in resolucij²⁵.

²³ Med druga zemljišča Sklad v svojem registru osnovnih sredstev evidentira pozidano in sorodno zemljišče, barje, trstičje, ostalo zamočvirjeno zemljišče, Suho odprto zemljišče s posebnim rastlinskim pokrovom, Odprto zemljišče brez ali z nepomembnim rastlinskim pokrovom in vodo (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a, 100–101).

²⁴ Zakon o kmetijskih zemljiščih (Ur. l. RS, št. 59/1996, s spr.; ZKZ).

²⁵ Predvsem gre tu za Resolucijo o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« - ReSURSKŽ (Ur. l. RS, št. 25/2011).

Na področju gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči Sklad v skladu s svojo Razvojno strategijo poslovanje podreja naslednjim strateškim ciljem:

1. Ekonomsko utemeljeno gospodarjenje;
2. Izboljšanje zemljiške in posledično agrarne strukture;
3. Ohranjanje obstoječega obsega državnih kmetijskih zemljišč, s katerimi gospodarji Sklad;
4. Zagotavljanje racionalne rabe in ohranjanje okoljevarstvene vrednosti kmetijskih zemljišč (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013c).

Načela, katerim sledi Sklad pri upravljanju s kmetijskimi zemljišči v lasti države, so predvsem:

- varovanje najboljših kmetijskih zemljišč pred trajnim spreminjanjem namembnosti in izboljšanje proizvodnega potenciala zemljišč;
- izboljšanje posestne in velikostne strukture kmetij;
- usmerjanje kmetijskih zemljišč prednostno tistim, ki jih bodo sami obdelovali;
- varovanje kmetijskih zemljišč pred degradacijo, onesnaženjem in nesmotrno rabo;
- preprečevanje zaraščanja kmetijskih zemljišč;

in so v skladu z naslednjimi strateškimi cilji razvoja slovenskega kmetijstva in proizvodnje hrane:

- zagotavljanje prehranske varnosti s stabilno pridelavo varne, kakovostne in potrošniku dostopne hrane;
- povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva;
- trajnostna raba proizvodnih potencialov in zagotavljanje s kmetijstvom povezanih javnih dobrin;
- zagotavljanje skladnega in socialno vzdržnega razvoja podeželja, v sodelovanju z drugimi politikami (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

Upravljanje in razpolaganje s kmetijskimi zemljišči se na Skladu izvaja v okviru Sektorja za kmetijstvo, in vključuje zlasti naslednja področja dela:

- urejanje zakupnih razmerij;
- promet z zemljišči;
- agrarne operacije in
- obremenjevanje zemljišč s stvarnimi pravicami (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Tako z zemljišči, s katerimi gospodarji, kot tudi s sredstvi, ki jih pridobi od gospodarjenja, Sklad ravna v smislu dobrega gospodarja. V skladu z možnostmi skrbi tudi za zagotavljanje funkcij kmetijskih zemljišč, ki so v javnem interesu (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013c).

V registru osnovnih sredstev je imel Sklad na dan 31. 12. 2012, glede na vrsto rabe zemljišča, evidentiranih 57.800 ha kmetijskih zemljišč, s katerimi gospodarji (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a, 100–101).

Sklad skoraj vsa kmetijska zemljišča, s katerimi gospodarji, oddaja v zakup v skladu z določili Zakona o kmetijskih zemljiščih (Ur. l. RS, št. 59/1996 s spr.; v nadaljevanju: ZKZ) in Skladovega internega Pravilnika o zakupu kmetij in kmetijskih zemljišč, ki določa podrobnejša merila za sklepanje zakupnih pogodb za kmetije in kmetijska zemljišča v lasti Republike Slovenije ter v gospodarjenju Sklada in zajema predmet zakupa; razpis in merila za sklepanje zakupnih razmerij; ustanovitev, sestavo in pristojnosti komisij za zakup; trajanje zakupnega razmerja in odpovedne roke; amortizacijsko dobo vlaganj v zemljišča in trajne nasade; dopustne posege na zemljiščih; obveznosti zakupnika in zakupodajalca ter pogodbene kršitve; način določitve višine zakupnine; nastop in prenehanje posesti ter dedovanje zakupnega razmerja. Postopek zakupa kmetijskih zemljišč na operativni ravni vodi krajevno pristojni uslužbenec območne izpostave Sklada, ki v skladu z ZKZ javne ponudbe za oddajo prostih kmetijskih zemljišč v zakup redno objavlja na oglasnih deskah oziroma na spletnih portalih upravnih enot, in sicer glede na krajevno pristojnost. V primeru, da je kandidatov za zakup več, Sklad izbere zakupnika v skladu z določili ZKZ, ki pri zakupu kmetijskega zemljišča oziroma kmetije določa uveljavljanje prednostne pravice upravičencev po naslednjem vrstnem redu:

- zakupnik;
- zakupnik zemljišča, ki meji na zemljišče, ki se daje v zakup in kmet, katerega zemljišče, ki ga ima v lasti, meji na zemljišče, ki se daje v zakup;
- drug kmet, kmetijska organizacija ali samostojni podjetnik posameznik, ki jim je zemljišče ali kmetija potrebna za opravljanje kmetijske oziroma gozdarske dejavnosti.

V primeru, da je v postopku pri izbiri zakonsko upravičenega zakupnika ob enakih pogojih več upravičencev uvrščenih na isto mesto, Sklad glede vrstnega reda nadalje upošteva interni pravilnik o zakupu kmetij in kmetijskih zemljišč (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011a).

Vse pomembnejše informacije v zvezi s postopkom oddaje kmetijskih zemljišč v zakup je Sklad povzel v Splošnih pogojih zakupa, ki so objavljeni na spletni strani Sklada na povezavi: <http://www.s-kzg.si/si/delovna-podrocja/sektor-za-kmetijstvo/>. Ravno tako je javno objavljen Cenik zakupnin za kmetijska zemljišča, ki ga ob koncu vsakega leta za prihodnje leto sprejme Svet Sklada, in sicer na povezavi: <http://www.s-kzg.si/si/zakoni-in-drugi-pomembni-pravnoformalni-dokumenti/> (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012d).

4.4.2 Gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije

Sklad gospodari z gozdovi v lasti Republike Slovenije v skladu s svojim krovnim zakonskim aktom, zakonom, ki opredeljuje gozdove in ukrepe gozdarske politike²⁶, in drugimi zavezujočimi predpisi in akti, ter pri tem sledi načelom sprejetih strateških aktov in resolucij²⁷.

Gospodarjenje z gozdovi v lasti Republike Slovenije sledi naslednjim temeljnim strateškim smernicam:

1. Zagotavljanje trajne rabe gozdnega prostora ter uveljavljanje javnega interesa oziroma izvajanje vseh funkcij gozdov in njihove večnamenske vloge;
2. Povečevanje površin gozdov v lasti Republike Slovenije;
3. Prispevanje k uresničevanju kmetijsko-gozdarske politike;
4. Zagotavljanje racionalne rabe gozdnih zemljišč in optimalnega dohodka iz naslova gospodarjenja z gozdovi v okviru podeljenih koncesij, na podlagi sprejetih gozdnogospodarskih načrtov območij in načrtov gozdnogospodarskih enot;
5. Uveljavljanje stroke in strokovnega dela v gozdarstvu ter aktivno sodelovanje v mednarodnih inštitucijah;
6. Pobuda za znižanje stroškov dela koncesionarjev na mednarodno primerljivo raven;
7. Zagotavljanje ekonomike poslovanja pri gospodarjenju z gozdovi tudi s podeljevanjem novih koncesij in uvajanjem konkurence ter možnosti prekinitve koncesijskih pogodb, če je to v skladu z ekonomičnim gospodarjenjem z gozdovi (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013c).

²⁶ Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, št. 30/93, s spr.)

²⁷ Predvsem gre tu za Resolucijo o nacionalnem gozdnem programu.

Upravljanje in razpolaganje z gozdovi se na Skladu izvaja v okviru Sektorja za gozdarstvo, in vključuje zlasti naslednja področja dela:

- urejanje koncesijskih razmerij;
- upravljanje z gozdovi, za katere ni podeljena koncesija;
- načrtovanje del v državnih gozdovih;
- izvajanje nadzora na vseh segmentih upravljanja z gozdovi;
- promet z gozdovi in
- obremenjevanje zemljišč s stvarnimi pravicami (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b).

Kot že navedeno v okviru predstavitve Sektorja za gozdarstvo Sklada, je izvajanje del in nalog uslužbencev tega Sektorja podrobneje urejeno z internim Pravilnikom o izvajanju del in nalog v Sektorju za gozdarstvo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011f).

V registru osnovnih sredstev je imel Sklad na dan 31. 12. 2012, glede na vrsto rabe zemljišča, evidentiranih 240.731 ha gozdov, s katerimi gospodarji (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a, 100–101).

Velika večina gozdov je na podlagi ZSKZ oddana v dolgoročno koncesijo pravnim naslednikom nekdanjih gozdnih gospodarstev (v nadaljevanju: GG) in zadrugam. Obdobje trajanja koncesije je dne 6. 7. 1995 določilo Ustavno sodišče z odločbo, št. U-I-77/93 (Ur. l. RS, št. 43/1995), ko je odločilo, da se gozdovi ne lastninijo, ampak imajo nekdanji upravljalci prednostno pravico pri sklepanju koncesijskih ali drugih ustreznih pogodb za delo v gozdovih za dobo amortizacijske dobe gozdne infrastrukture, to je 20 let (Ustavno sodišče Republike Slovenije 1995). Tu gre torej za pridobljeno pravico do koncesije za izkoriščanje državnih gozdov, ki je bila brez javnega razpisa za obdobje 20 let (do 30. 6. 2016) podeljena nekdanjim GG-jem, in sicer za vse gozdove, s katerimi so upravljali do 25. 6. 1993 (do uveljavitve Zakona o gozdovih - ZG (Ur. l. RS, št. 30/93)), in so bili ti gozdovi na dan prenosa opredeljeni v veljavnem gozdnogospodarskem načrtu.

Predmet posamezne koncesijske pogodbe je izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije, ki po Uredbi o koncesiji zajema sečnjo in spravilo lesa, prodajo gozdno lesnih sortimentov, opravljanje varstvenih in gojitvenih del ter vseh drugih del, ki so potrebna za zagotavljanje

socialnih in ekoloških funkcij gozdov ter gradnjo in vzdrževanje gozdne infrastrukture, razen vzdrževanje gozdnih cest.

Sklad ima pogodbeno razmerja sklenjena s skupno 23 koncesionarji (zasebno-pravnimi gospodarskimi družbami in zadrugami, pa tudi fizičnimi osebami)²⁸, od tega 17 pogodb, sklenjenih na podlagi ZSKZ do 30. 6. 2016 (GG Maribor, Gozdarstvo Radgona, GLG Murska Sobota, Soško GG Tolmin, GG Bled, Gozd Bled, Gozdarstvo Gorenjske, KŽK Kranj, Gozd Ljubljana²⁹, GG Postojna, Gozdarstvo Grča, Snežnik, GG Novo mesto, GG Brežice, GG Celje, GG Slovenj Gradec, Koroška kmetijsko gozdarska zadruga) ostale pogodbe (Šolski center Šentjur, KGZ Pivka, Frančišek Vrhnjak, Damjan Pestotnik, Janez Žaže in Miran Palko) pa so sklenjene na podlagi javnih razpisov, in veljajo do navedenega datuma oziroma do izteka veljavnosti gozdnogospodarskega načrta enote, v katerem se nahaja gozd v koncesiji do izteka gozdnogospodarskega načrta.

Predpisi, ki določajo osnove za izračun koncesijske dajatve iz naslova podeljenih koncesij za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije in stroškov, ki nastanejo pri gospodarjenju z gozdovi, so naslednji:

- Uredba o koncesiji;
- Aneks h Kolektivni pogodbi za gozdarstvo Slovenije in Tarifna priloga h Kolektivni pogodbi za gozdarstvo Slovenije;
- Pravilnik o izvajanju sečnje, ravnanju s sečnimi ostanki, spravilu in zlaganju gozdnih lesnih sortimentov (Ur. l. RS, št. 55/94 s spr.);
- Pravilnik o minimalnih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci del v gozdovih (Ur. l. RS, št. 53/94 s spr.);
- Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest (Ur. l. RS, št. 38/94 s spr.):
 - Priloga 1: Metodologija izračuna pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest;
 - Priloga 2: Razdelilnik sredstev pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest;
- Pravilnik o gradnji, vzdrževanju in načinu uporabe gozdnih prometnic (Ur. l. RS, št. 7/2000 s spr.) in

²⁸ Podatki so stanje na dan 30. 6. 2013 (vir: interni podatki - Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije).

²⁹ Koncesionar Gozd Ljubljana ima poleg koncesijske pogodbe, sklenjene na podlagi ZSKZ za dobo 20 let, tudi koncesijo, pridobljeno na javnem razpisu – pogodba sklenjena 18. 9. 2008 in velja do 31. 12. 2015 (vir: interni podatki - Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije).

- Pravilnik o varstvu gozdov (Ur. l. RS, št. 92/2000 s spr.) (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

K podpisanim koncesijskim pogodbam se vsako leto sklepajo aneksi, s katerimi se določi koncesijska dajatev za tekoče leto, obračun pa sta pogodbeni stranki dolžni opraviti do 31. januarja naslednjega leta.

Sicer pa so vsi gozdovi, s katerimi gospodari Sklad, certificirani s certifikatom FSC, kar pomeni, da se v njih gospodari nadstandardno, po načelih modernih evropskih gozdarskih državnih podjetij oziroma po svetovno priznanih kriterijih. Sklad je FSC certifikat za vse državne gozdove, s katerimi gospodari, prejel leta 2007, v letih od 2010 pa svoje aktivnosti širi tudi na zasebni gozdarski in lesno-predelovalni sektor. Skupno je preko Sklada certificiranih že 39 zasebnih lesno predelovalnih in gozdarskih podjetij oziroma 25.000 ha zasebne gozdne posesti (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a).

4.4.3 Urejanje evidenc nepremičnin – izvajanje postopkov prenosa zemljišč

Urejene evidence zemljišč, s katerimi na podlagi zakona gospodari Sklad, so eden izmed temeljnih pogojev za učinkovito gospodarjenje z njimi. Urejena evidenca pomeni, da mora biti na posamezni nepremičnini v zemljiški knjigi vpisana lastninska pravica v korist Republike Slovenije, Sklad pa mora biti hkrati v uradnih evidencah voden kot upravljavec takšne nepremičnine, ki je v lasti države (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

Urejanje evidenc je permanentna naloga, ki jo Sklad izvaja že vse od njegove ustanovitve. Evidenca zemljišč v upravljanju Sklada namreč ni konstanta, ampak se ta nenehno spreminja zaradi različnih razlogov kot so na primer vračanje zemljišč v postopkih denacionalizacije in promet z zemljišči, zlasti pa zaradi neodplačnih prenosov lastništva zemljišč na Republiko Slovenijo in v gospodarjenje Skladu ter z Republike Slovenije in gospodarjenja Sklada na druge zakonske lastnike, pa tudi zaradi prenosov zemljišč na podlagi sklepov Vlade Republike Slovenije na druge državne organe (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

Pravna podlaga za prenos kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v last države RS in v gospodarjenje Skladu sta 14. in 16. člen ZSKZ, 5. člen Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Ur. l. RS, št. 55/92, s spr.) ter 74. člen Zakona o zadrugah (Ur. l. RS, št. 97/2009 – UPB–2). Hkrati s temi prenosi, se na podlagi različnih zakonih in kriterijih izvaja tudi prenos zemljišč na druge zakonske lastnike³⁰. V lasti občin se na primer prenesejo zemljišča po štirih zakonih ter sedmih različnih kriterijih, in sicer:

- 14. členu ZSKZ - prenos kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na Sklad, ter hkrati prenos kmetijskih zemljišč in gozdov na občine, katera so bila v lasti občin že na dan 6. 4. 1941;
- 16. a členu ZSKZ, prvi odstavek - prenos nezazidanih stavbnih zemljišč, ki so bila namenjena graditvi objektov, na občine, po stanju na dan 20. 7. 2004³¹;
- 16. a členu ZSKZ, tretji odstavek - prenos zemljišč znotraj vodnih zajetij na občine;
- 16. b členu ZSKZ - prenos stavbnih zemljišč, namenjenih gradnji objektov v javnem interesu, na občine;
- Zakonu o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic (Ur. l. RS, št. 5/94, s spr.) - prenos zemljišč, ki so bila pred podržavljenjem last agrarnih skupnosti, na občine;
- Zakonu o cestah (Ur. l. RS, št. 109/2010) - prenos občinskih cest na občine;
- Zakonu o športu (Ur. l. RS, št. 22/98, s spr.) - prenos športnih površin na občine (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a; 2013b).

Večina prenosov zemljišč na Sklad je bilo opravljenih že v letih 1994–1998, ko so se lastninsko preoblikovala podjetja, ki so imela v upravljanju pretežni del kmetijskih zemljišč in gozdov nekdanje družbene lastnine. Prenosi zemljišč se sicer izvajajo že vse od ustanovitve Sklada in še vedno niso končani, za kar Sklad krivi predvsem neustrezno zakonodajo, ki ne omogoča vpisa lastništva v korist Republike Slovenije neposredno, na podlagi zakona, ampak

³⁰ Pravna podlaga za prenos zemljišč (npr. zazidanih stavbnih zemljišč s Sklada na Družbo za svetovanje in upravljanje d.o.o.) sta tudi Zakon o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe - ZZLPPO (Ur. l. RS, št. 30/1998 s spr.) ter Zakon o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije RS za prestrukturiranje in privatizacijo - ZPPSRD (Ur. l. RS, št. 50/2004) (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a).

³¹ Z ZSKZ-B na novo dodan 16. a člen upošteva realizacijo sprejetega sklepa Državnega zbora Republike Slovenije z dne 29. 1. 2009, ki določa, naj se pri prenosih nezazidanih stavbnih zemljišč na občine, ponovno vzpostavi kriterij 57. člena prvotnega ZJS, z namenom enakopravnega obravnavanja vseh občin. Poleg tega pa še dodatno uvaja obvezo neodplačnega prenosa lastništva na občine, in sicer tistih zemljišč, za katera je občina do 20. 7. 2004 na občinskem svetu sprejela ustrezne spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občinskih planov, s katerimi je ta zemljišča namenila za graditev objektov in so bila do 10. 3. 1993 družbena lastnina. Pri tem presečni datum, 20. 7. 2004, predstavlja dan, ko je prenehala veljati stara prostorska zakonodaja (pZSKZ-B 2009; ORZSKZ16 2010).

le na podlagi pogodbe o prenosu zemljišč, za podpis katere pa je potrebno soglasje obeh pogodbenih strank, ki ga je velikokrat težko doseči (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

4.4.4 Sodelovanje v postopkih denacionalizacije

V skladu z določili ZDen in ZSKZ³² Sklad v postopkih denacionalizacije nastopa kot stranka, in sicer kot zavezanec za vračilo nacionaliziranih kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov prejšnjim lastnikom, pa tudi kot zavezanec za vračilo nadomestnih zemljišč kot eni od možnih oblik vračanja podržavljenega premoženja v postopku denacionalizacije. V postopkih denacionalizacije je namreč vračanje podržavljenega premoženja v naravi primarna oblika. V kolikor zaradi zakonskih omejitev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov ni možno vrniti v naravi, je denacionalizacijski upravičenec upravičen do odškodnine, in sicer v obliki obveznic Slovenske odškodninske družbe (v nadaljevanju: SOD)³³ oziroma v obliki nadomestnih zemljišč, za katera s Skladom sklene poseben sporazum. V primerih, ko denacionalizacijski upravičenec želi pridobiti konkretno nadomestno zemljišče, pa se s Skladom o tem ne uspe sporazumeti, ima tako upravičenec še vedno možnost, da svoj zahtevek preoblikuje v obveznice SOD-a za vrednost, ki jo določi upravni organ.

V primerih iz tretjega odstavka 27. člena ZDen, ko denacionalizacijski upravičenec ne zahteva vrnitve kmetijskih zemljišč v naravi, temveč zahteva odškodnino, lahko Sklad izda tudi priznanice, ki so po ZSKZ opredeljene kot finančna sredstva Sklada. V kolikor pa denacionalizacijski upravičenec priznanico zamenja za obveznico SOD-a, mora Sklad nato sredstva za obveznosti iz obveznice SOD-u zagotoviti iz lastnih sredstev, in sicer na podlagi pravnomočnih denacionalizacijskih odločb oziroma utemeljene zahteve SOD-a³⁴.

Poleg navedenega je Vrhovno sodišče Republike Slovenije dne 27. 1. 2005 izdalo sodbo št. II Ips 685/2003, v kateri je zavzelo stališče, da je Sklad v tistih primerih, ko je zavezanec za

³² 20. člen ZSKZ v prvem odstavku določa, da je Sklad zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov prejšnjim lastnikom v skladu s predpisi o denacionalizaciji.

³³ ZSKZ namreč v 20. členu določa, da v kolikor denacionalizacijskim upravičencem kmetijskih zemljišč ni mogoče vrniti v naravi, lahko Sklad za plačilo kupnine sprejme tudi obveznico SOD-a.

³⁴ ZSKZ v 20. členu tudi določa, da mora Sklad v SOD (poleg povračila sredstev za obveznice) vplačevati tudi 10 odstotkov priliva sredstev iz naslova kupnin in zakupnin za kmetijska zemljišča in gozdove ter 10 odstotkov od prihodkov Sklada od gospodarjenja z državnimi gozdovi v lasti Republike Slovenije. Ta obveznost bo prenehala s pokritjem vseh obveznosti do upravičencev iz naslova denacionaliziranih zemljišč.

vračilo v postopkih denacionalizacije, tudi zavezanec za plačilo odškodnine za nezmožnost uporabe kmetijskih zemljišč in gozdov v skladu z drugim odstavkom 72. člena zakona, ki ureja denacionalizacijo, pri čemer gre tu za odškodninske zahteve iz naslova nemožnosti uporabe oziroma upravljanja premoženja od uveljavitve ZDen do pravnomočne odločbe o vrnitvi premoženja. Vrhovno sodišče Republike Slovenije se je namreč v tej zvezi opredelilo, da je »Republika Slovenija na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS prenesla vsa pooblastila glede gospodarjenja in upravljanja in so tudi sredstva, ki jih Sklad tako pridobi, Skladov dohodek. Določba 20. člena ZSKZ v povezavi s 27. členom ZDen (Sklad je denacionalizacijski zavezanec) pripelje do ugotovitve, da je Sklad tudi zavezanec za plačilo morebitnih odškodnin po drugem odstavku 72. člena ZDen«. Pri tem je še dodalo: »Drugi odstavek 72. člena ZDen sicer ne določa, kdo je zavezanec za plačilo odškodnine, vendar pa je glede na to, da gre za zahtevek posebne vrste, ki ima podlago v ZDen, to tisti, ki je zavezanec za vrnitev v naravi« (Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2005). Z novelo ZSKZ v letu 2010 je bilo glede pokrivanja navedenih odškodnin določeno, da Sklad svoj presežek prihodkov nad odhodki, poleg razvoju dejavnosti Sklada, nameni tudi za obveznosti po 72. členu ZDen, ki sicer Skladu (tako zaradi številčnosti zahtevkov, predvsem pa zaradi višine odškodnin) predstavljajo preveliko finančno breme. Pred sprejetjem ZSKZ-B je namreč ZSKZ v 10. členu določal, da je presežek prihodkov nad odhodki Sklada v skladu s finančnim načrtom in programom Sklada prihodek proračuna Republike Slovenije. Izvajanje te obveznosti pa je poleg vseh drugih finančnih obveznosti, ki jih ima Sklad (tudi iz naslova denacionalizacije), ogrožalo celo solventnost Sklada (pZSKZ-B 2009). Ta problematika oziroma te vsebine bodo obravnavane tudi v nadaljevanju, v okviru poglavij od 6.1 do 6.3.

Pri izvrševanju denacionalizacijskih odločb Sklad sodeluje s številnimi javnimi in zasebnimi tako pravnimi kot fizičnimi osebami, od organov, ki vodijo denacionalizacijske postopke, SOD-a, do denacionalizacijskih upravičencev in uporabnikov, zakupnikov oziroma koncesionarjev na kmetijskih zemljiščih, kmetijah in gozdovih v lasti Republike Slovenije.

Glede na deljena mnenja v javnosti o vprašanju zaključka oziroma prenehanja delovanja Sklada in na večkrat izpostavljeno mnenje, da je bil Sklad ustanovljen z namenom izvedbe denacionalizacijskih postopkov, torej za čas do zaključka vračanja nacionaliziranih kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov po ZDen, »buri duhove« tudi 22. člen ZSKZ, ki določa, da se po izvršitvi denacionalizacijskih odločb v skladu z zakonom določijo kmetijska zemljišča in gozdovi, ki preidejo v last lokalnih skupnosti. Ta določba je zaradi svoje - vsaj na prvi pogled

- dvoumne vsebine, javnost razburjala predvsem v času sprejemanja ZSKZ-B, saj bi nekateri predstavniki lokalnih skupnosti to želeli razumeti kot ukinitvev Sklada in s tem prenos kmetijskih zemljišč in gozdov, s katerimi gospodari Sklad, v last lokalnih skupnosti. Vendar je iz Predloga ZSKZ (pZSKZ 1992, 4–9), ki ga je Vlada Republike Slovenije marca 1992 pripravila za obravnavo na zborih Skupščine Republike Slovenije (Družbenopolitični zbor, Zbor družbenega dela in Zbor občin), natančneje, iz tedanjega 17. člena tega zakona, nedvomno razvidno, da nikakor ne gre za to. Navedeni člen namreč določa, da »Po izvršitvi denacionalizacijskih odločb Vlada republike Slovenije določi kmetijska zemljišča in gozdove, ki preidejo v last lokalnih skupnosti. Pri tem izhaja iz obsega kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so jih imele lokalne skupnosti v lasti pred drugo svetovno vojno in potreb prebivalcev lokalne skupnosti«. Sicer pa namen zakonodajalca v tej zvezi jasno izhaja tudi iz obrazložitvev tako predloga ZSKZ (pZSKZ 1991a, 72–77) iz avgusta 1991 in še posebej tudi iz predloga ZSKZ (pZSKZ 1991b, 24–27) iz oktobra 1991. Pri prvi obrazložitvi je namreč glede ciljev, ki jih zasleduje ta zakon (pZSKZ 1991a, 73–74), navedeno, da zakon zasleduje dva cilja, in ob tem kot prvega navaja »zagotoviti enotno upravljanje in razpolaganje s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, ki so sedaj v družbeni lastnini, s tem, da se prenesejo na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije«. Cilj »zagotoviti enotno izvajanje odločb, izdanih v denacionalizacijskih postopkih«, je naveden kot drugi. Pri točki IV. Temeljne rešitve, ki jih uvaja zakon, pa (še le proti koncu te točke) navaja, da: »V prehodnem obdobju, to je do izvršitve denacionalizacijskih odločb, ki se bodo nanašale na vračanje kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov, bo prednostna naloga sklada zagotoviti to vračanje /.../«, iz česar je jasno razvidno, da je ta naloga Sklada zgolj prehodnega značaja. To trditev lahko potrdimo tudi z navedbo iz obrazložitve iz predloga ZSKZ iz oktobra 1991, ki konkretno definira, da sodelovanje v postopkih denacionalizacije definitivno ni osnovna naloga Sklada: »V 15. členu pa so določbe o vlogi sklada pri izvajanju denacionalizacije, kar pa nikakor ni osnovna naloga sklada, čeprav bo imela v obdobju izvajanja denacionalizacije prioriteto pred osnovnimi nalogami« (pZSKZ 1991b, 26), torej tudi zaključek denacionalizacije ne more biti razlog za njegovo ukinitvev.

4.4.5 Upravljanje hidromelioracijskih sistemov

Skladu je bilo na podlagi Uredbe o načinu izvajanja javne službe upravljanja in vzdrževanja hidromelioracijskih sistemov (Ur. l. RS, št. 95/2011), ki jo je izdala Vlada Republike

Slovenije, kot izvajalcu javne službe, v letu 2012 dodeljeno upravljanje in vzdrževanje hidromelioracijskih sistemov na območju Republike Slovenije, in sicer za obdobje petih let. Naloge upravljanja in vzdrževanja hidromelioracijskih sistemov - HMS, ki so bile poverjene Skladu, pomenijo razširitev dejavnosti tudi izven obsega zemljišč v gospodarjenju Sklada, ki jih le ta opravlja brez dodatne kadrovske okrepitve, z obstoječimi kadrovske resursi iz Sektorja za kmetijstvo. V okvir upravljanja sodijo predvsem naloge načrtovanja upravljanja, priprava samega programa upravljanja, urejanje financiranja, priprava analiz, pa tudi strokovna pomoč pri ustanovitvi melioracijskih skupnosti. V okviru vzdrževanja pa Sklad za izvedbo vzdrževalnih del, kot so košnja brežin, čiščenje jarkov, drenaž, izlivk, sečnja zarasti in podobna dela, na podlagi predpisov, ki urejajo javno naročanje, izbere najugodnejše podizvajalce. Sklad je tako v letu 2012 pripravil program upravljanja HMS-jev in v sodelovanju s predstavniki melioracijskih skupnosti pripravil programe vzdrževanja za vseh 213 sistemov, ki so vključeni v odmero, ter za preostalih 61 sistemov, na katerih vzdrževalna dela opravijo lastniki oziroma zakupniki sami. Izvedeni so bili javni razpisi za izbiro podizvajalcev vzdrževalnih del, in sicer ločeno za namakalne in osuševalne sisteme, ter vsa spremljajoča strokovna in finančno-administrativna dela in opravila, vključno z izvajanjem nadzora nad delovanjem HMS ter pri izvedbi letnih vzdrževalnih del. Pri izvajanju teh del in nalog Sklad sodeluje tudi z lastniki in zakupniki zemljišč znotraj teh sistemov, z resornim ministrstvom, s podizvajalci ter z izvajalci javne službe na podlagi predpisov o vodah (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012c, 2013a).

Upravljanje in vzdrževanje HMS-jev sicer kot javno službo s področja kmetijstva opredeli že Zakon o kmetijstvu (Ur. l. RS, št. 45/2008) ter nadalje navaja tudi naloge te javne službe, ki so zlasti:

- načrtovanje in izvajanje upravljanja;
- izvajanje vzdrževanja in nadzor nad izvedbo;
- osveževanje podatkov za vodenje katastra;
- izvajanje gradbenih del v okviru investicijskega vzdrževanja;
- sodelovanje z melioracijskimi skupnostmi;
- sodelovanje pri razvoju in načrtovanju novih hidromelioracijskih sistemov;
- izvajanje vloge soglasodajalca v postopkih poseganja v prostor na območjih izvedenih hidromelioracijskih sistemov.

5 MEDNARODNA PRIMERJAVA NAČINA UPRAVLJANJA S KMETIJSKIMI ZEMLJIŠČI IN GOZDOVI V DRŽAVNI LASTI

Mednarodna primerjava načina upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v državni lasti temelji na pregledu tujih ureditev oziroma zakonodajnih in praktičnih rešitev upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdom v javni lasti v Nemčiji, Franciji in na Nizozemskem.

Ker Evropska unija nima enotnih ureditev za organizacijo in delovanje skladov oziroma drugih oblik upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti države, je pristojnost na tem področju je prepuščena državam članicam (pZSKZ-B 2009).

V nobeni od obravnavanih držav upravljanje z zemljišči v javni lasti ni urejeno s posebnim zakonom, tako kot pri nas. Gre torej za izvirno rešitev slovenske zakonodaje in neposredna primerjava predpisov ni mogoča. V vseh teh državah pa imajo tudi država oziroma občine v lasti kmetijska in gozdna zemljišča, s katerimi upravljajo posebni državni uradi oziroma uprave. Praviloma je upravljanje z gozdovi in upravljanje s kmetijskimi zemljišči institucionalno ločeno (pZSKZ-B 2009).

Namen in način upravljanja z zemljišči v javni lasti je urejen v okviru splošnih področnih zakonov in drugih predpisov, ki urejajo kmetijstvo, kmetijska zemljišča, gozdove, prostor in razvoj podeželja (pZSKZ-B 2009). Rešitve na osnovi teh predpisov oziroma prakse, ki jo normativno urejajo, bomo predstavili v nadaljevanju³⁵.

5.1 NEMČIJA

V Nemčiji kmetijska zemljišča, ki bi bila v proizvodni funkciji, niso v državni lasti, in država se v izboljševanje posestne strukture, z vključevanjem zemljišč v državni lasti v proizvodnjo na kmetijskih obratih, tudi ne vključuje neposredno. Kmetijski obrati se povečujejo predvsem prek zakupa zemljišč od tistih kmetij, ki so kmetovanje opustile.

³⁵ Pregled načina upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v državni lasti v Nemčiji, Franciji in na Nizozemskem temelji predvsem na izsledkih strokovne ekspertize, ki jo je v letu 2009 za Sklad izvedel Center za razvoj podeželja in kmetijstva (Center za razvoj podeželja in kmetijstva 2009). Pri vsebinah, ki temeljijo na drugih virih, bodo ti izrecno navedeni.

Je pa v Nemčiji v državni lasti 1/3 vseh gozdov, in sicer nekaj manj kot štiri odstotke v lasti države (tu gre predvsem za gozdove, ki jih ima v uporabi vojska, in za gozdove, ki so locirani vzdolž avtocest in državnih vodnih poti), skoraj 30 odstotkov gozdov pa je v lasti nemških zveznih dežel.

Z državnimi gozdovi upravlja Zvezni zavod za nepremičnine³⁶, ki upravlja tudi z drugimi nepremičninami v državni lasti, kot so stavbe in stavbna zemljišča. V letu 2005 je nastal z združitvijo uradov, ki so dotlej upravljali s posameznimi vrstami nepremičnin v državni lasti, med drugimi zvezni uradi za gozdove³⁷. Temeljna naloga Zveznega zavoda za nepremičnine je predvsem čim bolj gospodarno upravljanje in uporabljanje nepremičnin v državni lasti, kar v posameznih primerih pomeni tudi prodajo. Zavod vodi tričlansko predstavništvo. Posluje na osnovi javnega prava, pod nadzorom ministrstva, pristojnega za finance. Teritorialno je organiziran tako, da ima poleg osrednjega urada v Bonnu, po vsej državi razporejenih še devet direktij.

Za upravljanje z državnimi gozdovi v okviru Zveznega zavoda za nepremičnine deluje Oddelek za državne gozdove³⁸, ki (po podatkih iz leta 2008) upravlja s cca 350.000 ha gozdov in s cca 247.000 ha tako imenovanih zaraščajočih oziroma nerodovitnih zemljišč. Po državi poleg centralnega urada v Bonnu, deluje še 36 izpostav³⁹.

Temeljne naloge Oddelka za državne gozdove so predvsem:

- sečnja v državnih gozdovih in prodaja lesa (cca 1,2 mio m³/leto);
- izvajanje gozdarskih storitev, kot so strokovno svetovanje, pomoč pri izvajanju ukrepov za sanacijo gozdov in krajine na splošno (zaradi poškodb, ki nastajajo na vojaških poligonih, ob gradnji avtocest in podobno), izvajanje protipožarnih in protierozijskih ukrepov, vrednotenje gozdov in kmetijskih zemljišč in podobno;
- prodaja gozdov (do velikosti 75 ha) in tudi kmetijskih zemljišč (predvsem manjših površin, npr. ostankov gradbenih parcel ob cestah in podobno);
- lov in ribolov v državnih gozdovih (trženje pravic);
- izvajanje ukrepov za nego krajine, varovanje narave, ohranjanje biotopov ter gojenje gozdov;

³⁶ Izvorno ime je Bundesanstalt fuer Immobilienaufgaben.

³⁷ Izvorno ime je Bundesforstaemter.

³⁸ Izvorno ime je Sparte Bundesforst.

³⁹ Izvorno ime je Bundesforsthauptstellen.

- druge tržne storitve, kot so prodaja božičnih dreves, zemlje, kamenja, peska in podobno.

Upravljanje z gozdovi, ki so v lasti zveznih dežel, pa je v pristojnosti posameznih zveznih dežel.

Na primer, v Zvezni deželi Bavarski, ki je po kmetijski strukturi primerljiva s Slovenijo, je cca 2,46 mio ha gozdov, od tega jih je v zasebni lasti okoli 55 odstotkov, okrog 45 odstotkov gozdov pa je v lasti dežele oziroma občin.

Gozdarstvo in lesna industrija predstavljata eno najpomembnejših dejavnosti na Bavarskem. Skupno je v teh dejavnostih zaposlenih 157.000 ljudi. Poleg tega je na področju trgovine z lesom (z izjemo lastnikov gozdov in kmetov) zaposlenih še 9.500 ljudi (Bayerische Staatsforsten 2012).

Z gozdovi, ki so v javni lasti, upravlja Bavarska gozdna uprava⁴⁰, ki institucionalno sodi v okvir bavarskega ministrstva, pristojnega za kmetijstvo in gozdove, a svojo dejavnost praviloma financira s sredstvi, ki jih prigospodari sama (izjema so na primer visoki stroški sanacij škode po ujmah). Organizirana je v treh ravneh – centralna uprava (najvišja raven), gozdne direkcije (srednja raven) in gozdni uradi (najnižja raven). Ozemeljsko pokriva območje celotne Bavarske, saj 139 gozdnih uradov deluje na ravni gozdnih okrajev.

Poglavitne naloge Bavarske gozdne uprave so predvsem:

- organiziranje lovstva v gozdovih, ki so v lasti države;
- varstvo gozdov;
- izvajanje javne gozdarske službe za vse lastnike gozdov (kot na primer strokovno svetovanje ter izvajanje strokovnih in strokovno-tehničnih storitev);
- izvajanje drugih upravnih nalog s področja gozdarstva (na primer v nacionalnih parkih) ter
- gospodarjenje z državnimi gozdovi v smislu gozdne proizvodnje in prodaje gozdnih proizvodov, za kar je v okviru te Uprave ustanovljeno deželno gozdarsko podjetje Bavarski državni gozdovi⁴¹.

⁴⁰ Izvorno ime je Bayerische Forstverwaltung.

⁴¹ Izvorno ime je Bayerische Staatsforsten.

Podjetje Bavarski državni gozdovi (po podatkih z leta 2012) gospodari z 805.000 ha državnih gozdov, iz katerih poseka 5,2 mio m³ lesa letno. Letni prihodek podjetja, ki zaposluje 2.800 uslužbencev, je 400 mio EUR (Bayerische Staatsforsten 2012).

Urejanje kmetijskih zemljišč je v Nemčiji (v skladu s skupno kmetijsko politiko Evropske unije) opredeljeno v okviru - sicer vsebinsko zelo širokega - programa za razvoj podeželja⁴², in je v pristojnosti posameznih zveznih dežel. Urejanje zemljišč poleg same zlozbe le teh (komasacije) vključuje tudi razna melioracijska dela, kot so osuševanje, vzdrževanje poljskih poti in vodotokov, pa tudi urejanje oziroma ohranjanje posebnosti krajine, od raznih poljskih znamenj, spomenikov in podobno. Aktivnosti vodi deželna Uprava za razvoj podeželja⁴³, na izvedbeni ravni pa programe izvajajo okrožni Uradi za razvoj podeželja. Na Bavarskem Uprava za razvoj podeželja deluje v pristojnosti ministrstva, pristojnega za kmetijstvo in gozdarstvo, ter ima sedem okrožnih Uradov.

Osnovni namen urejanja kmetijskih zemljišč na Bavarskem opredeljuje zakon, ki ureja komasacije⁴⁴: »Za izboljšanje proizvodnih in delovnih pogojev v kmetijstvu in gozdarstvu kot tudi za pospeševanje splošnega razvoja in kulture na podeželju se lahko zemljiška posest z ukrepi iz tega zakona na novo uredi« (FlurbG 2001 v Center za razvoj podeželja in kmetijstva 2009).

Prav na podlagi tega zakona je urejanje kmetijskih zemljišč umeščeno v program za razvoj podeželja, ki vključuje ukrepe za izboljševanje agrarne strukture (primarna naloga); gradnjo prometnic na podeželju; s kmetijstvom povezano gospodarjenje z vodo; varovanje tal pred erozijo in onesnaževanjem; varovanje narave in negovanje kulturne krajine (v okviru urejanja zemljišč); skrb za ohranjanje in vzdrževanje kulturnih spomenikov na območjih urejanja zemljišč; urejanje zmogljivosti za razvedrilo in prostočasne aktivnosti (v okviru urejanja zemljišč) ter za obnovo oziroma urejanje vasi. V okviru slednjega ukrepa se med drugim tudi določajo in zagotavljajo zemljišča za potrebe družbene infrastrukture (za vrtce, športne objekte in podobno) in se izvajajo menjave zemljišč z namenom zagotavljanja stavbnih zemljišč za razvoj naselij na podeželju (Magel v Center za razvoj podeželja in kmetijstva 2009).

⁴² Izvorno ime je Laendliche Entwicklung.

⁴³ Izvorno ime je Verwaltung fuer Laendliche Entwicklung.

⁴⁴ Izvorno ime je Flurbereinigungsgesetz - FlurbG 2001.

5.2 FRANCIJA

V Franciji je 15,2 mio ha gozdov, od tega jih je v zasebni lasti približno 70 odstotkov, približno 30 odstotkov gozdov pa je v državni oziroma javni lasti. S slednjimi upravlja Nacionalni urad za gozdove⁴⁵, ki je po svoji statusno-pravni obliki javno podjetje v lasti države. Nacionalni urad za gozdove je centralizirana javna ustanova, katere pristojnost je gospodarjenje z državnimi in občinskimi gozdovi, pa tudi izvajanje inšpekcijske in upravne funkcije. Je samostojna pravna oseba, vendar je podrejen Oddelku za gozdove na ministrstvu, pristojnemu za kmetijstvo in ribištvo. Organiziran je v štirih ravneh - centralna direkcija (najvišja raven), regionalne direkcije, gozdne uprave in gozdni revirji (najnižja raven). Nacionalni urad za gozdove ima organ upravljanja - upravni svet, ki ga sestavljajo predstavniki države (resornega ministrstva), predsedniki združenj občin, predstavniki uslužbencev in drugi. Posluje kot podjetje, in sicer na nepridobiten način. Financira se s sredstvi, ki jih prigospodari, in ker presežkov prihodkov nad odhodki ne ustvarja, jih tudi ne deli med državo in občine.

S kmetijskimi zemljišči v javni lasti upravlja francoska državna (vladna) neprofitna strokovna organizacija SAFER, ki ima zelo širok spekter delovanja na področju kmetijstva in okoljevarstva. Je samostojna pravna oseba, ustanovljena na osnovi zakona, ki ureja kmetijstvo⁴⁶, in deluje pod okriljem ministrstev, pristojnih za kmetijstvo ter za finance. Organizirana je tako, da 27 regionalnih enot pokriva ozemlje celotne Francije, vključno z njenimi prekomorskimi deželami.

SAFER je bil ustanovljen z namenom služenja ciljem, ki so širšega oziroma splošnega značaja; zagotavljanja večplastnosti poslanstva kmetijstva, od pridelave hrane in biomase, do zagotavljanja poseljenosti in kulturnega videza krajine; ohranjanja konkurenčnega statusa kmetijskih poklicev; izogibanja možnostim špekulativnega višanja ponudb pri nakupih nepremičnin; spodbujanja lokalnega razvoja in ustvarjanja novih delovnih mest ter varstva narave in okolja, tekočih voda s podtalnico, biološke raznovrstnosti in kulturne dediščine.

⁴⁵ Izvorno ime je Office National des Forêts.

⁴⁶ Izvorno ime je Loi d'orientation agricole.

Poglavitne naloge organizacije SAFER so predvsem:

- vzdrževanje informacijske baze podatkov s področja kmetijskih zemljišč, kot so promet z zemljišči, cene in podobno;
- izvajanje prometa (nakup in prodaja) s kmetijskimi zemljišči in drugimi nepremičninami v kmetijstvu ter posredništvo med prodajalci in kupci v tej zvezi;
- izvajanje raznih zemljiških operacij ter
- informiranje raznih ciljnih javnosti o zakonodaji in ukrepih kmetijske politike na podeželju, s poudarkom na varovanju kmetijskih zemljišč, naravne dediščine okolja in urejanja prostora, pa tudi o raznih novostih, predvsem s področja trga nepremičnin, zemljiške problematike, kakovosti pitne vode, turizma in podobno.

Ena temeljnih dejavnosti organizacije SAFER in njena najvidnejša referenca so razne nacionalne zemljiške študije, predvsem s področja trga kmetijskih zemljišč. S pomočjo anketnega raziskovanja pridobiva podatke in spremlja lokalne, regionalne in državne razmere na trgu kmetijskih zemljišč. Z aktualnimi podatki o cenah kmetijskih zemljišč (njiv, travnikov, vinogradov,...), kmetij, gospodarskih poslopij in drugih dobrin informira zainteresirano javnost ter za svoje stranke v postopkih prometa izvaja tudi kupoprodajne cenitve.

Na širšem področju kmetijstva SAFER izvaja tudi kapitalske nakupe in prodaje, pri čemer lahko v soglasju z lokalno skupnostjo in državno upravo uveljavlja zakonsko določeno predkupno pravico. Zakon ji omogoča tudi stalne posodobljene informacije z notariatov. SAFER lahko z namenom nadaljnje prodaje najboljšemu ponudniku, v skladu z regionalno kmetijsko politiko, izvaja nakupe tudi v imenu fizičnih in pravnih oseb ter izvaja funkcijo posredovanja in upravljanja na področju kmetijskih zemljišč za različne potrebe zemljiških operacij. Tako kupuje razno kmetijsko premoženje in ga preprodaja zainteresiranim kmetom, lokalnim skupnostim, javnim zavodom/agencijam ali drugim posameznikom oziroma tako pridobljena zemljišča odda v zakup kmetovalcem. Izvaja tudi razne zemljiške kmetijske operacije z namenom izboljšanja ekonomskih razmer kmetijske proizvodnje in ohranjanja zelenega videza krajine.

5.3 NIZOZEMSKA

Nizozemska ima v primerjavi z drugimi državami (v relativnem merilu) največ državnih zemljišč, s katerimi upravljajo različna ministrstva, in sicer ministrstvo, pristojno za finance, ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, ministrstvo, pristojno za transport, ministrstvo, pristojno za obrambo in ministrstvo, pristojno za okolje in prostor.

Na Nizozemskem je veliko javnih in zasebnih pravnih oseb, ki poslujejo po sistemu zemljiških skladov, vendar se njihovi cilji lahko precej razlikujejo. Za upravljanje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v javni lasti so relevantne predvsem naslednje javne ustanove, ki svoje poslovanje financirajo s sredstvi iz državnega proračuna:

- Domena za poslovanje z nepremičninami⁴⁷

Temeljna naloga te državne institucije je pridobivanje in upravljanje premoženja nizozemske vlade. Posluje pod okriljem ministrstva, pristojnega za finance in skrbi za razvoj vladne zemljiške politike, upravlja z državnimi zemljišči in posreduje pri njihovi uporabi ter po potrebi, za potrebe financiranja države, zemljišča v njeni lasti tudi prodaja. Domena se je z julijem 2009 združila z Agencijo za skupni razvoj nepremičnin⁴⁸ in kot združena služba pod imenom Državna nepremičninska in razvojna agencija⁴⁹ nadaljevala svoje delo.

- Urad za upravljanje s kmetijskimi zemljišči⁵⁰

Ta Urad upravlja s premoženjem države na podeželju in v imenu države tudi izvaja promet s temi zemljišči (zemljišča na podeželju kupuje in prodaja). Posluje s pomočjo pogodbenih sodelavcev, ki so strokovnjaki za lokalne zemljiške trge. Urad za upravljanje s kmetijskimi zemljišči upravlja z rezervnim zemljiškim skladom, posreduje pri najemu zemljišč iz tega sklada ter ta zemljišča tudi prodaja. Z namenom izboljševanja zemljiške strukture oziroma rabe zemljišč na podeželju in njihovega upravljanja, Urad za upravljanje s kmetijskimi zemljišči zemljišča na podeželju tudi kupuje.

- Služba za upravljanje s podeželskimi območji (zemljišči in vodami)⁵¹

Ta služba posluje v okviru ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, in je tesno povezana z Uradom za upravljanje s kmetijskimi zemljišči. Njen direktor je edina zaposlena oseba v Uradu za upravljanje s kmetijskimi zemljišči. Ta služba sicer deluje tudi za potrebe drugih

⁴⁷ Izvorno ime je Domeinen Onroerende Zaken (Domeinen).

⁴⁸ Izvorno ime je Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB).

⁴⁹ Izvorno ime je Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB).

⁵⁰ Izvorno ime je Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

⁵¹ Izvorno ime je Dienst Landelijk Gebied (DLG).

uradov, ki gospodarijo z zemljišči v javni oziroma državni lasti. Služba za upravljanje s podeželskimi zemljišči in vodami na trgu pridobiva zemljišča, ki jih po potrebi tudi usposablja oziroma izboljša. Ta zemljišča potem posreduje v uporabo drugim organom, ki upravljajo z zemljišči, ali pa jih proda oziroma jih odda v najem kmetom.

Vsa ministrstva oziroma vse agencije, ki v njihovem okviru upravljajo z nepremičninami v lasti države, so združena v Nizozemski vladni nepremičninski svet⁵², kar jim omogoča večji vpliv na nepremičninskem trgu (Rijksoverheid 2009; Ministry of Finance, Government of the Netherlands 2013).

Ustanove, ki upravljajo z zemljišči v državni oziroma javni lasti, pri prodaji upoštevajo načela, ki veljajo na lokalnih nepremičninskih trgih, tako da transakcije z zemljišči ne vplivajo na njihovo delovanje. Kmetijska zemljišča so večinoma prodana kmetom, le manjši del pa kmetijskim organizacijam. Sicer je večji del kmetijskih zemljišč v dolgoročnem zakupu (praviloma za 26 let z možnostjo neomejenega podaljševanja, razen v primerih zakupa zemljišč, ki so del strateških rezerv države), ki ga je možno tudi podedovati. Predvsem z menjavo prostih zemljišč v postopkih komasacij je možen tudi nakup zemljišč v drugih delih države.

Osnovni zakon, ki opredeljuje delovanje ustanov na področju upravljanja z zemljišči in določa, kako naj se zemljišča uporablja, je zakon o načrtovanju. Njegovo izvajanje je v pristojnosti celotne vlade, ki tudi sprejme pravila za načrtovanje. Nadalje province pripravijo podrobnejši regionalni načrt, s katerimi določijo območja za razvoj mest oziroma za razvoj vasi, ter območja, ki se jih nameni kmetijstvu, rekreaciji in podobno. Ti načrti morajo opredeliti vse posamezne dejavnosti, ki se bodo izvajale na zemljiščih v urbanih središčih.

Večjo varnost strank na trgu nepremičnin na Nizozemskem je omogočil sprejem zakona o poznavanju omejitev na državnih nepremičninah, saj je določil, da se kupec že v postopku nakupa seznanja z morebitnimi omejitvami na parcelah, za katere je zainteresiran. Prav tako je bilo s tem zakonom omogočeno bolj pošteno ocenjevanje oziroma vrednotenje zemljišč.

⁵² Izvorno ime je Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR).

6 OCENA DELOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE NA PODLAGI REZULTATOV EVALVACIJE IMPLEMENTACIJE IZBRANIH SEGMENTOV ZSKZ-B

Namen tega poglavja je na podlagi izvedbe evalvacije implementacije izbranih segmentov ZSKZ-B oceniti delovanje Sklada na izbranih poslovnih področjih. Izmed opredeljenih posameznih rešitev, ki jih uvaja ZSKZ-B, bomo za namene naše analize izbrali takšne rešitve, ki so z vidika poslovanja Sklada najbolj relevantne, in ki imajo poleg vsebinskega tudi največji finančni učinek. Povzeli bomo njihovo vsebino in postavili indikatorje, na podlagi katerih bomo izvedli evalvacijo njihove implementacije. Rezultati te evalvacije nam bodo služili kot merilo za oceno delovanja Sklada.

Sprejemamo sicer tveganje, da glede sprejetih in uveljavljenih rešitev ZSKZ-B obstajajo številna odprta vprašanja o njihovi ustreznosti ter da bi se lahko podobno, kot Thomas R. Dye (1995, 320) vprašali, ali imajo te rešitve dejansko učinkovite koristi za celotno družbo, ali so ti učinki kratkoročni ali dolgoročni, pozitivni ali negativni, kakšno je razmerje med njihovimi stroški in koristmi za celotno družbo, ali bi lahko morda s finančnimi in kadrovskimi resursi, ki jih ZSKZ-B predvideva, našli drugačne rešitve, ki bi imele večje koristi za družbo, vendar predpostavljamo, da sta predlagatelj in zakonodajalec v postopku iskanja primernih rešitev ter njihove artikulacije in sprejemanja izbrala takšne, ki spodbujajo uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada. Ne bomo se spraševali o pravilnosti in primernosti pozitivno-pravne ureditve predmeta proučevanja ter opredeljenih in sprejetih formalnih ciljev (regulativ in programskih načrtov), zanimalo nas bo vprašanje, ali in kako pristojne službe v procesu implementacije javne politike izvajajo zastavljene cilje, ali se pri tem srečujejo z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami⁵³ in, zgolj v minimalnem obsegu, kakšen vpliv imajo sprejete regulative na samo poslovanje obravnavane institucije.

Pri proučevanju bomo uporabili znanstveni pristop raziskovanja implementacije, ki ga je Sabatier poimenoval kot pristop »Od zgoraj-navzdol« (»Top-down«). Ta je namreč uporaben v primerih:

- kjer obstaja predominanten zakonodajni akt, ki strukturira situacijo;
- kjer gre za prevladujoč javni program na področju javne politike;

⁵³ Več o verjetnosti uspešne implementacije in razlogih za uspešno izvedbo javnih politik glej tudi Bressers, Klok, O'Toole (2000, 19–21).

- kadar se analitik zanima za učinkovitost izvedbe programa in
- kadar na raziskovanem policy področju v procesu izvajanja javne politike dominira(jo) državni akterji (Sabatier, 1997).

V primeru naše analize so navzoči vsi navedeni kriteriji.

Med drugimi avtorji, tudi Hogwood in Gunn zagovarjata navedeni pristop raziskovanja tako imenovanega vertikalnega izvajanja javne politike, zasnovane v politično izvrševalski piramidi, s katerim skušamo ugotoviti, ali se določena politika izvaja v skladu s sprejetimi programskimi načrti in doseže končne uporabnike (Hogwood in Gunn v Fink Hafner in Kustec Lipicer 2005, 214). Tako pridobljeni rezultati so namreč zelo pomembni predvsem z vidika države, saj lahko na njihovi podlagi sklepa o primernosti in učinkovitosti dnevnega delovanja javnih politik oziroma programa, izvaja nadzor nad implementacijo javnih politik, postavlja nove zahteve in podpira delo zaposlenih ter sprejme odločitve glede nadaljnje podpore že uveljavljenim programom⁵⁴ (Fink Hafner in Kustec Lipicer 2005, 214). Tudi, in še posebej, je glede slednjega pomembno razlikovanje med neuspešno javno politiko oziroma formalnim programskim načrtom in neuspešno implementacijo, saj lahko raziskovalec na podlagi ugotovitev, da cilji sprejete politike niso doseženi ali da politika, kot je bila zamišljena, ni dosegla ciljnih uporabnikov, prehitro zaključi, da gre za slabo zasnovano politiko oziroma programski načrt, v bistvu pa je problem v samem izvajanju, implementaciji. Seveda pa je pri monitoringu (spremljanju in nadzoru) implementacije potrebno ugotoviti, ali je sprejeta politika zasnovana tako, da je izvedljiva tudi v praksi, saj v kolikor ni, lahko sklepamo, da gre za slabo dizajniran politični program oziroma sprejeto politiko (Hogwood in Gunn, 1984, 220).

Monitoring implementacije javne politike je sicer v razmerju do vrednotenja oziroma evalvacije lahko izvajan ne da bi bilo v raziskavo vključeno tudi vrednotenje javne politike, ali pa kot sestavni del evalvacijske analize (vrednotenja) javne politike oziroma kot njena predhodna faza (Fink Hafner in Kustec Lipicer 2005, 214–215). Naša raziskava oziroma analiza bo s tega vidika delno implementacijska študija, deloma pa bo posegla tudi v področje evalvacijskega raziskovanja. Poleg monitoringa izvajanja javne politike bomo namreč izvedli

⁵⁴ Zaradi neizvajanja sprejete javne politike je lahko v določenih primerih prekinjen policy proces. Policy proces, ki ga tu navajamo, je namreč v širšem smislu del tako imenovanega policy ciklusa, kjer izvedba določene javne politike na podlagi rezultatov vrednotenja zaokroži krog v spremembo ali celo ukinitve javne politike, ki posledično rezultira v oblikovanju nove (Fink Hafner, ur. 2007, 19–22). Glede preoblikovanja javnega programa oziroma javne politike ali celo njegove/njene odprave, glej tudi Nachmias v Kustec Lipicer 2003, 1076.

formativno, indirektno retrospektivno procesno evalvacijo, ki jo Dunn (2008, 358) uvršča v eno izmed štirih podtipov formalne evalvacije⁵⁵, in vključuje ex-post spremljanje procesov javne politike, ko se ta še izvaja, ter se lahko osredotoči tako na proces izvajanja javne politike kot na njene posamezne dejavnosti, ki vplivajo na izide in učinke javne politike, vendar na njeno izvajanje nima neposrednega vpliva.

Razvrščanje evalvacijskih študij v razne klasifikacije oziroma tipologije, kot je zgornja, je namreč zaradi različnih pristopov in vsebin na področju evalvacijskih študij, precej pestro. Nachmias na primer loči med tako imenovanim procesnim vrednotenjem javnih politik ter vrednotenjem njenih učinkov, pri čemer gre pri prvem za iskanje odgovorov na vprašanje, ali se določen javni program izvaja, kot je bil zastavljen, pri drugem pa, kakšni so učinki določenega programa oziroma kakšne spremembe je povzročila njegova implementacija (Nachmias v Kustec Lipicer 2003, 1076). Tipologijo evalvacij glede na fazo policy ciklusa je vpeljal Scriven, ki je evalvacijske študije razdelil na formativne in sumativne. Bistvena ločnica med njima je opredeljena glede na namen raziskovalca, in sicer, ali je vrednotenje javne politike izvajano z namenom njenega izboljšanja, ko je njeno izvajanje še v teku, ali pa je namen raziskovalca izrek sodbe o sami javni politiki, njenih dosežkih in učinkih (Scriven v Weiss 1998, 31). Formativna evalvacija je tako namenjena oziroma služi predvsem razvijalcem (developers) javne politike (z namenom njenega izboljšanja, ko je njeno izvajanje še v teku), sumativna evalvacija pa je namenjena predvsem (zunanjim) odločevalcem za sprejemanje odločitev, ali naj se program oziroma izvajanje politike nadaljuje, razširi, ali pa se ga omeji ali celo ukine/konča. Tudi pri tej delitvi pa ostre ločnice ni in so meje lahko zabrisane, saj se lahko tudi med izvajanjem ene evalvacijske študije njen namen spremeni (Weiss 1998, 31–33).

6.1 OPREDELITEV CILJEV IN NAMENA ZSKZ-B

Tako kot že predhodno v Vladni proceduri oblikovanja in sprejemanja predloga ZSKZ-B, so bile tudi razprave v okviru zakonodajnega postopka precej pestre in burne. Opaziti je veliko različnih interesov in celo diametralno nasprotnih predlogov za artikuliranje posameznih

⁵⁵ Več o evalvacijskih študijah, ki jih Dunn glede na njihov namen, predpostavke in poglavitne oblike, loči v tri skupine: psevdoevalvacija (pseudo-evaluation), formalna evalvacija (formal evaluation) in teoretična evalvacija s presojo (decision-theoretic evaluation), ter o njihovih nadaljnjih razdelitvah v podskupine, glej Dunn (2008, 355–363).

rešitev, ki naj bi jih opredelil ta zakon, in sicer tako s strani posameznih političnih opcij kot tudi posameznikov. Pri slednjem imamo v mislih predvsem poslance, ki so poleg poslanske funkcije tedaj (ko nezdružljivost teh funkcij še ni bila opredeljena z zakonom) opravljali tudi župansko ali podžupansko funkcijo, in je njihov posamični oziroma lokalni interes prevladoval nad javnim oziroma državnim interesom (Državni zbor Republike Slovenije 2009; 2010a).

Državni zbor Republike Slovenije je o sprejemu ZSKZ-B sicer odločal dvakrat. Po prvem sprejetju na 12. redni seji, dne 18. 12. 2009⁵⁶ (Državni zbor Republike Slovenije 2009), je namreč Državni svet Republike Slovenije na svoji 14. izredni seji, dne 23. 12. 2009, sprejel zahtevo, da Državni zbor Republike Slovenije o ZSKZ-B odloča vnovič, saj je menil, da bi lahko sprejeti zakon z nekaterimi drastičnimi spremembami, ki jih uvaja, posledično ogrozil delovanje ali celo obstoj Sklada (Državni svet Republike Slovenije 2009). Po vetu Državnega sveta Republike Slovenije je Državni zbor Republike Slovenije o ZSKZ-B znova odločal na svoji 13. redni seji in ga, dne 28. 1. 2010, sprejel z (sicer minimalno) večino vseh poslancev⁵⁷ (Državni zbor Republike Slovenije 2010). ZSKZ-B je začel veljati petnajsti dan po objavi v Ur. l. RS, torej 20. 2. 2010. Naknadno je Državni zbor Republike Slovenije, dne 13. 7. 2010, sprejel tudi Avtentično razlago prvega odstavka 16. a člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 - uradno prečiščeno besedilo) - ORZSKZ16 (Ur. l. RS, št. 56/2010).

Po uvodnih informacijah glede sprejema(nja) ZSKZ-B v zakonodajnem postopku v Državnem zboru Republike Slovenije, v nadaljevanju navajamo temeljne razloge za uvedbo postopka noveliranja ZSKZ, iz katerih izhajajo tako namen sprejetja ZSKZ-B kot tudi njegovi temeljni cilji.

Sprememba ZSKZ je bila s strani tedanjega Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano načrtovana že v delovnem programu Vlade Republike Slovenije, ki je temeljil na dogovorih iz Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012⁵⁸,

⁵⁶ Od 76 navzočih poslancev jih je 50 glasovalo za sprejetje zakona, 5 pa jih je glasovalo proti. Zakon je bil sprejet z večino vseh navzočih poslancev (Državni zbor Republike Slovenije 2009).

⁵⁷ Od vseh 90 poslancev Državnega zbora Republike Slovenije jih je 46 glasovalo za sprejem ZSKZ-B, 4 pa so glasovali proti. Ob glasovanju je bilo sicer navzočih 76 poslancev (Državni zbor Republike Slovenije 2010).

⁵⁸ Partnerji Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012 (podpisniki predsedniki strank SD – Borut Pahor; Zares - Gregor Golobič; DESUS – Karl Erjavec; LDS – Katarina Kresal) so se med drugim zavezali, da bodo pripravili in sprejeli novelo ZSKZ, s katero bo “zagotovljen

zato je tedanji minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v ta namen s sklepom št. 021–4/2009 z dne 16. 1. 2009 imenoval delovno skupino za pripravo predloga novele tega zakona⁵⁹ (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2009a, 2009b).

Ko je dne 29. 1. 2009 Državni zbor Republike Slovenije na svoji 2. seji ob obravnavi letnega Poročila Nadzornega odbora Sklada za leto 2007 sprejel sklep, s katerim je Vladi Republike Slovenije predlagal, da nemudoma pripravi predlog novele Zakona o javnih skladih (Ur. l. RS, št. 77/08), tako da bo spremenila 55. člen v delu, kjer posega v že pridobljeno lastnino občin na nezazidanih stavbnih zemljiščih, ki so jih občine pridobile na podlagi 57. člena Zakona o javnih skladih - ZJS (Ur. l. RS, št. 22/2000)⁶⁰, ter da nemudoma uskladi koncesijski akt o podelitvi koncesije v državnih gozdovih s 164. členom Zakona o varstvu okolja - ZVO–1-UPB1 (Ur. l. RS, št. 39/06 s spr.), ki določa, da, če koncesijo na ravni dobrin podeli država, pripada del plačila za koncesijo tudi občini, je Vlada Republike Slovenije dne 19. 3. 2009 s sklepom št. 47602–36/2008/7, sprejela stališče, da je proučila sklep Državnega zbora Republike Slovenije ter ugotovila, da se predlagane spremembe oziroma uskladitve 57. člena Zakona o javnih skladih in 164. člena Zakona o varstvu okolja že preučujejo v okviru delovne skupine za pripravo Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSKZ in bodo vključene v besedilo predloga novele ZSKZ. Glede prenosov nezazidanih stavbnih zemljišč na občine je namreč Vlada Republike Slovenije menila, da je bolj smiselno navedeno materijo urediti v okviru zakona, ki že ureja tako prenose zemljišč iz občin na Republiko Slovenijo in v gospodarjenje Skladu kot tudi obratno, torej ZSKZ. Ravno tako naj bi novela ZSKZ natančno določala obseg koncesijske dajatve, ki bo predmet delitve med lokalne skupnosti, pa tudi ključ in dinamiko njene delitve, saj naj bi to pomenilo tudi trajnejšo rešitev tega vprašanja⁶¹ (Vlada Republike Slovenije 2009a, 2009b).

boljši nadzor nad delovanjem sklada in večja transparentnost postopkov.”. Med drugim so se zavezali tudi k prenosu stavbnih zemljišč v upravljanju sklada, ki niso namenjena objektom državnega pomena na občine, ter da bodo “proučili namembnost uporabe odškodnine za koncesijo v državnih gozdovih.” (Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012 »Uveljavitev odgovornosti za spremembe« 2008, 26).

⁵⁹ Kot smo sicer že omenili že v opombi pod naslovom 4.1.1. »Med javnim zavodom in javnim skladom«, so bili v marcu 2009 z dodatnim sklepom v skupino imenovani še dodatni člani (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2009b).

⁶⁰ 55. člen v juliju 2008 sprejetega novega ZJS–1 (Ur. l. RS, št. 77/2008) ja zmanjšal obseg nezazidanih stavbnih zemljišč, glede na obseg teh zemljišč, ki so občinam »ex lege« pripadale po 57. členu ZJS iz marca 2000 (Ur. l. RS, št. 22/2000). Torej je nov ZJS–1 posegel v že pridobljene pravice občin, saj je poddržal tisti del nezazidanih stavbnih zemljišč, ki so jih občine v svojih prostorskih aktih na novo opredelile med 11. 3. 1993 in 25. 3. 2000, ko je bil sprejet ZJS, vendar prenos iz države na občine iz različnih razlogov še ni bil izveden (pZSKZ-B 2009).

⁶¹ ZSKZ sicer v 17. členu med drugim določa, da Sklad z dotedanjimi upravljavci gozdov do 30. 6. 1996 sklene koncesijsko pogodbo s smiselno uporabo zakona, ki ureja varstvo okolja, za dobo najmanj 20 let. ZVO (oziroma ZVO–1) pa določa, da je podlaga za opredelitev plačila za koncesijo ter deležev države in lokalne skupnosti

Eden od razlogov za spremembo ZSKZ je bil tudi dogovor z občinami o višini povprečnine za leto 2009, na podlagi katerega je Vlada Republike Slovenije tedanje Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zavezala, da skupaj s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami prouči možnost prenosa nezazidanih stavbnih, kmetijskih in dela gozdnih zemljišč, pomembnih za razvoj občin, s katerimi razpolaga Sklad, v last lokalnim skupnostim (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2009c).

Razlogi za noveliranje ZSKZ temeljijo tudi na ugotovitvah dotedanjega dela Sklada glede ovir za njegovo učinkovito poslovanje in uspešno izvajanje ciljev kmetijsko-zemljiške in gozdarske politike, ki so predvsem posledica anomalij oziroma neustrezne zakonodaje ter predpisov. Ena takšnih anomalij, zaradi katere je bila sprememba ZSKZ nujno potrebna, se nanaša na določbo petega odstavka 10. člena ZSKZ, po kateri bi moral Sklad vse svoje presežke prihodkov nad odhodki nakazati neposredno v proračun, to pa bi resno ogrozilo nadaljnje poslovanja Sklada⁶². Ustavno sodišče Republike Slovenije je namreč z odločbo št. U-I-67/08 (Ur. l. RS, št. 109/08) razveljavilo avtentično razlago petega odstavka 10. člena ZSKZ (Ur. l. RS, št. 91/07), ki jo je sprejel Državni zbor Republike Slovenije in z njo Vladi Republike Slovenije dal možnost, da sama odloča o namenu razporejanja ustvarjenih presežkov prihodkov nad odhodki Sklada. Ustavno sodišče RS je kot razlog razveljavitve navedlo, da vsebina avtentične razlage v bistvu spreminja določbo zakona, ne zgolj razlaga, in je zato takšen način označilo kot nesprejemljiv (ORZSKZ10 2007; Ustavno sodišče Republike Slovenije 2008; pZSKZ-B 2009). To je bil tudi eden najpomembnejših razlogov, da je Vlada Republike Slovenije Državnemu zboru Republike Slovenije predlagala sprejem ZSKZ-B po skrajšanem postopku (Vlada Republike Slovenije 2009b).

(občine) obvezna sestavina koncesijskega akta, ki ga predpiše vlada. Ta zakon torej ne določa, da bi bilo potrebno vprašanje razmejitev koncesijne opredeliti v zakonu, kot je to določil ZSKZ-B, temveč v vladnem koncesijskem aktu (uredbi), kar je s sklepom z dne 29. 1. 2009 Državni zbor Republike Slovenije tudi naložil Vladi Republike Slovenije (uskladitev koncesijskega akta).

⁶² Vlada Republike Slovenije je v minulih letih odločala o namenskosti ustvarjenih presežkov in jih v glavnem namenjala predvsem za nakupe novih zemljišč, poplačilo odškodnin denacionalizacijskim upravičencem po 72. členu ZDen, zaradi nezmožnosti uporabe podržavljenih zemljišč, ter za financiranje zavarovanih območij, ki jih je ustanovila država (pZSKZ-B 2009). Na neustreznost takšnega načina prerazporejanja presežkov je leta 2006 opozorilo Računsko sodišče Republike Slovenije ob opravljeni reviziji poslovanja Sklada za leti 2003 in 2004, ko je zahtevalo, da se morajo presežki prihodkov nad odhodki Sklada obvezno nakazati v državni proračun (Računsko sodišče Republike Slovenije 2006). V primeru da Sklad ne bi mogel več uporabljati ustvarjenih presežkov za izvajanje svojih zakonskih nalog in finančnih obveznosti bi moral za to pridobiti sredstva iz državnega proračuna (pZSKZ-B 2009).

Cilji, ki jih je želela Vlada Republike Slovenije kot predlagatelj ZSKZ-B doseči s sprejetjem tega zakona, pa so naslednji:

- uskladitev ZSKZ z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije;
- opredelitev pravne osnove, ki bodo omogočale učinkovitejše delovanje Sklada;
- dokončna ureditev evidenc nepremičnin, ki so v lasti države;
- nameniti občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva;
- dokončanje prenosov nezazidanih stavbnih zemljišč na občine ter
- omogočiti neodplačne prenose dodatnih nezazidanih stavbnih zemljišč na občine, v primerih, ko se zasleduje javni interes, oziroma v teh primerih omogočiti tudi sklepanje neodplačnih pogodb o stavbni pravici, stvarni služnosti in soglasij (pZSKZ-B 2009).

Iz navedenega izhaja, da je bil namen Vlade Republike Slovenije pri oblikovanju predloga ZSKZ-B sprejeti takšne rešitve, s katerimi bo razrešila razloge, zaradi katerih je bil postopek uveden, in ki bodo omogočali dosego zastavljenih ciljev.

6.2 OPREDELITEV RELEVANTNIH REŠITEV, KI JIH UVAJA ZSKZ-B, KOT OSNOVO ZA IZVEDBO EVALVACIJE

Vlada Republike Slovenije je v predlogu ZSKZ-B opredelila naslednje poglavitne rešitve tega zakona:

- *da lahko v upravljanje sklada preidejo tudi druga kmetijska zemljišča, gozdovi in kmetije v lasti RS, ki ob uveljavitvi ZSKZ leta 1993 niso bila družbena lastnina in so jih v državno last pridobili drugi upravljavci po letu 1993;*
- *skladu se omogoča upravljanje z zemljišči, ki niso v lasti Republike Slovenije, če bi se za takšen način odločili njihovi lastniki;*
- *določa izrecno prepoved za prodajo tistih kmetijskih zemljišč in gozdov, za katera občine izdajo pisno informacijo, da je za njih predvidena sprememba njihove namenske rabe v stavbno zemljišče, oziroma v primer, ko se zemljišče nahaja v območju sprejetega državnega prostorskega načrta oziroma znotraj območja državnega prostorskega načrta v pripravi;*

- spreminja sestavi in način imenovanja Sveta sklada in imenovanje direktorja, ki prehaja v pristojnost Vlade;
- ukinja nadzorni odbor in opredeljuje najmanj enkrat letno poročanje Vlade Državnemu zboru, o delovanju sklada;
- določa način uporabe presežkov prihodkov nad odhodki Sklada (ureditev tega vprašanja na navedeni način rešuje tudi problematiko virov financiranja, saj ima s tem Sklad na razpolago razpoložljive vire za tekoče leto že v začetku leta);
- opredeljuje sredstva in način opredelitve višine sredstev, ki jih Sklad nameni za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti RS na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država;
- namenja občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti RS, del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva;
- razširja nabor podatkov do katerih bo Sklad upravičen, ki jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo (na pomanjkljivost evidenc sklada je že večkrat opozorilo tudi Računsko sodišče);
- upošteva sprejeti sklep Državnega zbora RS, ki določa, naj se pri prenosih nezazidanih stavbnih zemljišč na občine, ponovno vzpostavi kriterij 57. člena prvotnega ZJS;
- predvideva, da Sklad s stavbnimi zemljišči sodeluje na internem trgu države in jih po potrebi prenaša tudi na druge upravljavce, v kolikor le-ti ta zemljišča potrebujejo za opravljanje svojih nalog;
- predvideva možnost neodplačnih prenosov in brezplačnega obremenjevanja nepremičnin v lasti države, v korist občin, ter
- določa prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije (ZGS) na Sklad z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih (pZSKZ-B 2009).

Tako na seji Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je predlog ZSKZ-B obravnavalo kot zainteresirano telo, kot na seji Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je predlog zakona obravnavalo kot matično delovno telo, je tedanji minister, pristojen za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, dr. Milan Pogačnik, kot pglavitne razloge, ki so

narekovali pripravo tega zakona, in rešitve, s katerimi želi Vlada Republike Slovenije zagotoviti učinkovitejše delovanje in način upravljanja Sklada, navajal naslednje:

- *eden izmed razlogov za pripravo novele zakona je odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-67/08, ki je razveljavila avtentično razlago petega odstavka 10. člena zakona o Skladu, s katero je bila Vladi dana možnost, da sama odloča o namenu razporejanja ustvarjenih presežkov prihodkov nad odhodki. Kot razlog je Ustavno sodišče navedlo, da gre pri avtentični razlagi po vsebini dejansko za spremembo zakona, ki ni bila sprejeta po predpisanem postopku sprejemanja oziroma spreminjanja zakona. Vlada je v preteklih letih presežke v glavnem namenila za poslovanje Sklada, in sicer za nakupe novih zemljišč in poplačilo odškodnin denacionalizacijskim upravičencem po 72. členu ZDen zaradi nezmožnosti uporabe podržavljenih zemljišč. Če Sklad v bodoče ne bi mogel več uporabljati ustvarjenih presežkov za svoje poslovanje bi bilo v veliki meri ogroženo izvajanje njegovih zakonskih nalog;*
- *Sklad se pri svojem delu srečuje s številnimi težavami pri dostopu do evidenc pri različnih državnih organih in pri prenosu podatkov o posameznih zemljiščih. Na pomanjkljivo evidenco nepremičnin je že večkrat opozorilo tudi Računsko sodišče in zahtevalo odpravo te pomanjkljivosti. Ureditev evidence nepremičnin in vpis lastništva Republike Slovenije v zemljiško knjigo je nujno za učinkovitejše gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi;*
- *v Skladu s sklepom Državnega zbora pa tudi na podlagi koalicijskega sporazuma je eden od ciljev sprememb veljavnega zakona ta, da se občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, nameni del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva. 164. člen Zakona o varstvu okolja določa, da če koncesijo na naravni dobrini podeli država, pripada del plačila za koncesijo tudi občinam. Tako je z novelo zakona urejeno tudi to vprašanje;*
- *priprava plana dela v državnih gozdovih in učinkovit nadzor nad izvedbo del koncesionarjev in pogodbenih izvajalcev v državnih gozdovih, s katerimi upravlja Sklad, se mora vršiti neposredno s strani Sklada kot upravljavca teh gozdov;*
- *ena izmed zahtevnih vsebin je tudi dokončanje prenosov nezazidanih stavbnih zemljišč na občine. V juliju 2008 sprejet Zakon o javnih skladih je skrčil obseg stavbnih zemljišč, ki bi jih država oziroma v njenem imenu Sklad moral prenesti na občine, upoštevajoč prvotni Zakon o javnih skladih iz leta 2000. Ker prenosi nezazidanih stavbnih zemljišč na občine do sprejetja ZJS-1 še niso bili v celoti opravljeni, nekje*

tudi iz objektivnih razlogov (npr. parcelacije), se je zastavilo vprašanje enakopravnega obravnavanja vseh občin, kar je lahko tudi ustavno sporno. S tem v zvezi je Državni zbor sprejel sklep, s katerim je zahteval od Vlade, da takoj pristopi k pripravi zakonodaje, da se ponovno vzpostavi prvotni kriterij prenosa nezazidanih stavbnih zemljišč na občine, kot je bil določen z Zakonom o javnih skladih iz leta 2000;

- novela zakona določa tudi neodplačne prenose dodatnih nezazidanih stavbnih zemljišč na občine v primerih, ko se zasleduje javni interes. Gre za pomembno določilo, ker se Vlada zaveda, da so občine pomemben nosilec razvoja, zato je potrebno ustrezno urediti tudi prenose nezazidanih stavbnih zemljišč na občine po letu 2004;
- zaradi zahtev po večji transparentnosti oziroma večjem nadzoru nad delom Sklada novela zakona tudi spreminja sestavo in način imenovanja Sveta Sklada in imenovanje direktorja, ki prehaja v pristojnost Vlade, ukinja Nadzorni odbor Sklada in opredeljuje najmanj enkrat letno poročanje Vlade Državnemu zboru o delovanju Sklada;
- novela zakona tudi določa prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih;
- v zvezi z izvajanjem aktivne kmetijske politike je minister izpostavil tudi določbo, ki omogoča, da Sklad gospodari tudi s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, za katere bi se lastniki odločili, da jih prenesejo v upravljanje Sklada (Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2009; Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2009).

Izmed opredeljenih posameznih rešitev, ki jih uvaja ZSKZ-B, bomo za namene naše analize izbrali takšne rešitve, ki so z vidika poslovanja Sklada najbolj relevantne, in ki imajo poleg vsebinskega tudi največji finančni učinek.

6.3 FORMATIVNA FORMALNA EVALVACIJA GLEDE NA IZBRANE KRITERIJE OZIROMA INDIKATORJE

Za potrebe naše evalvacije smo izbrali naslednje rešitve, ki jih uvaja ZSKZ-B:

- način porabe presežkov prihodkov nad odhodki Sklada;

- namenska sredstva za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država;
- dodatne možnosti za neodplačen prenos zemljišč na občine;
- razširjen nabor podatkov, do katerih je Sklad upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo in ureditev evidenc;
- Sklad mora občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, vsako leto nakazati del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva;
- prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih.

Na podlagi rezultatov analize oziroma sinteze zgornjih rešitev bomo ob koncu sklepali o učinkovitosti delovanja Sklada nasploh. V tem sklepnem delu bo torej uporabljena tudi induktivna metoda raziskovanja - indukcija⁶³, saj bomo na osnovi posamičnih dejstev sklepali o splošni sodbi, oziroma bomo na podlagi ugotovitev proučevanja konkretnih primerov in dejavnikov izoblikovali splošne zaključke.

Pri vsakem od navedenih kriterijev bomo najprej primerjalno predstavili ureditev, ki je opredeljena z ZSKZ-B, glede na določila posameznih členov, ki so glede na obravnavani kriterij veljala pred sprejetjem tega zakon. Izvedli bomo torej komparativno (primerjalno) analizo primarnih virov – zakona pred in po sprejetju ZSKZ-B.

V nadaljevanju bomo pri vsaki od izbranih rešitev, iz vsebine (za našo evalvacijo relevantnih) določb posameznih členov ZSKZ-B, določili kriterije oziroma indikatorje, na podlagi katerih bomo vrednotili izvajanje/implementacijo posamezne rešitve. Pri tem bomo s Sabatierjevim tako imenovanim »top-down« pristopom raziskovanja (Sabatier 1997) ter z analizo primarnih in sekundarnih virov, pridobljenih podatkov s strani strokovnih služb Sklada, pa tudi na podlagi informacij o uspešnosti oziroma učinkovitosti implementacije iz intervjujev s pristojnimi osebami, poskušali najti odgovore na naslednja krovna vprašanja:

- ali pristojne službe v procesu implementacije izvajajo zastavljene cilje glede na postavljeni/e kriterij/e;

⁶³ Indukcija je po Raginu »proces, s katerim so ocenjene implikacije izkustvenega gradiva, še posebej novega gradiva v kombinaciji s starim gradivom, za oblikovanje splošnih idej (teorij)«. Indukcija je torej »uporaba izkustvenega gradiva za formuliranje ali reformuliranje splošnih idej« (Ragin 2007, 30).

- kako pristojne službe v procesu implementacije izvajajo zastavljene cilje glede na postavljeni/e kriterij/e;
- ali se pristojne službe v procesu implementacije srečujejo z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami;
- kakšen vpliv imajo sprejete regulative, glede na postavljeni/e kriterij/e, na samo poslovanje obravnavane institucije.

Z namenom pridobitve informacij in podatkov za podajo ocene o uspešnosti oziroma učinkovitosti implementacije posameznih obravnavanih rešitev smo za intervju zaprosili pristojne državne akterje, kot sta zdajšnja (aktualna) direktorica Irena Šinko in Branko Ravnik, funkcionar na resornem ministrstvu, ki je bil v času postopka priprave in sprejema ZSKZ-B predsednik Sveta Sklada in tudi direktor Direktorata za kmetijstvo tedanjega Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Podatke in informacije za odgovore na vprašanja, ki smo si jih zastavili v našem raziskovanju, smo pridobili tudi iz internih dokumentov in baz podatkov, dostopnih v posameznih Sektorjih Sklada, pa tudi v formalni, pisni e-korespondenci s pristojno sedanjo vodjo Sektorja za splošne zadeve Sklada, Marino Omahen, ter na podlagi neformalnih pogovorov s posameznimi uslužbenci Sklada, ki so pristojni za posamezna obravnavana poslovna področja Sklada. Na osnovi tako pridobljenih informacij in podatkov smo izvedli evalvacijo implementacije vsake posamezne obravnavane rešitve (s strani Sklada).

6.3.1 Način porabe presežkov prihodkov nad odhodki Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

Primerjava nam relevantnih določil ZSKZ-B glede na ZSKZ

7. člen ZSKZ-B:

(1) Peti odstavek 10. člena se spremeni tako, da se glasi:

Presežek prihodkov nad odhodki sklada je v skladu s finančnim načrtom in programom Sklada prihodek proračuna Republike Slovenije.⁶⁴

⁶⁴ Avtentična razlaga petega odstavka 10. člena ZSKZ (ORZSKZ10) določa: »Določbo petega odstavka 10. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93, 68/95 – odločba US, 1/96 in 23/96 – popravek) se razume tako, da se obseg presežkov prihodkov nad odhodki sklada, ki se nakaže v proračun Republike Slovenije, določi v okviru finančnega načrta in programa Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, ki ga za vsako leto posebej potrdi Vlada Republike Slovenije«

Sklad nameni presežek prihodkov nad odhodki sklada razvoju dejavnosti sklada in za pokrivanje obveznosti iz naslova odškodnin za nezmožnost uporabe kmetijskih zemljišč in gozdov v skladu z zakonom, ki ureja denacionalizacijo.

13. člen ZSKZ-B (prehodne in končne določbe): »(1) Vsi razporejeni in nerazporejeni presežki prihodkov nad odhodki sklada, ki jih do uveljavitve tega zakona sklad, v skladu s petim odstavkom 10. člena zakona ni vplačal v proračun Republike Slovenije, se razporedijo za namene iz novega petega in šestega odstavka 10. člena«.

Opredelitev kriterijev oziroma indikatorjev ter iskanih informacij in podatkov

A. Namenitev presežka prihodkov nad odhodki v skladu s prvim odstavkom 7. in prvim odstavkom 13. člena ZSKZ-B

1. Koliko presežka prihodkov nad odhodki iz leta 2010 je Sklad porabil v letu 2011 in za kakšne namene?
2. Koliko presežka prihodkov nad odhodki iz minulih let je Sklad v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZSKZ-B porabil v letu 2010 in za kakšne namene?
3. Koliko presežka prihodkov nad odhodki iz leta 2011 je Sklad porabil v letu 2012 in za kakšne namene?
4. Koliko presežka prihodkov nad odhodki iz leta 2012 je Sklad načrtoval v letu 2013 in za kakšne namene?

B. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju prvega odstavka 7. in prvega odstavka 13. člena ZSKZ-B

1. Ali se Sklad pri izvajanju prvega odstavka 7. in prvega odstavka 13. člena ZSKZ-B srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se, s kakšnimi?

C. Vpliv prvega odstavka 7. in prvega odstavka 13. člena ZSKZ-B na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja

1. Kaj prvi odstavek 7. in prvi odstavek 13. člena ZSKZ-B pomenita z vidika finančnega poslovanja Sklada?
2. Kako prvi odstavek 7. in prvi odstavek 13. člena ZSKZ-B vplivata na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?

(ORZSKZ10 2007). Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-64/08–12 (Ur. l. RS, št. 109/08) peti odstavek 10. člena razveljavilo.

Pridobljene informacije in podatki

Ad A)

Sklad je poslovanje v letu 2010 zaključil s presežkom prihodkov nad odhodki v višini 5.862.212 EUR. Ta sredstva so bila v letu 2011 razporejena za naslednje namene:

- 5.088.446 EUR za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov;
- 750.553 EUR za izplačilo odškodnin po 72. členu ZDen;
- 23.213 EUR za financiranje programov upravljavcev državnih zavarovanih območij.

Presežke prihodkov nad odhodki iz minulih let je Sklad razporedil v skladu s prehodno določbo - prvim odstavkom 13. člena ZSKZ-B, v letu 2011 (Omahen, 2013).

Sklad je poslovanje v letu 2011 zaključil s presežkom prihodkov nad odhodki v višini 2.569.680 EUR. Ta sredstva so bila v letu 2012 razporejena za naslednje namene:

- 2.495.963 EUR za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov;
- 73.717 EUR za financiranje programov upravljavcev državnih zavarovanih območij (Omahen, 2013).

Sklad je poslovanje v letu 2012 zaključil s presežkom prihodkov nad odhodki v višini 4.064.562 EUR. Ta sredstva so bila v letu 2013 razporejena za naslednje namene:

- 2.835.975 EUR za nakupe kmetijskih zemljišč in gozdov;
- 1.228.587 EUR za izplačilo odškodnin po 72. členu ZDen (Omahen, 2013).

Ad B)

Pomembnejše težave, s katerimi se sooča Sklad, ker njegovo finančno poslovanje urejajo predpisi, ki veljajo za javne zavode, so predvsem naslednje:

- Sklad mora na podlagi predpisov, ki urejajo davek od dohodka pravnih oseb, ter predpisov, ki opredeljujejo pridobitno in nepridobitno dejavnost, kljub temu, da opravlja naloge v imenu Republike Slovenije in za njen račun, tej isti državi plačevati davek od dohodkov iz opravljanja svoje javne službe⁶⁵. Sklad državi odvede davek od presežka prihodkov nad odhodki, kljub dejstvu, da ta ne izhaja iz ustvarjenih dobičkov, temveč je posledica evidentiranja poslovnih dogodkov v skladu z računovodskimi predpisi, ki urejajo javne zavode. Kategorija presežka namreč na Skladu izhaja predvsem iz nerealiziranih (sicer načrtovanih, pričakovanih) obveznosti po 72. členu ZDen ter razkoraka med knjigovodsko

⁶⁵ Več o davku od dohodkov pravnih oseb in opredelitvi dejavnosti javnih zavodov glej Šoltes (2009, 1522–1530).

vrednostjo in prodajno vrednostjo zemljišč. S plačilom davka državi se zmanjšujejo razpoložljiva sredstva, ki bi jih Sklad namenil za nove nakupe zemljišč in s tem povečal lastništvo Republike Slovenije.

- Sklad kot javni zavod v skladu s Slovenskim računovodskim standardom ne sme oblikovati rezervacij, mora pa za izplačilo odškodnin denacionalizacijskim upravičencem po 72. členu ZDen letno načrtovati pričakovane odhodke. Vendar, v kolikor ti niso realizirani v celoti, se razlika izkazuje v presežku prihodkov nad odhodki, od katerih mora Sklad plačati davek od dohodka pravnih oseb, obveznost za izplačilo pa ostane in jo mora Sklad poravnati v enem izmed naslednjih let, tedaj ko nastane podlaga za izplačilo.
- Sklad mora za nove nakupe zemljišč oblikovati vir, ki ga predstavljata knjigovodska vrednost prodanih zemljišč (in ne pogodbeni) ter amortizacija, torej lahko nakupe zemljišč realizira le v višini razpoložljivih virov, in ne v višini celotne (pogodbene) vrednosti prodanih zemljišč, kljub temu, da je ena izmed osnovnih nalog Sklada prav nakup kmetijskih zemljišč s ciljem zaokroževanja večjih kompleksov za zagotavljanje prehranske varnosti, ter nakup gozdov s ciljem zaokroževanja ter povečevanja kompleksov gozdov ter s tem učinkovitejše gospodarjenje.
- Sklad kot javni zavod nakupe in prodajo kmetijskih zemljišč in gozdov ne izkazuje skozi poslovni izid. Pri prodaji se izkazuje presežek med knjigovodsko in prodajno vrednostjo zemljišč, pri nakupih pa amortizacija. V kolikor Sklad realizira načrtovane nakupe, izkazuje negativni denarni tok (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2010a).

Ad C)

Tako Šinkova kot Ravnik menita, da je sprejeta rešitev ob sedanjih organizacijskih oblikah Sklada ustrezna in tudi z vidika finančnega poslovanja ugodna za Sklad, saj presežek prihodkov nad odhodki ostane Skladu, pred uveljavitvijo ZSKZ-B, pa je Sklad presežek moral odvajati v integralni proračun (Ravnik 2013; Šinko 2013). Šinkova ob tem dodaja, da je problem višina presežka zaradi vseh zakonskih finančnih obveznosti Sklada in nato še plačilo davka od presežka, ter da bi bila za poslovanje Sklada druga organizacijska oblika ustrežnejša (Šinko 2013). Ravnik vidi pozitiven vpliv te rešitve tako na kratki kot na dolgi rok, in sicer, da kratkoročno ta sprememba za Sklad pomeni predvsem njegovo likvidnost, ki je bila pred tem ogrožena, dolgoročno pa realizacijo temeljnega cilja ZSKZ-B, saj je bila zagotovljena možnost oblikovanja vira. Ob tem tudi opozarja na problematiko obdavčitve presežka ter dodaja, da je bilo ob pripravi ZSKZ-B izpostavljeno vprašanje spremembe statusne oblike

Sklada, vendar je bila prva ključna ovira to, da bi se premoženje, s katerim Sklad gospodari, preneslo v last Sklada, saj kot sklad ne moreš biti upravljavec temveč lastnik, to pa pomeni, da bi morala država tudi zemljišča prenesti kot kapital na sam Sklad (Ravnik 2013).

Ocena uspešnosti implementacije

Na podlagi pridobljenih podatkov in informacij smo ugotovili, da Sklad vsako leto svoje presežke prihodkov nad odhodki ustrezno namenja in razporeja v skladu s tozadevnimi določili ZSKZ-B in da je na podlagi prehodne določbe ustrezno razporedil tudi presežke prihodkov nad odhodki iz minulih let, ki do uveljavitve ZSKZ-B niso bili razporejeni v državni proračun. V tej zvezi torej implementacijo obravnavane rešitve »Način porabe presežkov prihodkov nad odhodki Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije«, kljub objektivnim oviram, ki izhajajo predvsem iz neustrezne zakonodaje oziroma predpisov in statusno-pravne oblike Sklada ter odločitev sodišč, na podlagi katerih je Sklad zavezan za izplačilo odškodnin po 72. členu ZDen, ocenjujemo kot uspešno.

6.3.2 Namenska sredstva za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država

Primerjava nam relevantnih določil ZSKZ-B glede na ZSKZ

7. člen ZSKZ-B:

(2) Za petim odstavkom se doda nov šesti odstavek, ki se glasi:

V primeru ostanka presežka prihodkov nad odhodki sklada po pokritju obveznosti iz prejšnjega odstavka, sklad, ki gospodari s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, njihovim upravljavcem z namenom izvajanja načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov, na podlagi razdelitve sredstev med upravljavce, ki jo pripravi ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave, nakaže 3% ostanka presežka prihodkov nad odhodki iz tega odstavka.

18. člen ZSKZ-B (prehodne in končne določbe): »Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati tretji in četrti odstavek 55. člena Zakona o javnih skladih (Uradni list RS, št. 77/08) in

peti odstavek 148. člena Zakona o ohranjanju narave⁶⁶ (Uradni list RS, št. 96/04- uradno prečiščeno besedilo in 61/06 – ZDru–1)«.

Opredelitev kriterijev oziroma indikatorjev ter iskanih informacij in podatkov

- A. Nakazilo 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki sredstev upravljavcem zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, z namenom izvajanja načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov, na podlagi razdelitve sredstev med upravljavce, ki jo pripravi ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave
1. Ali je Sklad nakazal 3 odstotke ostanka presežka prihodkov nad odhodki sredstev upravljavcem zavarovanih območjih, na podlagi drugega odstavka 7. in v povezavi z 18. členom ZSKZ-B, v letih 2010, 2011, 2012 in 2013?
 2. Koliko ostanka presežka prihodkov nad odhodki je Sklad nakazal posameznemu upravljavcu zavarovanih območjih v letih 2010, 2011, 2012 in 2013?
- B. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju drugega odstavka 7. v povezavi z 18. členom ZSKZ-B.
2. Ali se Sklad pri izvajanju drugega odstavka 7. v povezavi z 18. členom ZSKZ-B srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se, s kakšnimi?
- C. Vpliv drugega odstavka 7. v povezavi z 18. členom ZSKZ-B na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja
1. Kaj drugi odstavek 7. v povezavi z 18. členom ZSKZ-B pomeni z vidika finančnega poslovanja Sklada?
 2. Kako drugi odstavek 7. v povezavi z 18. členom ZSKZ-B vpliva na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?

⁶⁶ Navedeni odstavek ZON je določal: »Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, ki v imenu države gospodari s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti države na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, mora njihovim upravljavcem nakazovati del presežka prihodkov nad odhodki sklada, ki ga letno določi vlada ob upoštevanju razpoložljivih virov financiranja in programov dela upravljavcev zavarovanih območij. Ta sredstva upravljavci zavarovanih območij uporabljajo za izvedbo načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov skladno s letnim programom upravljavca zavarovanega območja«.

Pridobljene informacije in podatki

Ad A)

Sklad je na podlagi drugega odstavka 7. in v povezavi z 18. členom ZSKZ-B, v letih 2010, 2011, 2012 in tudi v letu 2013 načrtoval odhodek upravljavcem zavarovanih območjih za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v višini 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki iz minulega leta. V letu 2010 je tako v ta namen načrtoval odhodek 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki iz leta 2009, kar znaša 33.846,22 EUR. V letu 2011 je načrtoval odhodek 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki iz leta 2010, kar znaša 23.213,00 EUR. V letu 2012 pa je načrtoval odhodek 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki iz leta 2011, kar znaša 73.717,00 EUR (Omahen, 2013).

Ad B)

Po informacijah, ki smo jih pridobili v Sektorju za splošne zadeve Sklada oziroma v neformalnem razgovoru z vodjo tega Sektorja, Sklad od uveljavitve ZSKZ-B na podlagi drugega odstavka 7. člena tega zakona ni prejel nobenega dokumenta ministrstva, pristojnega za ohranjanje narave, glede razdelitve 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki med upravljavce zavarovanih območij. Vendar je ne glede na to neizvedeno dolžnost pristojnega ministrstva⁶⁷, vsako leto v te namene načrtoval ustrezen odhodek v svojih letnih programih in finančnih načrtih, ki so bili po sprejetju s strani Sveta Sklada posredovani na resorno ministrstvo z namenom pridobitve soglasja Vlade Republike Slovenije.

Ad C)

Z vidika finančnega poslovanja je po mnenju Šinkove spremenjen način odvajanja namenskih sredstev za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, za Sklad sprejemljiv, vendar ta sprejeta rešitev, ki jo uvaja ZSKZ-B, ne spodbuja uspešnosti in učinkovitosti delovanja Sklada. Sredstva, ki jih prigospodari Sklad, namreč uporabljajo drugi javni zavodi (Šinko, 2013). Podobno Ravnik meni, da je bil s sprejetjem te rešitve sprejet minimalen kompromis. Javni zavodi, upravljavci zavarovanih območjih, so namreč s sredstvi, ki so jih dotlej prejeli od Sklada na podlagi veljavnih določil petega

⁶⁷ Do 10. 2. 2012 je bilo za to pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, po tem datumu pa v skladu s sprejetim zakonom, ki opredeljuje Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, v katerega sta se združila nekdanje Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter »okoljski« del nekdanjega Ministrstva za okolje in prostor.

odstavka 148. člena ZON, na teh območjih kupovali zemljišča, kar je sicer ena izmed nalog Sklada, namesto da bi sredstva uporabljali za izvedbo načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov. Zdaj pa Sklad (v skladu z zahtevo tedanjega Ministrstva za okolje in prostor, vsako leto določen odstotek (vsaj cca 15 odstotkov) od vseh nakupov zemljišč izvede tudi na varovanih območjih (zavarovana območja in območja Nature 2000), kljub temu, da je zemljišča na teh območjih kupoval tudi pred tem⁶⁸. Sicer Ravnik tudi meni, da posebne dodane vrednosti z vidika uspešnosti in učinkovitosti poslovanja Sklada sprejeta obravnavana rešitev ZSKZ-B ni prinesla, temveč naj bi šlo bolj za formalizacijo rešitve, ki je bila v danem trenutku prepoznana kot ustrezna, sicer pa ni sistemska. Sredstva upravljavcem zavarovanih območij za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, je dolžno zagotavljati pristojno ministrstvo (Ravnik 2013).

Ocena uspešnosti implementacije

Na podlagi analize dostopnih in pridobljenih podatkov ter informacij ugotavljamo, da zaradi neizvajanja določb drugega odstavka 7. člena ZSKZ-B s strani pristojnih ministrstev, implementacije obravnavane rešitve »Namenska sredstva za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država«, ne moremo oceniti kot uspešne. Vendar lahko kljub navedenemu delovanje Sklada na tem področju označimo kot zadovoljivo, saj ta svoj del naloge izvaja.

6.3.3 Dodatne možnosti za neodplačen prenos zemljišč na občine

Primerjava nam relevantnih določil ZSKZ-B glede na ZSKZ

10. člen ZSKZ-B:

Za 16. členom se dodajo novi 16.a, 16.b, 16.c, 16.d in 16.e členi, ki se glasijo:

16.a člen⁶⁹:

⁶⁸ Razvidno iz evidenc Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije in internih gradiv.

⁶⁹ Avtentična razlaga prvega odstavka 16.a člena ZSKZ (ORZSKZ16) določa: »Določbo prvega odstavka 16.a člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo) je treba razumeti tako, da se na neodplačen način prenesejo v last občine tista zemljišča, za

(1) Nezazidana stavbna zemljišča, ki so bila s prostorskimi sestavinami občinskega družbenega plana za obdobje od leta 1986 do leta 1990 in s prostorskimi sestavinami občinskega dolgoročnega družbenega plana za obdobje od leta 1986 do leta 2000 namenjena za graditev objektov in so bila do 10. marca 1993 družbena lastnina, in zemljišča, ki jih je občina s sprejemom sprememb in dopolnitev navedenih prostorskih sestavin občinskih planov, usklajenih z obveznimi republiški izhodišči, do 20. julija 2004, namenila za graditev objektov in so bila do 10. marca 1993 družbena lastnina, se na neodplačen način prenesejo v last občine, na območju katere ležijo.

(2) Na občino se na neodplačen način prenesejo tudi tista zemljišča, ki jih je sklad pridobil na podlagi zakona, ki ureja dedovanje, kot zapuščino brez dedičev, in so bila s prostorskimi sestavinami občinskega družbenega plana na dan 20. julija 2004 opredeljena kot nezazidana stavbna zemljišča.

(3) Zemljišča, ki so bila z aktom občine opredeljena kot prvo vodovarstveno območje do 12. avgusta 2008, oziroma so opredeljena kot območje vodnega zajetja v uredbah, ki opredeljujejo vodovarstvena, se prenesejo v last občine, skupaj s pripadajočimi infrastrukturnimi objekti in napravami na teh zemljiščih.

(4) Zemljišča iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena se prenesejo v last občine skupaj z vsemi bremenami. Stroške potrebnih parcelacij nosi občina.

16.b člen:

(1) Na kmetijskih zemljiščih in gozdovih, s katerimi gospodari sklad, razen na območjih naravnih vrednot in zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država in zaradi spremembe namenske rabe izgubijo status kmetijskega zemljišča ali gozda, se lahko neodplačno prenese lastninsko pravico na občino, na območju katere nepremičnina leži, pod pogojem, da je izkazan javni interes, in sicer izključno za potrebe gradnje javnih objektov športa, zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti, kulture, javne uprave, prometne, energetske, komunalne in vodne infrastrukture ter objektov, ki služijo varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami in je takšen namen nedvoumno določen z občinskim podrobnim prostorskim načrtom.

katera je občina do 20. julija 2004 na občinskem svetu sprejela ustrezne spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin občinskih planov, s katerimi je ta zemljišča namenila za graditev objektov» (ORZSKZ16 2010).

(2) Pogodba o neodplačnem prenosu lastninske pravice iz prejšnjega odstavka mora vsebovati prepoved odsvojitve ali obremenitve prenesenega premoženja, za obdobje, ki ne sme biti krajše od 30 let.

(3) Prepoved odsvojitve ali obremenitve iz prejšnjega odstavka se vpiše v zemljiško knjigo.

(4) Pogodba, ki ne vsebuje prepovedi odsvojitve ali obremenitve iz prejšnjega odstavka, je nična.

18. člen ZSKZ-B (prehodne in končne določbe): »Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati tretji in četrti odstavek 55. člena Zakona o javnih skladih⁷⁰ (Uradni list RS, št. 77/08) in peti odstavek 148. člena Zakona o ohranjanju narave⁷¹ (Uradni list RS, št. 96/04- uradno prečiščeno besedilo in 61/06 – ZDru–1)«.

Opredelitev kriterijev oziroma indikatorjev ter iskanih informacij in podatkov

A. Izvedeni neodplačni prenosi zemljišč na občine po prvem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtim odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) v posameznih letih 2010, 2011, 2012 po posameznih občinah in skupno

1. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po prvem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtim odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 po posameznih občinah (seznam občin s številom pogodb na posamezno občino in število vključenih hektarjev, število parcel)?
2. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po prvem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtim odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 zbirno (število občin, število pogodb, število vključenih hektarjev, število parcel)?

⁷⁰ Navedena odstavka 55. člena ZJS sta določala: »(3) Nezazidana stavbna zemljišča, ki so bila s prostorskimi sestavinami družbenega plana za obdobje od leta 1986 do leta 1990 in s prostorskimi sestavinami občinskega dolgoročnega družbenega plana za obdobje od leta 1986 do leta 2000 namenjena za graditev objektov, in so bila do 10. 3. 1993 družbena lastnina, in zemljišča, ki jih je občina do 10. 3. 1993 s sprejemom prostorskega izvedbenega akta, usklajenega z obveznimi republiški izhodišči, namenila za graditev objektov, se prenesejo na občine po določenih Zakona o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000). (4) Ne glede na določilo četrtega odstavka 54. člena in prejšnjega odstavka se zemljišča, ki so z aktom vlade opredeljena kot prvo vodovarstveno območje, prenesejo v last občine in v upravljanje izvajalcu obvezne lokalne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, skupaj z bremenom, ki so povezana z izvajanjem režima vodovarstvenega območja.»

⁷¹ Navedeni odstavek 148. člena ZON je določal: »(5) Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov, ki v imenu države gospodarji s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v lasti države na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država, mora njihovim upravljavcem nakazovati del presežka prihodkov nad odhodki sklada, ki ga letno določi vlada ob upoštevanju razpoložljivih virov financiranja in programov dela upravljavcev zavarovanih območij. Ta sredstva upravljavci zavarovanih območij uporabljajo za izvedbo načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov skladno s letnim programom upravljavca zavarovanega območja.«

- B. Izvedeni neodplačni prenosi zemljišč na občine po drugem (v povezavi s četrtem) odstavku 16. a člena ZSKZ v posameznih letih 2010, 2011, 2012 po posameznih občinah in skupno
1. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po drugem (v povezavi s četrtem) odstavku 16. a člena ZSKZ v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 po posameznih občinah (seznam občin s številom pogodb na posamezno občino in število vključenih hektarjev, število parcel)?
 2. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po drugem (v povezavi s četrtem) odstavku 16. a člena ZSKZ v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 zbirno (število občin, število pogodb, število vključenih hektarjev, število parcel)?
- C. Izvedeni neodplačni prenosi zemljišč na občine po tretjem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtem odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) v posameznih letih 2010, 2011, 2012 po posameznih občinah in skupno
1. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po tretjem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtem odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 po posameznih občinah (seznam občin s številom pogodb na posamezno občino in število vključenih hektarjev, število parcel)?
 2. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po tretjem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtem odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 zbirno (število občin, število pogodb, število vključenih hektarjev, število parcel)?
- D. Izvedeni neodplačni prenosi zemljišč na občine po prvem (v povezavi z drugim, tretjim in četrtem) odstavku 16. b člena ZSKZ v posameznih letih 2010, 2011, 2012 po posameznih občinah in skupno
1. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po prvem (v povezavi z drugim, tretjim in četrtem) odstavku 16. b člena ZSKZ v posameznih letih 2010, 2011 in 2012 po posameznih občinah (seznam občin s številom pogodb na posamezno občino in število vključenih hektarjev, število parcel)?
 2. Koliko je bilo izvedenih neodplačnih prenosov zemljišč na občine po prvem (v povezavi z drugim, tretjim in četrtem) odstavku 16. b člena ZSKZ v posameznih letih

2010, 2011 in 2012 zbirno (število občin, število pogodb, število vključenih hektarjev, število parcel)?

- E. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju prenosov zemljišč na podlagi zgoraj navedenih členov ZSKZ
1. Ali se Sklad pri izvajanju prenosov zemljišč na podlagi 16. a (v povezavi z 18. členom ZSKZ-B) in 16. b člena ZSKZ srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se, s kakšnimi?
- F. Vpliv 16. a (v povezavi z 18. členom ZSKZ-B) in 16. b člena ZSKZ na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja
2. Kaj 16. a (v povezavi z 18. členom ZSKZ-B) in 16. b člen ZSKZ pomenijo z vidika finančnega poslovanja Sklada?
 3. Kako 16. a (v povezavi z 18. členom ZSKZ-B) in 16. b člen ZSKZ vplivajo na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?

Pridobljene informacije in podatki

Ad A, B, C in D)

Po informacijah, ki smo jih pridobili na podlagi neformalnega razgovora z vodjo Sektorja za urejanje evidenc nepremičnin, Sklad v svojih računalniških bazah oziroma evidencah ne vodi podatkov o izvedenih neodplačnih prenosih zemljišč na občine glede na posamezne kriterije, kot smo jih zastavili v naši raziskavi, ampak jih loči glede na »nezazidana stavbna zemljišča⁷²«, »javne ceste« in »ostala zemljišča«⁷³. Prav tako ne vodi podatkov (po letih) o prenosih zemljišč na posamezno občino glede na število sklenjenih pogodb in število vključenih parcel ter zbirnih podatkov o prenosih zemljišč na občine glede na število vključenih parcel. Za leto 2010 (od uveljavitve ZSKZ-B dalje) so na voljo samo zbirni podatki o prenosih zemljišč na občine glede na obseg prenesenih zemljišč (v ha) in število sklenjenih pogodb. Sklad sicer namerava ob posodobitvi računalniških aplikacij te dopolniti na način, da bo možno podatke o izvedenih neodplačnih prenosih spremljati tudi glede na konkretno vsebino oziroma pravno podlago in glede na posamezen kriterij opraviti tudi želene

⁷² Pod ta kriterij spadajo vsa zemljišča, ki so bila na občine prenesena po prvem in drugem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtem odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B) ter po prvem odstavku 16. b člena ZSKZ (v povezavi z drugim, tretjim in četrtem odstavkom tega člena).

⁷³ Pod ta kriterij spadajo med drugim tudi vodovarstvena območja, ki so bila na občine prenesena po tretjem odstavku 16. a člena ZSKZ (v povezavi s četrtem odstavkom tega člena in 18. členom ZSKZ-B).

poizvedbe. V danem trenutku smo za potrebe izvedbe naše analize pridobili podatke, ki so, in v obliki, kot so, v tej zvezi dostopni oziroma na voljo.

Kot zagotavlja Šinkova, je Sklad v navedenih obdobjih, torej v letih 2010 (od uveljavitve ZSKZ-B), 2011 in 2012, redno izvajal neodplačne prenose zemljišč na občine (Šinko 2013). Po zbranih podatkih je tako na podlagi novih določil ZSKZ-B o neodplačnem prenosu zemljišč na občine v letu 2010 prenesel 207,63 ha nezazidanih stavbnih zemljišč, za katere je z občinami sklenil 150 pogodb o prenosu (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011c). Za leti 2011 in 2012 smo poleg zbirnih podatkov o prenosu nezazidanih stavbnih zemljišč na občine (skupno prenesena površina v ha in število sklenjenih pogodb o prenosu), pridobili tudi podatke o neodplačnem prenosu nezazidanih stavbnih zemljišč (prenesena površina v m²) glede na posamezno občino. Rezultati o neodplačno prenesenih zemljiščih na posamezno občino so razvidni iz tabele 6.1.

Tabela 6.1: Pregled neodplačno prenesenih nezazidanih stavbnih zemljišč s Sklada na posamezne občine v letih 2011 in 2012

MESTNA OBČINA / OBČINA	NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA (m ²)	
	LETO 2011	LETO 2012
MESTNA OBČINA CELJE	0	18.640
MESTNA OBČINA KOPER	22	11.949
MESTNA OBČINA KRANJ	9.391	9.588
MESTNA OBČINA LJUBJANA	31	1.536
MESTNA OBČINA MARIBOR	26.002	35.808
MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	0	136.890
MESTNA OBČINA NOVA GORICA	15.699	4.198
MESTNA OBČINA PTUJ	169	1.955
MESTNA OBČINA VELENJE	5.631	106.509
OBČINA AJDOVŠČINA	5.015	0
OBČINA APAČE	51	1.115
OBČINA BELTINCI	0	2.532
OBČINA BLED	0	5.547
OBČINA BOVEC	0	288
OBČINA BRASLOVČE	0	330
OBČINA BREŽICE	0	10.402
OBČINA BRDA	0	559
OBČINA CERKVENJAK	0	3.147
OBČINA DIVAČA	4.269	0
OBČINA ČRNA NA KOROŠKEM	0	360
OBČINA ČRNOMELJ	0	17.510
OBČINA DOBRNA	34.089	0
OBČINA DOBROVNIK	0	20.477
OBČINA DOLENJSKE TOPLICE	295	0
OBČINA DOMŽALE	0	557
OBČINA DORNAVA	0	525

MESTNA OBČINA / OBČINA	NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA (m ²)	
	LETO 2011	LETO 2012
OBČINA DRAVOGRAD	1.032	18.709
OBČINA DUPLEK	0	405
OBČINA GORNJA RADGONA	0	606
OBČINA HOČE - SLIVNICA	291.079	512.615
OBČINA HRASTNIK	2.096	0
OBČINA IG	84	0
OBČINA IVANČNA GORICA	0	6.137
OBČINA JESENICE	0	49.852
OBČINA KAMNIK	350	0
OBČINA KIDRIČEVO	0	274.083
OBČINA KOBARID	0	2.456
OBČINA KOČEVJE	207.890	202.437
OBČINA KOMEN	0	3.073
OBČINA KOSTEL	48.989	0
OBČINA KOZJE	0	544
OBČINA KRIŽEVCI	0	4.675
OBČINA KRŠKO	0	19.359
OBČINA KUNGOTA	651	4.500
OBČINA LAŠKO	0	9.213
OBČINA LENART	137.936	0
OBČINA LENDAVALA	52.777	465
OBČINA LITIJA	0	5.796
OBČINA LJUTOMER	0	6.007
OBČINA LOGATEC	2.053	264
OBČINA LOŠKI POTOK	1.032	0
OBČINA MARKOVCI	0	10.273
OBČINA MEDVODE	25.929	0
OBČINA MENGES	0	529
OBČINA MEŽICA	10.025	0
OBČINA MUTA	765	0
OBČINA MIKLAJŽ NA DRAVSKEM POLJU	0	1.325
OBČINA MIREN - KOSTANJEVICA	0	1.170
OBČINA MISLINJA	0	15.305
OBČINA MORAVČE	0	2.405
OBČINA ORMOŽ	2.449	3.337
OBČINA PESNICA	936	805
OBČINA PIRAN	0	3.146
OBČINA PIVKA	0	5.544
OBČINA PODČETRTEK	2.884	0
OBČINA PODLEHNIK	649	0
OBČINA PODVELKA	14.649	0
OBČINA POLJČANE	0	7.553
OBČINA POLZELA	0	394
OBČINA POSTOJNA	0	14.874
OBČINA PUCONCI	26.827	0
OBČINA RADEČE	0	200
OBČINA RADENCI	0	498
OBČINA RAČE - FRAM	10.027	0
OBČINA RADLJE OB DRAVI	5.764	2.098
OBČINA RADOVLJICA	0	91.652
OBČINA RAVNE NA KOROŠKEM	0	23.757
OBČINA RENČE	0	13.245
OBČINA RIBNICA	723	297
OBČINA ROGAŠKA SLATINA	0	11.148
OBČINA ROGATEC	7.438	24.925
OBČINA SELNICA OB DRAVI	379	0
OBČINA SEMIČ	0	98.755

MESTNA OBČINA / OBČINA	NEZAZIDANA STAVBNA ZEMLJIŠČA (m ²)	
	LETO 2011	LETO 2012
OBČINA SEVNICA	0	112.152
OBČINA SEŽANA	14.552	0
OBČINA SLOVENSKA BISTRICA	1.386	0
OBČINA SLOVENSKE KONJICE	0	48.764
OBČINA SODRAŽICA	0	1.382
OBČINA STARŠE	514	0
OBČINA STRAŽA	0	109.063
OBČINA SVETA ANA	6.694	699
OBČINA SVETA TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH	33.608	0
OBČINA ŠEMPETER - VRTOJBA	0	187
OBČINA ŠENČUR	250	0
OBČINA ŠENTILJ	1.570	0
OBČINA ŠMARJE PRI JELŠAH	221.852	0
OBČINA ŠMRTNO OB PAKI	241	0
OBČINA ŠMARTNO PRI LITJI	2.384	0
OBČINA ŠOŠTANJ	0	10.185
OBČINA ŠTORE	861	0
OBČINA TABOR	1.537	0
OBČINA TOLMIN	0	4.328
OBČINA TREBNJE	0	553
OBČINA TRZIN	0	188
OBČINA VERŽEJ	0	175
OBČINA VIDEM	306	1.539
OBČINA VOJNIK	37.138	381
OBČINA VRHNIKA	0	6.103
OBČINA ZREČE	296	1.829
OBČINA ZAVRČ	2.478	0
OBČINA ŽALEC	39.103	21.395
OBČINA ŽELEZNIKI	0	12.725
OBČINA ŽETALE	0	369
SKUPAJ	1.320.847	2.176.870

Vir: Prirejeno po Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (2013a, 63–65).

V letu 2011 je bilo s Sklada na občine neodplačno prenesenih 132,08 ha nezazidanih stavbnih zemljišč, za kar so bile sklenjene 104 pogodbe o prenosu. V letu 2012 pa je Sklad z občinami sklenil 176 pogodb o prenosu, na podlagi katerih je bilo s Sklada na neodplačen način odtujenih za skupno 217,69 ha nezazidanih stavbnih zemljišč (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013a).

Ad E)

Postopek izvajanja neodplačnih prenosov zemljišč je zelo kompleksen. Sklad namreč prenose zemljišč izvaja na podlagi sklenjenih pogodb o prenosu, pri čemer je eden ključnih kriterijev za razmejitev lastništva namenska raba zemljišča po občinskih prostorskih planih glede na naslednje časovne preseke – na dan 11. 3. 1993, 20. 7. 2004 ter na trenutno stanje. Pri

pridobivanju potrdil o namenski rabi s strani občin se Sklad sooča z več težavami, kot so napačna ali nepopolna potrdila, dolgotrajnost postopka izdaje; pri občinah, ki so bile ustanovljene po letu 1993, pa marsikatera niti nima arhiva o občinskih prostorskih aktih, ki so veljali na dan uveljavitve ZSKZ, to je 11. 3. 1993. Za pripravo pogodbe o prenosu je potrebno pridobiti vse potrebne dokumente ter preveriti številne podatke (od denacionalizacijskih odločb, kupoprodajnih pogodb, historičnih zemljiškoknjižnih izpiskov idr.), kar pomeni tako dolgotrajno, kot tudi vsebinsko zahtevno izvedbo postopka. Poleg navedenega postopek vpisa v zemljiško knjigo dodatno zbirokratizira ter podaljšuje še obvezna predhodna odobritev pravnega posla na pristojni upravni enoti, odmera davka ter notarska overovitev podpisa na pogodbi. Ne nazadnje pa veliko oviro pri izvajanju postopkov prenosov zemljišč predstavlja tudi nepripravljenost nasprotnih strank (v našem primeru občin) za podpis pogodbe o prenosu. Sklad namreč pri prenosih zemljišč na občine, deluje po principu recipročnosti. To pomeni, da v primerih, ko gre za občino, ki mora tudi sama na podlagi zakona kmetijska zemljišča in/ali gozdove prenesti na Sklad, hkrati zahteva tudi izvedbo prenosa teh zemljišč. V kolikor torej ni potrebnega soglasja za sklenitev pogodbe o prenosu, kot edina možnost za prepis lastništva v zemljiški knjigi ostaja vložitev tožbe na pristojno sodišče; ti postopki pa lahko trajajo tudi več let. Prvotno je bilo sicer (v času priprave ZSKZ-B) predvideno, da bo zakon v delu, ki ureja prenose zemljišč, dopolnjen z določilom, na podlagi katerega bi bil omogočen vpis lastninske pravice v korist Republike Slovenije neposredno na podlagi zakona samega. S tem bi bilo področje izvajanja prenosov zemljišč in ureditve evidenc nepremičnin na Skladu urejeno sistemsko, vendar je bil takšen predlog tik pred sprejetjem zakona iz njega umaknjen. Tako je moral Sklad nadaljevati ustaljeni način urejanja lastninske pravice na podlagi sklepanja pogodb o prenosu, kar seveda zahteva bistveno večji obseg dela, kot bi bil potreben, če bi lahko prepise lastninske pravice izvajali na podlagi zakona samega⁷⁴. To je v začetku leta 2010 narekovalo tudi ustanovitev novega sektorja Sklada - Sektorja za urejanje evidenc nepremičnin (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011c; 2013a).

⁷⁴ Nujnost sistemske ureditve te rešitve je izpostavilo tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, ko je v poročilu o reviziji upravljanja z gozdovi Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočilo, naj »pripravi spremembo Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z določbo, da bi se vpisi družbene lastnine oziroma neobstoječih pravnih subjektov v korist Republike Slovenije v zemljiško knjigo opravljali neposredno na podlagi zakona« (Računsko sodišče Republike Slovenije 2012a, 118, 175).

Ad F)

Šinkova ocenjuje, da je z vidika finančnega poslovanja obravnavana rešitev za Sklad škodljiva in kot takšna ne spodbuja uspešnosti in učinkovitosti delovanja Sklada, saj posledično »zmanjšuje presežke prihodkov Sklada in tako Sklad ne more izpolnjevati svojih zakonskih obveznosti kot so nakupi zemljišč, zaokroževanje kompleksov, varovanje kmetijskih zemljišč in ohranjanje vseh funkcij gozdov« (Šinko 2013). Tudi Ravnik meni, da te spremembe z vidika finančnega poslovanja predstavljajo oviro pri doseganju dolgoročnih ciljev Sklada, torej ne spodbujajo uspešnosti in učinkovitosti njegovega delovanja (Ravnik 2013). Sprejeta rešitev vsebinsko celo širi prvotni namen predlagatelj zakona, ki med pglavitnimi rešitvami zakona navaja, da pZSKZ-B »upoštevata sprejeti sklep Državnega zbora RS, ki določa, naj se pri prenosih nezazidanih stavbnih zemljišč na občine, ponovno vzpostavi kriterij 57. člena prvotnega ZJS« (pZSKZ-B 2009). Presečni datum iz navedenega kriterija, 25. 3. 2000, to je datum uveljavitve ZJS v letu 2000, je bil namreč podaljšan za štiri leta, do 20. 7. 2004, kar predstavlja dan, ko je začela veljati nova prostorska zakonodaja. Ob tem Ravnik pojasni, da gre za »kompromisno rešitev med tem, da se vse izgubi ali pa se vsaj del obdrži.⁷⁵« ter dodaja, da je vsebina sprejetih rešitev »rezultat koalicijskega⁷⁶ usklajevanja« (Ravnik 2013).

Ocena uspešnosti implementacije

Na podlagi analize dokumentov, pridobljenih podatkov in informacij smo ugotovili, da Sklad v okviru danih možnosti, kljub navedenim številnim oviram in finančnemu manku, kot posledici izgube prihodka iz naslova prodaje predmetnih nezazidanih stavbnih zemljišč, prenose zemljišč na občine redno izvaja. V tej zvezi torej implementacijo obravnavane rešitve »Dodatne možnosti za neodplačen prenos zemljišč na občine«, s strani Sklada, ocenjujemo kot uspešno.

⁷⁵ Dejstvo je namreč, da bi bil lahko - glede na tendence Združenja občin Slovenije - presečni datum glede obveznosti prenosa nezazidanih stavbnih zemljišč na občine tudi poznejši. V najslabšem primeru pa presečnega datuma sploh ne bi bilo, saj je obstajal tudi predlog, po katerem naj bi vsako kmetijsko zemljišče ali gozd, s katerim gospodari Sklad, potem, ko se mu spremeni status (torej tudi ob vseh bodočih spremembah prostorskih aktov občin), avtomatično prešlo v last občine (Združenje občin Slovenije 2009). Obstajale pa so tudi tendence in predlogi, da naj bi se s spremembo 55. člena ZJS, s Sklada na občine, poleg nezazidanih stavbnih zemljišč, neodplačno prenesli tudi gozdovi, ki so jih občine razglasile za gozdove s posebnim namenom.

⁷⁶ Vladna koalicija (mandat 2008–2012) je v obdobju sprejema(nja) ZSKZ-B delovala v sestavi strank SD, Zares, DESUS in LDS.

6.3.4 Razširjen nabor podatkov, do katerih je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo in ureditev evidenc

Primerjava nam relevantnih določil ZSKZ-B glede na ZSKZ

9. člen ZSKZ-B:

13. člen se spremeni tako, da se glasi:

Pri vzpostavitvi in vodenju evidence iz tretje alineje 4. člena tega zakona sklad uporablja podatke o:

- ~~lastnini in drugih stvarnih pravicah po stanju v zemljiški knjigi;~~*
- ~~legi iz mapne kopije oziroma digitaliziranega zapisa načrta;~~*
- ~~površini, katastrski kulturi in katastrskem razredu iz računalniške podatkovne baze zemljiškega katastra za območje Republike Slovenije;~~*
- ~~enotni matični številki občana, imenu in priimku ter stalnem prebivališču lastnikov oziroma uporabnikov kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov iz centralnega registra prebivalstva in drugih evidenc;~~*
- ~~podjetjih, organizacijah in skupnostih, obratovalnicah in zasebnikih iz ustreznih registrov, vodenih za območje Republike Slovenije, in drugih registrov;~~*
- ~~knjižni vrednosti kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov iz zaključnih računov upravljalcev kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov za leto 1992.~~*

Enotna evidencea iz prejšnjega odstavka se vzpostavi s prevzemom podatkov za celotno območje Republike Slovenije neposredno iz ustrezno računalniško podprtih baz v skupnem računalniškem centru na Republiškem zavodu za informatiko in iz drugih virov.

Geodetske uprave omogočijo prevzem podatkov iz druge in tretje alineje prvega odstavka tega člena kot prednostno nalogo.

Sklad uporablja podatke iz prvega odstavka tega člena brez povračila stroškov njihovega prevzema, razen za nedigitalizirane mapne kopije.

(1) V evidenci iz tretje alineje 4. člena tega zakona se obdelujejo naslednji osebni in drugi podatki o:

- subjektih (firma ali osebno ime, sedež ali naslov in vrsto prebivališča, matična številka poslovnega subjekta ali enotna matična številka občana (EMŠO), in davčna številka);*
- nepremičninah (grafični in opisni podatki o parcelah in njihovi površini, katastrska občina, številka parcele, katastrska kultura in razred, identifikacijska oznaka v*

zemljiškem katastru in zemljiški knjigi, knjigovodska vrednost, ocenjena vrednost). Sklad zbira podatke iz prejšnjega odstavka tako, da vpogleduje, prepisuje, izpisuje in v evidenco prenaša podatke iz naslednjih zbirk osebnih podatkov, javnih knjig, evidenc oziroma drugih zbirk podatkov:

- *centralnega registra prebivalstva (ime in priimek, EMŠO, naslov stalnega in začasnega prebivališča);*
- *davčnega registra (davčna številka za subjekte iz prve alineje prejšnjega odstavka ter firma ali ime in priimek ter sedež ali naslov subjektov iz prve alineje prejšnjega odstavka)*
- *zemljiškega katastra (identifikacijska oznaka parcele, meja parcele, površina, firma ali ime in priimek ter sedež ali naslov lastnika in upravljavca s hišno številko)*
- *katastra stavb (firma ali ime in priimek ter sedež ali naslov lastnika in upravljavca s hišno številko, identifikacijska oznaka stavbe, lega in oblika, površina, dejanska raba);*
- *zemljiške knjige (firma ali ime in priimek ter sedež ali naslov lastnika in upravljavca s hišno številko, lastnika in zakupnika pravic na posameznih parcelah);*
- *poslovnega registra Slovenije;*
- *zbirk podatkov Agencije Republike Slovenije za okolje;*
- *zbirk podatkov o vodah;*
- *zbirk podatkov o ekološko pomembnih območjih;*
- *zbirk podatkov o onesnaženosti zemljišč in voda;*
- *zbirk podatkov o okolju, naravi in habitatih;*
- *zbirk podatkov o zavarovanih in drugih območjih, ki so pomembna za izvajanje ukrepov kmetijske zemljiške politike;*
- *zbirk podatkov iz prostorskega informacijskega sistema po predpisih o prostorskem načrtovanju;*
- *zbirk podatkov s področja regionalne politike;*
- *registra nepremičninske kulturne dediščine vključno s podatki o parcelah in lastnikih (vrsta nepremične kulturne dediščine, ime in priimek ter naslov);*
- *zbirk podatkov o gozdovih (identifikacijska oznaka parcele, meja parcele, površina, firma ali ime in priimek ter sedež ali naslov lastnika in upravljavca s hišno številko);*
- *evidence grafične enote rabe zemljišč kmetijskih gospodarstev (GERK) (firma ali ime in priimek ter sedež ali naslov uporabnika na posameznih parcelah).*

(2) Upravljalci podatkov iz prejšnjega odstavka omogočijo skladu neposreden brezplačen vpogled, prepis, izpis in prenos podatkov iz vseh zbirk podatkov iz prejšnjega odstavka ter brezplačen prenos v podatkovne baze in evidence sklada, z neposredno računalniško povezavo, če tehnične možnosti to omogočajo, ali jih brezplačno dajo na voljo v digitalni obliki oziroma jih posredujejo v pisni obliki.

(3) Podatke, ki jih sklad upravlja v evidenci iz prvega odstavka tega člena, oziroma podatke, ki jih zbira in obdeluje na podlagi drugega odstavka tega člena, ki so osebni podatki, obdeluje sklad v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo osebnih podatkov, in predpisi, ki urejajo zbirke podatkov, ki jih vodijo državni organi, javni zavodi in agencije, koncesionarji ter drugi pooblaščen organi.

(4) Za upravljanje in vzdrževanje zbirk podatkov evidence lahko sklad uporablja tudi temeljne topografske načrte, topografske karte, pregledne karte in digitalne ortofoto načrte, ki jih upravljalci podatkov, kart in digitalnih ortofoto načrtov posredujejo skladu brezplačno, zaračunajo pa lahko neposredne materialne stroške za potrebne dodatne izvode oziroma obdelave.

14. člen ZSKZ-B (prehodne in končne določbe):

(1) Ne glede na določbo drugega odstavka 199. člena Zakona o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 58/03 – ZZK-1, 37/08 – ZST -1 in 28/09) je sklad upravičen do dostopa do podatkov, ki so shranjeni v informatizirani glavni knjigi, na način, ki omogoča ugotovitev, ali so določene pravne osebe lastniki na katerikoli nepremičnini, če je imela ta oseba oziroma njen pravni prednik na dan 11. marca 1993 pravico uporabe na vsaj eni nepremičnini v družbeni lastnini.

(2) V roku, določenem v prejšnjem odstavku, mora Sklad vložiti pri pristojnem zemljiškoknjižnem sodišču popolno zahtevo za dostop do podatkov iz prejšnjega odstavka.

(3) Pravni prednik v smislu tega zakona je vsaka pravna oseba, katere univerzalni pravni naslednik v skladu z zakonom je pravna oseba, za katero se pridobijo podatki po prejšnjem odstavku tega člena, ob upoštevanju celotnega zaporedja univerzalnih pravnih naslednikov.

(4) O dostopu do podatkov iz tega člena odloči zemljiškoknjižni sodnik na podlagi obrazložene pisne zahteve sklada. Zahtevi morajo biti priložene listine ali drugi dokazi o obstoju okoliščin, zaradi katerih je dostop do podatkov dopusten.

Opredelitev kriterijev oziroma indikatorjev ter iskanih informacij in podatkov

- A. Koriščenje možnosti, ki so bile Skladu dane na podlagi 9. člena ZSKZ-B, glede razširitve nabora podatkov, do katerih je upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo ter ureditev evidenc.
1. Ali je Sklad dobro izkoristil možnosti, ki so mu bile dane z uveljavitvijo ZSKZ-B glede razširitve nabora podatkov, do katerih je upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo ter ureditev evidenc?
 2. Kakšne aktivnosti bi na tej podlagi še lahko izvedel oziroma bi jih moral izvesti z namenom ureditve evidenc ter bolj učinkovitega in nemotenelega dela?
- B. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju 9. člena ZSKZ-B.
1. Ali se Sklad pri izvajanju 9. člena ZSKZ-B srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se, s kakšnimi?
- C. Vpliv 9. člena ZSKZ-B na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja
1. Kaj 9. člen ZSKZ-B pomeni z vidika finančnega poslovanja Sklada?
 2. Kako 9. člen ZSKZ-B vpliva na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?
- D. Zaposilo Sklada za dostop do podatkov iz informatizirane zemljiške knjige na podlagi 14. člena ZSKZ-B
1. Ali je Sklad v roku, ki ga določa prvi odstavek 14. člena ZSKZ-B, zaprosil pristojno sodišče za dostop do podatkov iz informatizirane zemljiške knjige – katero sodišče in kdaj?
 2. V primeru, da je Sklad zaprosil pristojno sodišče za dostop do podatkov iz informatizirane zemljiške knjige, kakšen je bil odgovor pristojnega sodišča?
- E. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju 14. člena ZSKZ-B.
1. Ali se Sklad pri izvajanju 14. člena ZSKZ-B srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se, s kakšnimi?
- F. Vpliv 14. člena ZSKZ-B na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja
1. Kaj 14. člen ZSKZ-B pomeni z vidika finančnega poslovanja Sklada?

2. Kako 14. člen ZSKZ-B vpliva na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?

Pridobljene informacije in podatki

Ad A)

Po navedbah Šinkove je Sklad ustrezno izkoristil možnost, ki jo je prinesla novela ZKSZ-B glede razširitve nabora podatkov, do katerih je upravičen. Pri svojem delu permanentno uporablja vzpostavljene evidence drugih organov, v svoje podatkovne baze pa bo razpoložljive podatke prenesel ob nadgradnji svojih aplikacij in vzpostavitvi novih podatkovnih baz (Šinko 2013).

Ad B)

Skladove računalniške aplikacije in baze podatkov niso v celoti vzpostavljene na način, da bi se Sklad lahko neposredno povezal z vsemi podatkovnimi bazami in evidencami upravljavcev zbirk podatkov iz prvega odstavka 13. člena ZSKZ. Kot že navedeno, bo brezplačni prenos razpoložljivih podatkov prek neposredne računalniške povezave vzpostavljen pri nadgradnji Skladovih aplikacij in vzpostavitvi novih podatkovnih baz (Šinko 2013).

Ad C)

Glede na to, da je Sklad do nabora podatkov iz prvega odstavka 13. člena ZSKZ upravičen brezplačno, lahko to rešitev z vidika finančnega poslovanja Sklada označimo kot ugodno (Šinko 2013). Tako Šinkova kot tudi Ravnik se tu strinjata, da sprejeta rešitev spodbuja uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada (Ravnik 2013; Šinko 2013).

Ad D)

Podatke o aktivnostih v zvezi z zaprosilom Sklada za dostop do podatkov iz informatizirane zemljiške knjige na podlagi 14. člena ZSKZ-B smo pridobili na podlagi pregleda internih dokumentov Sklada in pisne korespondence Sklada s Centrom za informatiko Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, kjer so kot interni dokumenti dostopni v Sektorju za urejanje nepremičnin Sklada. Iz navedenih vsebin je razvidno, da je Sklad z namenom ureditve svojih evidenc o nepremičninah Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije posredoval zaprosilo za posredovanje podatkov iz informatizirane zemljiške knjige dne 23. 12. 2010. Na podlagi 14. člena ZSKZ-B so bili zaprošeni podatki o nepremičninah v elektronski obliki – izvoz po zdajšnjem stanju (A, B in C list) za vse pravne osebe, ki so imele na dan uveljavitve ZSKZ, 11. 3. 1993, vsaj eno nepremičnino v družbeni lasti, ter dodatno tudi za najstarejše možne

podatke, ki jih zemljiška knjiga za te pravne osebe vodi v elektronski obliki. Poleg navedenega je Sklad zaprosil tudi za seznam vseh nepremičnin, ki so v zemljiških knjigah vodene (ne glede na upravljavca) kot družbena lastnina oziroma vseh tistih, ki so vodene kot javno dobro. Dne 24. 1. 2011 je Sklad na isti naslov poslal urgenco za čimprejšnjo pridobitev odgovora. Center za informatiko Vrhovnega sodišča Republike Slovenije je dne 27. 1. 2011 Skladu prek e-pošte posredoval odgovor (z dne 25. 1. 2011) s priloženimi izvizi iz podatkovne baze informatizirane zemljiške knjige s podatki o lastnikih in nepremičninah na dan 20. 1. 2011, in sicer (samo) za Republiko Slovenijo in občine. Po nadaljnji e-korespondenci v zvezi z navedeno problematiko, je Sklad na Center za informatiko Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, dne 21. 3. 2013, znova naslovil vlogo za posredovanje podatkov, do katerih je upravičen na podlagi 14. člena ZSKZ-B, saj podatki, ki jih je pridobil dne 27. 1. 2011, glede na trenutno stanje za Republiko Slovenijo in občine, niso verodostojni podatki za razčiščevanje lastništva zemljišč po ZSKZ. Dne 29. 4. 2011 je Sklad prejel odgovor Centra za informatiko Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z dne 22. 4. 2011, da zemljiškooknjižnega stanja na dan 11. 3. 1993 iz elektronske zemljiške knjige ne morejo pridobiti, saj je bilo stanje vzpostavljeno na dan 1. 1. 2000, vsi podatki iz časa pred tem, pa se nahajajo zgolj v ročni zemljiški knjigi. Iz nadaljnje obstoječe interne e-korespondence je razviden zaključek, da Center za informatiko Vrhovnega sodišča Republike Slovenije zaprosenih podatkov dejansko ne more posredovati in da bo moral Sklad za potrebne podatke iz ročno vodene zemljiške knjige zaprositi vsako okrajno sodišče posebej, kjer jih bo v fizični obliki tudi prejel.

Ad E)

Iz internih dokumentov, dostopnih v Sektorju za urejanje nepremičnin Sklada, je razvidno, da je Sklad zemljiške knjige zaprosil za podatke o posameznih pravnih osebah, ki so imele pravico uporabe na zemljiščih v družbeni lastnini po stanju v zemljiških knjigah na dan 11. 3. 1993, in jih od nekaterih tudi uspel pridobiti. Nekatere zemljiške knjige pa so zahtevek za izdajo zemljiškooknjižnih izpiskov po stanju na dan 11. 3. 1993, po posamezni pravni osebi, zavrnil. Navedeno kaže na problematiko neenotnega poslovanja zemljiških knjig po Sloveniji, ki Skladu dodatno otežuje in podaljšuje izvajanje nalog. Sicer pa je, kot navedeno, največja težava v zvezi z obravnavano rešitvijo, ki jo uvaja ZSKZ-B, dejstvo, da podatki, ki jih želi pridobiti Sklad, niso vodeni v elektronskih, ampak samo v tako imenovanih ročno vodenih zemljiških knjigah, kar predstavlja veliko tehnično oviro, in pomeni ogromno ročnega dela za posamezne zemljiške knjige.

Ad F)

Sprejeta rešitev, ki jo uvaja 14. člen ZSKZ-B glede možnosti pridobitve podatkov, ki so shranjeni v informatizirani glavni zemljiški knjigi, na način, ki omogoča ugotovitev, ali so določene pravne osebe lastniki na katerikoli nepremičnini, če je imela ta oseba oziroma njen pravni prednik na dan 11. 3. 1993⁷⁷ pravico uporabe na vsaj eni nepremičnini v družbeni lastnini, je bila s stališča Sklada vsekakor zastavljena s pozitivnim namenom in bi bila – v kolikor bi bila tudi v celoti izvedljiva – za Sklad, predvsem z vidika učinkovitosti poslovanja, zelo ugodna.

Ocena uspešnosti implementacije

Na podlagi analize dokumentov, pridobljenih podatkov in informacij smo ugotovili, da Sklad ob obstoječi informacijski opremljenosti ustrezno koristi možnosti, ki so mu bile dane na podlagi 9. člena ZSKZ-B glede razširitve nabora podatkov, do katerih je upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo ter ureditev evidenc, ter da je na podlagi prehodne določbe 14. člena ZSKZ-B v opredeljenem roku izvedel potrebne aktivnosti glede dostopa do podatkov iz informatizirane zemljiške knjige. Dejstvo, da vseh podatkov, za katere je zaprosil, ni prejel, Skladu sicer zelo otežuje in podaljšuje postopke izvajanja prenosov, vendar jih v okviru danih možnosti kljub temu izvaja. V tej zvezi torej implementacijo obravnavane rešitve »Razširjen nabor podatkov, do katerih je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo in ureditev evidenc«, z vidika izvedenih aktivnosti in delovanja Sklada, kljub številnim objektivnim oviram, ocenjujemo kot uspešno.

6.3.5 Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, vsako leto nakazati del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva

Primerjava nam relevantnih določil ZSKZ-B glede na ZSKZ

8. člen ZSKZ-B:

Za 10. členom se doda novi 10.a člen, ki se glasi:

⁷⁷ ZSKZ razmejuje lastništvo na zemljiščih nekdanje družbene lastnine, ki je bila kot takšna vpisana v zemljiške knjige na dan uveljavitve tega zakona, 11. 3. 1993, in teh podatkov v informatizirani obliki na ravni države ni nikjer, pač pa obstajajo zgolj v ročno vodenih zemljiških knjigah, ki se nahajajo na pristojnih sodiščih.

(3) Sklad mora prenesti občinam, v katerih ležijo gozdovi, ki so v lasti Republike Slovenije in z njimi gospodari sklad, 7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov.

(4) Posamezna občina, v kateri ležijo gozdovi, ki so v lasti Republike Slovenije in z njimi gospodari sklad, prejme sorazmerni del vrednosti iz prejšnjega odstavka, in sicer glede na realiziran posek (neto m³) v posamezni občini.

(5) Vrednost iz tretjega odstavka se izplača upravičenim občinam do 30. junija tekočega leta za preteklo leto.

13. člen ZSKZ-B (prehodne in končne določbe): »(2) Določba novega 10.a člena zakona se začne uporabljati 1. januarja 2010, pri čemer se prvo izplačilo po šestem (petem, op.a.) odstavku novega 10.a člena zakona izvrši v letu 2011«.

Opredelitev kriterijev oziroma indikatorjev ter iskanih informacij in podatkov

A. Nakazilo občinam 7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v skladu z 8. in 13. členom ZSKZ-B

1. Kakšna je bila realizacija za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v letih 2010, 2011 in 2012?
2. Koliko občin je bilo v letih 2011, 2012 in 2013 (glede na realiziran posek, neto m³, v posamezni občini) upravičenih do nakazila sorazmernega dela od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v letih 2010, 2011 in 2012?
3. Kdaj in koliko je Sklad v letu 2011 nakazal občinam sredstev od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v letu 2010?
4. Kdaj in koliko je Sklad v letu 2012 nakazal občinam sredstev od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v letu 2011?
5. Kdaj in koliko je Sklad v letu 2013 nakazal občinam sredstev od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v letu 2012?

B. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju tretjega, četrtega in petega odstavka 8. v povezavi z drugim odstavkom 13. člena ZSKZ-B.

1. Ali se Sklad pri izvajanju tretjega, četrtega in petega odstavka 8. v povezavi z drugim odstavkom 13. člena ZSKZ-B srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se, s kakšnimi?

C. Vpliv tretjega, četrtega in petega odstavka 8. v povezavi z drugim odstavkom 13. člena ZSKZ-B na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja

1. Kaj tretji, četrty in peti odstavek 8. v povezavi z drugim odstavkom 13. člena ZSKZ-B pomenijo z vidika finančnega poslovanja Sklada?
2. Kako tretji, četrty in peti odstavek 8. v povezavi z drugim odstavkom 13. člena ZSKZ-B vplivajo na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?

Pridobljene informacije in podatki

Ad A)

Letna realizacija za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v letih 2010, 2011 in 2012 znaša v letu 2010 - 41.086.047 EUR, v letu 2011 - 46.349.461 EUR, v letu 2012 pa 49.909.877 EUR (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011c; 2012a; 2013a). V letu 2011 je bilo (glede na realiziran posek, neto m³, v posamezni občini) do nakazila sorazmernega dela od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov letu 2010 upravičenih 153 občin. V letu 2012 je bilo (glede na realiziran posek, neto m³, v posamezni občini) do nakazila sorazmernega dela od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov letu 2011, upravičenih 170 občin. V letu 2013 pa je bilo (glede na realiziran posek, neto m³, v posamezni občini) do nakazila sorazmernega dela od realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov letu 2012 upravičenih 166 občin. Obveznost Sklada do občin, to je 7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov, ki je nastala v letu 2010, je bila v višini 2.875.167 EUR, upravičenim občinam nakazana v roku, določenem v petem odstavku novega 10. a člena ZSKZ (v povezavi z drugim odstavkom 13. člena ZSKZ-B), dne 30. 6. 2011. Navedeno obveznost Sklada do občin, ki je nastala v letu 2011, je Sklad v višini 3.242.320 EUR, upravičenim občinam nakazal v roku, določenem v petem odstavku novega 10. a člena ZSKZ, dne 29. 6. 2012. Dne 28. 6. 2013, torej prav tako v roku, ki ga določa peti odstavek novega 10. a člena ZSKZ, je Sklad upravičenim občinam nakazal 3.493.633 EUR od skupne vrednosti posekanega lesa iz koncesijskih gozdov, ki je bil v letu 2012 prodan po tržni vrednosti na kamionski cesti (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2012a; 2013a; Šinko 2013).

Ad B)

Sklad mora sprejete zakone in predpise izvajati, kljub temu, da zanj z vidika uspešnosti in učinkovitosti poslovanja niso ustrezna. Obravnavana rešitev, ki jo uvaja ZSKZ-B, je ena takšnih rešitev, saj Skladu krči obseg njegovih prihodkov iz naslova gospodarjenja z gozdovi, ki bi jih sicer lahko uporabil za namene, za katere je bil ustanovljen. V tem smislu lahko tu kot oviro prepoznamo predvsem navedeno dejstvo.

Ad C)

Po mnenju Ravnika ta sprememba ZSKZ za Sklad pomeni dodatno finančno breme in manj prihodkov iz tega naslova, vendar meni, da gre za rešitev, s katero se pokrijejo stroški, ki nastanejo občinam, ko zaradi gospodarjenja z gozdovi na javni, lokalni, infrastrukturi nastane škoda (poškodbe cest po spravi luha). Tu gre namreč za financiranje izvajanja ukrepov za gradnjo infrastrukture lokalnega pomena in je strogo namenski vir, ki ga Sklad nakazuje upravičenim občinam. Kot pozitivno Ravnik ob tej rešitvi, ki jo uvaja ZSKZ-B, prepozna dejstvo, da delež te finančne obveznosti Sklada do občin ni vezan neposredno na višino koncesijske dajatve, torej se s povečevanjem koncesijske dajatve ta obveznost sorazmerno ne povečuje (Ravnik 2013). Tudi Šinkova meni, da obravnavana rešitev, na podlagi katere mora Sklad del sredstev od gospodarjenja z gozdovi namenjati občinam, pomeni vsakoletno finančno oslabitev in izčrpavanje Sklada. Gre namreč za finančna sredstva v višini med 30 in 40 odstotkov od Skladovih prihodkov iz naslova koncesijske dajatve. Šinkova ob tem poudarja, da posledično to pomeni toliko manj presežka prihodkov nad odhodki in toliko manj virov za nove nakupe zemljišč oziroma manj sredstev za razvoj dejavnosti Sklada. Ravno tako, kot vsebine, ki se nanašajo na dodatne možnosti za prenos zemljišč s Sklada na občine, je tudi ta rešitev, po mnenju Šinkove, za Sklad finančno neustrezna, saj »zmanjšuje presežke prihodkov Sklada in tako Sklad ne more izpolnjevati svojih zakonskih obveznosti kot so nakupi zemljišč, zaokroževanje kompleksov, varovanje kmetijskih zemljišč in ohranjanje vseh funkcij gozdov« (Šinko 2013).

Ocena uspešnosti implementacije

Na podlagi analize dokumentov, pridobljenih podatkov in informacij smo ugotovili, da Sklad kljub izrazito negativnemu neposrednemu vplivu obravnavane rešitve na finančno poslovanje Sklada, upravičenim občinam vsako leto nakaže 7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti iz koncesijskih gozdov v skladu z 8. členom ZSKZ-B. V tej zvezi torej implementacijo obravnavane rešitve »Sklad kmetijskih zemljišč in

gozdov Republike Slovenije mora občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, vsako leto nakazati del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva«, s strani Sklada, ocenjujemo kot uspešno. Kljub temu, da rešitev za Sklad ni pozitivna.

6.3.6 Prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih

Primerjava nam relevantnih določil ZSKZ-B glede na ZSKZ

12. člen ZSKZ-B (prehodne in končne določbe):

Naloge iz 57. člena Zakona o gozdovih⁷⁸ (Uradni list RS, št. 30/93, 13/98 – odl. US, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO 1, 115/06 – ORZG40 in 110/07), ki jih je do dneva uveljavitve tega zakona opravljal Zavod za gozdove Slovenije, z dnem uveljavitve tega zakona začne izvajati sklad, pri čemer na sklad preide potrebno število delavcev Zavoda za gozdove Slovenije. Prevzem delavcev, sredstev, arhiva in nalog uredita sklad in Zavod za gozdove Slovenije s smiselno uporabo 73. člena Zakona o delovnih razmerjih⁷⁹ (Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB F, 103/07 in 45/08 – ZArbit).

Opredelitev kriterijev oziroma indikatorjev ter iskanih informacij in podatkov

A. Prenos ustreznega števila delavcev iz ZGS na Sklad kot to določa 12. člen ZSKZ-B?

1. Ali je Sklad izvedel prenos ustreznega števila delavcev iz ZGS na Sklad, kot to določa ZSKZ-B?

⁷⁸ Navedeni ZG v 57. členu določa: »(1) Poleg nalog iz prejšnjega člena Zavod pripravlja strokovne podlage za oddajanje načrtovanih del v državnih gozdovih, nadzira njihovo opravljanje in prevzema opravljena dela, če ga za ta dela pooblasti Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije«.

⁷⁹ Navedeni ZDR v 73. členu v primeru spremembe delodajalca (če to določi zakon) določa pravno varstvo delavcev, ki so zaposleni v prenesenem podjetju oziroma delu podjetja. Tako je izrecno določeno, da pogodbene in druge pravice ter obveznosti iz delovnega razmerja, ki so jih imeli delavci na dan prenosa pri delodajalcu prenosniku, preidejo na delodajalca prevzemnika. Pravice in obveznosti delavcev preidejo na delodajalca prevzemnika na podlagi zakona kar pomeni, da obseg prenesenih pravic ni odvisen od nikakršnega dogovora med delodajalcema. ZDR prav tako ureja posledico, ki nastane, če delavec odkloni prehod in dejansko opravljanje dela pri delodajalcu prevzemniku. V tem primeru mu lahko delodajalec prenosnik izredno odpove pogodbo o zaposlitvi. Poleg navedenega v primeru spremembe delodajalca delavcu ni potrebno sklepati nove pogodbe o zaposlitvi z delodajalcem prevzemnikom, dovolj je, da se sklene aneks k obstoječi pogodbi o zaposlitvi, s katerim se spremeni samo naziv delodajalca.

2. Za kakšno (ustrezno) število delavcev gre – kdo je opredelil, kakšno je ustrezno število?
3. Ali je bilo dejansko preneseno takšno število, kot je bilo opredeljeno za ustrezno?

B. Prevzem delavcev s smiselno uporabo 73. člena ZDR

1. Na kakšen način je bil izveden prenos delavcev, je Sklad pri prenosu smiselno upošteval 73. člen ZDR?
2. Ali so preneseni delavci obdržali pridobljene pravice in obveznosti?
3. Ali je Sklad ustrezno prilagodil svojo sistemizacijo?

C. Izvajanje nalog iz 57. člena zakona o gozdovih, kot to določa 12. člen ZSKZ-B v posameznem letu od uveljavitve ZSKZ-B (2010, 2011, 2012)

1. Ali je Sklad v letu 2010 izvajal naloge iz 57. člena zakona o gozdovih, kot to določa 12. člen ZSKZ-B?
2. Ali je Sklad v letu 2011 izvajal naloge iz 57. člena zakona o gozdovih, kot to določa 12. člen ZSKZ-B?
3. Ali je Sklad v letu 2012 izvajal naloge iz 57. člena zakona o gozdovih, kot to določa 12. člen ZSKZ-B?

D. Morebitne objektivne ali subjektivne ovire pri izvajanju 12. člena ZSKZ-B v delu, ki se nanaša na prenos ustreznega števila delavcev iz ZGS na Sklad

2. Ali se (je) Sklad pri izvajanju 12. člena ZSKZ-B srečuje z morebitnimi objektivnimi ali subjektivnimi ovirami, in če se (je), s kakšnimi?

E. Vpliv obravnavane vsebine 12. člena ZSKZ-B na Sklad z vidika finančnega poslovanja Sklada ter na uspešnost in učinkovitost njegovega delovanja

1. Kaj 12. člen ZSKZ-B (v delu, ki se nanaša na prenos ustreznega števila delavcev iz ZGS na Sklad) pomeni z vidika finančnega poslovanja Sklada?
2. Kako 12. člen ZSKZ-B (v delu, ki se nanaša na prenos ustreznega števila delavcev iz ZGS na Sklad) vpliva na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada?
3. Se je v času od uveljavitve ZSKZ-B število prenesenih delavcev izkazalo kot zadostno za učinkovito izvajanje nalog iz 57. člena zakona o gozdovih?

Pridobljene informacije in podatki

Ad A)

Sklad je prenos dela ustreznega števila delavcev iz ZGS izvedel v drugi polovici leta 2010, nekaj zaposlitev pa je v zadnji tretjini leta 2010 poiskal na trgu dela (Šinko 2013).

Na podlagi cilja, ki ga uvaja 12. člen ZSKZ-B, torej, obvladovati celoten proces gospodarjenja, od priprave strokovnih podlag za oddajanje načrtovanih del v državnih gozdovih, do nadzora in prevzema del, ki jih opravijo izvajalci, je Sklad ocenil, da potrebuje za izvajanje teh nalog 17 uslužbencev. Z ZGS je sklenil Dogovor⁸⁰ o celoviti izvedbi 12. člena ZSKZ-B, št. 100/2010, z dne 25. 5. 2010 (in 6 dodatkov k temu Dogovoru), ki je med drugim določal, da se na Sklad prenese 17 uslužbencev. Na podlagi tega dogovora je bilo iz ZGS na Sklad dejansko prenesenih 12 uslužbencev, druge uslužbenke pa je Sklad s soglasjem predsednice Sveta Sklada in resornega ministrstva, pridobil na trgu dela. Dva od uslužbencev, ki sta bila na Sklad prenesena z ZGS, po poteku pogodbe, sklenjene za določen čas, nove pogodbe o zaposlitvi v letu 2010 nista želela skleniti (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011c).

Ad B)

Iz internih dokumentov, dostopnih v Sektorju za poslovno organizacijo Sklada, ter informacij, ki smo jih pridobili v neformalnem razgovoru s pristojno uslužbenko za kadrovske zadeve, je razvidno, da je Sklad pri izvedbi prenosa uslužbencev z ZGS na Sklad smiselno upošteval določila 73. člena ZDR, kot to določa 12. člen ZSKZ-B.

Prenesenim uslužbencem je bilo zagotovljeno, da so obdržali vse pravice iz pogodb o zaposlitvi, ki so jih sklenili z ZGS. Ob prenosu na Sklad so bili vsem ponujeni v podpis aneksi k že sklenjenim pogodbam o zaposlitvi, iz katerih je razvidna sprememba delodajalca.

Sklad je zaradi izvedenega prenosa uslužbencev ustrezno spremenil tudi svojo sistemizacijo, in sicer v smislu ohranitve vseh pravic, ki so jih imeli uslužbenci pri prejšnjem delodajalcu. Sklad je torej prenos uslužbencev po 12. členu ZSKZ-B izvedel po postopku in na način, ki je

⁸⁰ Ta Dogovor se sicer se nanaša na izvajanje nalog iz 57. člena ZG, ki jih je lahko do uveljavitve ZSKZ-B po pooblastilu Sklada izvajal ZGS; prenos potrebnega števila delavcev ZGS na Sklad; prenos sredstev ter prenos arhiva.

v skladu z veljavnimi predpisi. Pri tem je prvenstveno sledil obvezi, da prenesenim uslužbencem zagotovi vsaj takšne pravice, kot so jih imeli na ZGS.

Ad C)

Po navedbah Šinkove je Sklad naloge iz 57. člena ZG v letu 2010 izvajal v omejenem obsegu, saj je bilo dokončno število delavcev na podlagi Dogovora o celoviti izvedbi 12. člena ZSKZ-B iz ZGS na Sklad prenesenih v drugi polovici leta 2010 oziroma jih je Sklad sam poiskal na trgu v zadnji tretjini leta 2010. V letih 2011 in 2012 je Sklad te naloge izvajal v celoti (Šinko 2013).

Ad D)

Iz internih dokumentov, dostopnih v Sektorju za poslovno organizacijo Sklada, je razvidno, da je Sklad predvidel, da bo za izvajanje nalog iz 57. člena ZG potreboval določeno število uslužbencev po posameznih krajevnih območjih, in sicer za Celje 1, Kočevje 4, Ljubljana 5, Maribor 3, Novo mesto 2 te za območje Postojne prav tako 2 uslužbenca. ZGS je Skladu sicer posredoval sezname potencialnih kandidatov za prenos na Sklad, vendar kljub petim krogom posredovanih ponudb in izvedenih razgovorov, za območja Postojne, Ljubljane in Kočevja ni bilo predlaganih ali primernih kandidatov glede na enega izmed glavnih kriterijev izbire – da ima preneseni delavec prebivališče v bližini kraja opravljanja dela. Navedeno je bil temeljni razlog, da je Sklad, kot že navedeno, ob soglasju predsednice Sveta Sklada in resornega ministrstva, manjkajoče število novih sodelavcev za izvajanje dodatnih nalog iz 57. člena ZG, poiskal na trgu dela. Tako je za območja, za katera ni bilo na razpolago kadrov na ZGS, delavce poiskal prek razpisa prostega delovnega mesta oziroma Zavoda za zaposlovanje Republike Slovenije (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011c).

Ad E)

Po mnenju Šinkove se spremembe, ki jih uvaja 12. člen ZSKZ-B, s finančnega vidika odražajo v bistveno višjih prihodkih Sklada iz naslova gospodarjenja z državnimi gozdovi. Kot argument za trditev, da Sklad naloge iz 57. člena ZG izvaja učinkovito, navaja konkretne podatke o povečanju prihodkov iz naslova koncesijske dajatve⁸¹, ki je v letu 2010 znašala 7.626.376 EUR in se je v letu 2012 povečala na 14.674.642 EUR. Pozitiven učinek sprejetega ukrepa prenosa nalog iz ZGS na Sklad je po navedbah Šinkove opazen tudi na področju

⁸¹ Gre za koncesijsko dajatev iz naslova podeljenih koncesij za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije v skladu z ZSKZ in Uredbo o koncesiji.

prevzemov opravljenih del v državnih gozdovih, kjer se je pokazala razlika med načrtovanimi varstvenimi in gojitvenimi deli ter dejansko realizacijo obsega teh del, ko so jih začeli prevzemati zaposleni na Skladu (Šinko 2013).

Na podlagi pridobljenih informacij lahko torej povzamemo, da je Sklad kadrovsko okrepitev Sektorja za gozdarstvo ustrezno izkoristil ter da je sprejeta rešitev pozitivno vplivala na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada. Ob tem Šinkova še dodaja, da bi »moral Sklad za namen še bolj učinkovitega gospodarjenja z državnimi gozdovi opravljati vse naloge javne gozdarske službe v državnih gozdovih, kar bi bilo možno z dodatno kadrovsko okrepitevijo Sektorja za gozdarstvo. Za celovito opravljanje nalog v državnih gozdovih (npr. načrtovanje, odkazilo...) pa bi Sklad potreboval še cca 80 gozdarskih strokovnjakov« (Šinko 2013).

Ocena uspešnosti implementacije

Na podlagi analize dokumentov, pridobljenih podatkov in informacij smo ugotovili, da je Sklad prenos ustreznega števila zaposlenih iz ZGS na Sklad izvedel v skladu z določili 12. člena ZSKZ-B. Tako vsebinski/strokovni kot tudi (in predvsem) finančni rezultati pa kažejo, da Sklad uspešno in učinkovito izvaja naloge, ki so mu bile dodeljene na podlagi navedenega člena - pripravlja strokovne podlage za oddajanje načrtovanih del v državnih gozdovih, nadzira njihovo opravljanje in prevzema opravljena dela. V tej zvezi torej implementacijo obravnavane rešitve »Prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih«, ocenjujemo kot uspešno.

6.4 OCENA DELOVANJA SKLADA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ IN GOZDOV REPUBLIKE SLOVENIJE

Na osnovi izvedene evalvacije implementacije vsake posamezne obravnavane rešitve (s strani Sklada) smo ocenili, da Sklad na izbranih poslovnih področjih, kljub številnim oviram, uspešno izvaja določila zakona.

Glede na to, da smo v našo evalvacijo vključili takšne rešitve ZSKZ-B, ki so z vidika delovanja Sklada najbolj relevantne, in ki imajo poleg vsebinskega tudi največji finančni učinek, pa lahko z uporabo raziskovalne metode indukcije podlagi rezultatov oziroma

ugotovitev o uspešnosti Skladove implementacije posameznih obravnavanih segmentov ZSKZ-B, sklepamo tudi o delovanju Sklada na splošno, ter ocenimo, da tudi Sklad kot celota (v okviru danih zmožnosti in razmer) deluje uspešno.

7 SKLEP

Sklepne misli tega magistrskega dela bomo oblikovali ob opredelitvi do štirih temeljnih hipotez, ki smo si jih zastavili v začetku naše študije o organizaciji in delovanju Sklada.

Na podlagi predhodnega poznavanja obravnavane vsebine smo si kot prvo zastavili naslednjo hipotetično trditev: »Sklad kljub svojemu imenu deluje v okviru pravno-formalne statusne oblike »javni zavod«. Z uporabo izbranih raziskovalnih metod smo proučili relevantne podatke in informacije, na osnovi katerih lahko argumentirano potrdimo vsebino prve zastavljene hipoteze.

Iz vseh relevantnih pravnih aktov in dokumentov namreč izhaja, da statusno-pravna oblika Sklada ni javni sklad in da kljub svojemu nazivu oziroma besedi »sklad« v imenu, ta deluje v skladu s predpisi, ki veljajo za javne zavode. Vendar je ustreznost statusno-pravne oblike Sklada kot javnega zavoda vprašljiva tudi (in predvsem) z vidika ciljev opravljanja njegovih nalog oziroma njegove dejavnosti. ZZ namreč v 1. členu navaja, da so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje določenih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. ZSKZ pa v 4. členu navaja naloge Sklada na področju gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, kmetijami in gozdovi, h katerim Statut Sklada dodatno določi, da Sklad »deluje po načelu ekonomičnosti in v največji možni meri ustvarja finančne presežke«. Upoštevanje načela ekonomičnosti pri gospodarjenju Skladu določa tudi Razvojna strategija Sklada, s tem ko ga zavezuje, da si bo prizadeval za »ekonomsko učinkovito poslovanje institucije v skladu z razvojnimi usmeritvami na področju kmetijstva in gozdarstva, ki bo koristim zemljišč v lasti države podredilo vse ostale cilje« ter da bo »poslovanju po načelu presoje rentabilnosti in gospodarnosti podredil vse svoje odločitve, ki sicer izhajajo iz zakonskih obveznosti do drugih fizičnih in pravnih oseb« (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2011b; 2013c).

Glede na to, da se Sklad sam financira iz sredstev, ki jih pridobi na trgu z upravljanjem premoženja države, je doseganje čim višjega donosa (seveda ob zagotavljanju oziroma doseganju tudi drugih opredeljenih ciljev) izredno pomembno za njegovo učinkovito poslovanje in ohranjanje ter povečevanje premoženja Republike Slovenije. Kot dober gospodar je torej Sklad zavezan k optimalnem poslovanju, pri čemer je eden od ciljev tudi optimizacija oziroma maksimiranje dobička, kar pa je v neskladju že s 1. členom ZZ in osnovno opredelitvijo dejavnosti javnega zavoda oziroma javne službe kot nepridobitne. Že na podlagi teh osnovnih dejstev bi lahko sklenili, da je statusno-pravna oblika javnega zavoda za Sklad neustrezna.

S tega vidika bi Skladu po našem mnenju vsaj na področju gospodarjenja z državnimi gozdovi, bolj ustrezala statusna ureditev gospodarskih družb. Z vidika izvajanja njegove negospodarske dejavnosti pa bi Skladov koncept delovanja bistveno bolj ustrezal opredelitvi namena ustanovitve javnih skladov po ZJS–1, ki je opredeljena v 3. členu ZJS–1: izvajanje socialne, kulturne, okoljske, stanovanjske, prostorske, kmetijske, naravovarstvene, rudarske ali druge politike ustanovitelja ter upravljanje nepremičnin ustanovitelja. Predvsem se Sklad ob upoštevanju predpisov, ki veljajo za javne zavode, srečuje s problemi pri svojem finančnem poslovanju, katerih na primer v statusno-pravni obliki kot javni sklad (oziroma gospodarska družba), ne bi imel.

Dejstvo je torej, da obravnavana tematika ne pomeni zgolj vprašanja oziroma problematike glede naziva in uporabe besede »sklad« v imenu, temveč gre predvsem za vprašanje ustrezne statusno-pravne oblike organiziranosti Sklada z vidika finančnega poslovanja ter uspešnega in učinkovitega izvajanja poslanstva – gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in drugimi zemljišči v lasti Republike Slovenije. Vsekakor menimo, da bi bilo z namenom optimalnega izvajanja nalog in doseganja zastavljenih ciljev Sklada, smotrno resno razmisliti o ustreznosti statusno-pravne oblike javnega zavoda za Sklad in v tej smeri tudi o preoblikovanju Sklada v njemu ustrežnejšo statusno-pravno obliko.

Za preveritev druge zastavljene hipoteze »Ureditev gospodarjenja z državnimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi v institucionalni obliki, kot je Sklad, je v primerjavi z drugimi evropskimi državami unikum«, smo v okviru magistrskega dela z metodo kompilacije že izvedene raziskave oziroma sekundarne analize obstoječih dokumentov, pripravili pregled tujih normativnih in področnih ureditev upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v

državni (javni) lasti. Na podlagi ugotovljenih dejstev lahko povzamemo, da v nobeni od obravnavanih držav – Nemčija, Francija in Nizozemska - to vprašanje ne ureja posebni zakon, kot je to pri nas, in da nobena od teh držav za gospodarjenje z državnimi kmetijskimi zemljišči in gozdovi nima ustanovljene posebne državne institucije, temveč sta področji upravljanja z državnimi (javnimi) kmetijskimi zemljišči in upravljanja z državnimi (javnimi) gozdovi, institucionalno ločeni (pZSKZ-B 2009). S temi ugotovitvami potrjujemo tudi drugo zastavljeno hipotetično trditev.

Tretjo hipotezo, ki smo si jo zastavili »Implementacija predlaganih in sprejetih rešitev, ki jih uvaja ZSKZ-B in so predmet naše raziskave, je s strani Sklada uspešna«, smo preverjali na podlagi izvedbe evalvacije implementacije izbranih segmentov ZSKZ-B. V vseh obravnavanih primerih implementacije je bilo ugotovljeno, da je Sklad določila, ki se nanašajo na posamezne rešitve iz ZSKZ-B, v obravnavanih letih od uveljavitve tega zakona, z vidika obveznosti, ki se nanašajo na Sklad, kljub posameznim oviram, v okviru danih možnosti tudi uspešno implementiral. Na tej osnovi potrjujemo tudi našo tretjo hipotezo.

Vendar je v tej zvezi potrebno opozoriti na številne ovire oziroma dejavnike, ki pomembno vplivajo na uspešnost in učinkovitost delovanja Sklada. Po navedbah Sklada gre tu predvsem izpostaviti odločitve sodišč, pa tudi neustrezno zakonodajo oziroma veljavne predpise, na podlagi katerih je Sklad po eni strani obremenjen z visokimi finančnimi obveznostmi⁸², po drugi pa se mu zaradi neodplačnega prenosa zemljišč na občine zmanjšuje tudi obseg zemljišč, s katerimi gospodarji, zaradi česar izgublja pomemben finančni vir. Navedeno Skladu predstavlja (pre)visoko obremenitev ter ga omejuje pri izvajanju drugih, strateških nalog (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

⁸² Tu gre predvsem za plačilo davka od dohodkov pravnih oseb, h kateremu je Sklad zavezan; izplačilo dela prihodkov iz naslova gospodarjenja z državnimi gozdovi občinam (7 odstotkov od letne realizacije za posekan in prodan les po tržni vrednosti na kamionski cesti); izplačilo 3 odstotkov ostanka presežka prihodkov nad odhodki Sklada upravljavcem zavarovanih območij države za namene izvajanja načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov; plačilo 10 odstotkov vseh prihodkov od gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi SOD-u, kljub temu, da je Sklad iz naslova denacionalizacije kot prvo zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov v naravi, kot drugo zavezanec za vračilo nadomestnih zemljišč kot eni od oblik odškodnin po ZDen, kadar vračilo v naravi ni možno, kot tretje zavezanec za izplačilo odškodnin upravičencem zaradi nezmožnosti uporabe denacionaliziranih zemljišč, po drugem odstavku 72. člena ZDen (pa tudi izplačilo odškodnin v skladu s 145. c členom ZIKS), ne nazadnje pa še zavezanec za izplačilo sredstev za plačilo obveznic SOD, kadar upravičenec zamenja priznanico Sklada za obveznico SOD (Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 2013b).

Na podlagi navedenega torej sklepamo, da bi bilo delovanje Sklada še bolj učinkovito, v kolikor bi lahko vsa svoja finančna sredstva, ki jih pridobi z gospodarjenjem, namenil za razvoj dejavnosti in uresničevanje svojega poslanstva. Vendar v vseh primerih rešitve navedene problematike presegajo pristojnosti Sklada, saj gre bodisi za zakonodajo, ki je v pristojnosti zakonodajne veje oblasti, ali pa za odločitve sodišč, ki sodijo v okvir pristojnosti sodne veje oblasti.

Za opredelitev do zadnje, četrte hipotetične trditve, ki smo si jo zastavili v okviru naše študije »Predlagane in sprejete rešitve, ki jih uvaja ZSKZ-B in so predmet naše raziskave, imajo pozitiven vpliv na delovanje Sklada«, smo uporabili predvsem informacije, ki smo jih pridobili na podlagi izvedenih intervjujev s Šinkovo in Ravnikom. V svojih mnenjih se, glede tega, katere posamezne obravnavane rešitve, ki jih uvaja ZSKZ-B, so za Sklad pozitivne in katere ne, precej razlikujeta⁸³. Tako Šinkova kot pozitivni rešitvi, predvsem z vidika finančnega poslovanja Sklada, za Sklad od šestih prepozna samo dve, in sicer »Razširjen nabor podatkov, do katerih je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije upravičen in jih potrebuje za bolj učinkovito in nemoteno delo in ureditev evidenc« ter »Prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih«, kot negativni rešitvi pa izpostavlja »Dodatne možnosti za neodplačen prenos zemljišč na občine« in »Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije mora občinam, v katerih ležijo gozdovi v lasti Republike Slovenije, vsako leto nakazati del sredstev, pridobljenih iz donosa koncesijske dejavnosti s področja gozdarstva«. Meni namreč, da sta obe za Sklad finančno neustrezni, saj Skladu zmanjšujeta presežke prihodkov in mu s tem onemogočata izpolnjevati zakonsko določene obveznosti, kot so nakupi zemljišč, zaokroževanje kompleksov, varovanje kmetijskih zemljišč in ohranjanje vseh funkcij gozdov. Ravnik nasprotno meni, da so za Sklad od obravnavanih rešitev pozitivne štiri, in sicer »Način porabe presežkov prihodkov nad odhodki Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije«, »Namenska sredstva za izvajanje načrtovanih ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti Republike Slovenije na zavarovanih območjih, ki jih je ustanovila država«, »Razširjen nabor podatkov, do katerih je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije upravičen in jih potrebuje za bolj

⁸³ Ob tem ne smemo spregledati dejstva, da Ravnik tu nastopa predvsem v vlogi predstavnika pripravljavca ZSKZ-B (ki po našem mnenju na vsebino obravnavane javne politike gleda tudi z vidika države in vladajoče politike), Šinkova pa kot predstavnica izvajalca tega zakona, torej Sklada, in je kot njegova direktorica, med drugim, odgovorna tudi za njegovo uspešno in učinkovito poslovanje.

učinkovito in nemoteno delo in ureditev evidenc« in »Prenos ustreznega števila zaposlenih iz Zavoda za gozdove Slovenije na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z namenom učinkovitejšega gospodarjenja v državnih gozdovih«. Kot negativno z vidika poslovanja Sklada pa označi rešitev »Dodatne možnosti za neodplačen prenos zemljišč na občine«, saj, podobno kot Šinkova, meni, da Sklad zaradi izvajanja določil, vezanih na to obravnavano rešitev, posledično ostaja brez dohodka, ki bi ga sicer lahko dobil s prodajo teh zemljišč.

Zgolj na podlagi zgoraj navedenih informacij, zastavljene četrte hipoteze ne bi mogli z gotovostjo ne potrditi ne zavreči, saj je vsebina teh pridobljenih informacij za podajo neke objektivne ocene (vsaj po našem mnenju) naravnana preveč subjektivno oziroma vezano na funkcijo, ki jo v tej zvezi zastopa intervjuvanec. Vendar lahko ne glede na to, tudi na podlagi vseh drugih informacij in podatkov, ki smo jih pridobili predvsem v okviru izvajanja evalvacije implementacije izbranih rešitev, ki jih uvaja ZSKZ-B, nedvomno zaključimo, da obravnavane hipoteze v celoti ne moremo potrditi. Nikakor namreč ne moremo trditi, da imajo vse predlagane in sprejete rešitve, ki jih uvaja ZSKZ-B in so predmet naše raziskave, pozitiven vpliv na delovanje Sklada, prej nasprotno, nekatere so za Sklad celo škodljive.

V tej zvezi je pomenljivo tudi dejstvo, da je že predlagatelj zakona v samem predlogu, ki ga je posredoval v Državni zbor Republike Slovenije, pri oceni finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javnofinančna sredstva navedel: »Zaradi finančnih posledic, ki jih bo imel predlog zakon na poslovanje Sklada, je nujno potrebno, da se z uveljavitvijo tega predloga zakona v proračunu RS, od leta 2012 dalje zagotovi proračunska postavka, iz katere bo Sklad lahko za svoje delovanje neposredno črpal finančna sredstva« (pZSKZ-B 2009). Zgolj ta navedba je zadosten argument, s katerim bi lahko že v osnovi zavrgli našo zadnjo zastavljeno hipotezo.

Sklad mora pri svojem poslovanju v okviru zagotovitve gospodarnosti na področju upravljanja in razpolaganja s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in drugimi zemljišči v lasti države, s katerimi gospodarji na podlagi ZSKZ, poleg zagotavljanja optimizacije poslovanja pri izvajanju svoje javne službe, slediti tudi ekonomski funkciji in maksimiranju prihodkov, saj mu ti predstavljajo sredstva za izvajanje zakonsko določenih nalog in strateških ciljev. Menimo, da bi morala - predvsem glede na pomembno vlogo Sklada na področju njegovega delovanja in na še aktivnejšo vlogo pri izvajanju nalog in strateških ciljev kmetijske zemljiške

politike, ki jo je Skladu dodatno opredelil strateški dokument ReSURSKŽ (ReSURSKŽ 2011)
- s svojimi odločitvami, ki se kakorkoli nanašajo na področje poslovanja Sklada, temu slediti
tudi zakonodajalec in vselej aktualna vladajoča politika.

8 LITERATURA

1. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. 2012. *Poslovni register Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.ajpes.si/prs/podjetjeSRG.asp?s=1&e=179257&p=1> (25. september 2012).
2. *Avtentična razlaga petega odstavka 10. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/93, 68/95 – odločba US, 1/96 in 23/96 – popravek)* (ORZSKZ10). Ur. l. RS 91/2007 (8. oktober 2007).
3. *Avtentična razlaga prvega odstavka 16. a člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo)* (ORZSKZ16). Ur. l. RS 56/2010 (13. julij 2010).
4. Bayerische Staatsforsten. 2012. *Bayerische Staatsforsten Jahresbericht 2012*. Dostopno prek: <http://www.baysf.de/fileadmin/ep/jahresbericht2012/> (24. julij 2013).
5. Bohinc, Rado. 2005a. Preoblikovanje javnih zavodov in javnih podjetij. *Podjetje in delo* 31 (2): 209–226. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2005V2P209N1> (26. maj 2012).
6. --- 2005b. Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi. Ljubljana: GV založba.
7. --- 2009. Javni sektor – torzo tranzicije: predlog za razmejitev državnih zavodov od samostojnih zavodov. *Podjetje in delo* 35 (8): 1835–1851. Dostopno prek: [http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2009V8P1835–1851N1](http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2009V8P1835-1851N1) (26. maj 2012).
8. Bressers, Hans Th. A., Pieter Jan Klok in Laurence J. O'Toole, Jr. 2000. *Explaining Policy Action: A Deductive but Realistic Theory*. Paper to be presented at the IPSA World Congress, Special Session 44: Regulative policy strategies for fragmented societies. *Stratégies de politiques réglementaires dans les sociétés fractures*. Quebec. Dostopno prek: http://doc.utwente.nl/5505/1/Explaining_Policy_Action_IPSA200011.pdf (24. maj 2012).
9. Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis). Dostopno prek: [http://www.lex-localis.info/files/82cab028–20c0-4236-8f64-c338d448ed78/633636889165781250_B.%20Brezovnik_Izvajanje%20javnih%20sluzb%20in%20javno-zasebno%20partnerstvo.pdf](http://www.lex-localis.info/files/82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78/633636889165781250_B.%20Brezovnik_Izvajanje%20javnih%20sluzb%20in%20javno-zasebno%20partnerstvo.pdf) (22. maj 2012).

10. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.
11. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. *Sodobna upravna misel*. 2009. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Center za razvoj podeželja in kmetijstva. 2009. *Strokovna ekspertiza o primerjavi načina upravljanja s kmetijskimi zemljišči in gozdovi v državni lasti v Nemčiji, Franciji in na Nizozemskem*. Ljubljana: Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.
13. Davčna uprava Republike Slovenije. 2008. *Pojasnilo DURS, št. 4230-224/2008-1, 17. 11. 2008: Osebe javnega prava*. Dostopno prek: http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/arhiv_pojasnil_ddv_od_1_1_2007_do_31_12_2009/davni_zavezanec_in_mali_davni_zavezanec_ter_identifikacija_za_ddv/osebe_javnega_prava/ (24. april 2012).
14. Državni svet Republike Slovenije. 2009. *Dopis predsedniku Državnega zbora Republike Slovenije, g. Gantarju, z zahtevo po ponovni obravnavi ZSKZ-B, št. 412-01/09-0026*, 23. december.
15. --- 2010. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-D)*, 12. april.
16. Državni zbor Republike Slovenije. 2009. *Magnetogram nadaljevanja 12. seje Državnega zbora Republike Slovenije: 20. točka dnevnega reda – obravnava predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*, 18. december.
17. --- 2010. *Magnetogram nadaljevanja 13. seje Državnega zbora Republike Slovenije: 30. točka dnevnega reda - ponovno odločanje o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*, 28. januar.
18. --- Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2009. *Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-B), skrajšani postopek, EPA 698-V*, 5. december.
19. --- 2010a. *Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-C), skrajšani postopek, EPA 982-V*, 7. maj.
20. --- 2010b. *Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-D), skrajšani postopek, EPA 994-V*, 24. junij.
21. --- 2012. *Državni zbor Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/> (25. maj 2012).

22. Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. 2009. *Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-B), skrajšani postopek, EPA 698-V*, 3. december.
23. Državni zbor Republike Slovenije. Skupina poslancev (prvopodpisani Franc Bogovič). 2010. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-C)*, 2. april.
24. Dunn, William N. 2008. *Public Policy Analysis: an introduction*, USA, New Jersey: Prentice Hall.
25. Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
26. Ferik, Petra. 2007. Gospodarske javne službe po pravu Evropske skupnosti. *Podjetje in delo* 33 (3/4): 709–725. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2007V4P709N1> (26. maj 2012).
27. Fink Hafner, Danica in Simona Kustec Lipicer. 2005. Spremljanje in vrednotenje kulturnih politik: mednarodno primerjalna analiza. *Teorija in praksa* 42 (1): 212–238.
28. Fink Hafner, Danica, ur. 2007. *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Grafenauer, Božo in Brezovnik Boštjan. 2006. *Javna uprava*. Pravna fakulteta Univerze v Mariboru. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis). Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/d477cd50-3cd4-46f5-9731-5b840c47255c/633259910440000000_ucbenik_javna%20uprava.pdf (22. maj 2012).
30. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
31. --- 2006. *Osnove analize javnih politika: policy analiza*. Zagreb: Alinea.
32. Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press Inc.
33. Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgov*. Ljubljana: Sophia.
34. *Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012* »Uveljavitev odgovornosti za spremembe«. (13. november 2008).
35. Kustec Lipicer, Simona. 2003. Vrednotenje javnih politik: Primer vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij v času predreferendumskega odločanja o vstopu v EU. *Teorija in praksa*. 40 (6): 1074–1093.

36. --- 2007. Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. V *Uvod v analizo politik – Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 175–190. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2008. *166 redna seja Vlade RS (17. 4. 2008). Predviden prenos kmetijskih zemljišč na občine v predlogu zakona*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/medijsko_sredisce/seje_vlade_rs/166_redna_seja_vlade_rs_17_4_2008/ (10. september 2013).
38. --- 2009a. *Sklep o imenovanju članov delovne skupine za pripravo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, številka: 024-4/2009*. 16. januar.
39. --- 2009b. *Sklep o dopolnitvi sklepa o imenovanju članov delovne skupine za pripravo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, številka: 024-4/2009/6*, 3. marec.
40. --- 2009c. *Opomnik za razpravo o zemljiški politiki v Državnem zboru dne 28. 10. 2009 z dne 24. 10. 2009*. Ljubljana: interno gradivo.
41. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2012. *Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava – Čistopis*. Dostopno prek: http://www.mpju.gov.si/si/storitve/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_drzavni_upravi/ (24. september 2012).
42. *Ministry of Finance, Government of the Netherlands*. Dostopno prek: <http://www.government.nl/ministries/fin/services-and-institutions> (10. julij 2013).
43. Okrožno sodišče v Ljubljani. 1998. *Sklep v registrski zadevi zaradi spremembe naslova pri subjektu vpisa Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, št. SRG 97/04195, z dne 11. 2. 1998*.
44. Omahen, Marina. 2013. E-korespondenca: Podatki iz Finančno-računovodske službe. Ljubljana, 23. avgust.
45. Pirnat, Rajko. 1999. Vrsta in značilnosti pravnih oseb: Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos. *Podjetje in delo* (6): 910–922. Ljubljana: Gospodarski vestnik. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y1999V6P910N1> (24. april 2012).
46. *Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov*. Ur. l. RS 60/2006 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_PRAV7274.html (24. september 2012).

47. *Predlog za izdajo zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije z osnutkom zakona - ESA 435* (pZSKZ 1991a), Poročevalec Državnega zbora 22/1991 (8. avgust 1991).
48. *Predlog zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije - ESA 435* (pZSKZ 1991b), Poročevalec Državnega zbora 26/1991 (31. oktober 1991).
49. *Predlog zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije - ESA 435* (pZSKZ 1992), Poročevalec Državnega zbora 11/1992 (16. junij 1992).
50. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije EVA 2003-2311-0016 – skrajšani postopek – predlog za obravnavo* (pZSKZ-B), Poročevalec Državnega zbora 137/2009 (3. november 2009).
51. *Predlog zakona o negospodarskih javnih službah.* (pZNJS). 2010. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/PDF/Zakon_o_negosp.javnih_sluzbah_-_020810.pdf (12. julij 2013).
52. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2006. *Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v letih 2003 in 2004.* Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE5226CA856E00764C1257186001EFCF3/\\$file/RP_SKGZ_SP03-04.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE5226CA856E00764C1257186001EFCF3/$file/RP_SKGZ_SP03-04.pdf) (25. september 2012).
53. --- 2012a. *Revizijsko poročilo: upravljanje z gozdovi.* Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4FF41A6B87AB5497C12577D6001F3FF0> (22. maj 2012).
54. --- 2012b. *Revizijska poročila, ki se nanašajo na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.* Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA67C19BFA8237185C125717F0045A408?openDocument&appSource=FC914121789FBE94C12571550047D1A9> (25. september 2012).
55. Ragin, Charles C. 2007. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. Ravnik, Branko. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 19. april.
57. *Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (ReNGP).* Ur. l. RS 111/2007. (5. december 2007).
58. *Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (ReSURSKŽ),* Ur. l. RS 25/2011 (4. april 2011).
59. Rijksoverheid. 2009. *Rapport Verkoopbeleid Agrarische Domeinen 2009.* Dostopno prek: <https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=>

- [http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbestanden%2Fdocumenten-en-publicaties%2Fkamerstukken%2F2010%2F03%2F08%2Fbijlage-rapport-herijking-beleid-agrarische-domeingronden%2Fbijlage-rapport-herijking-beleid-agrarische-domeingronden-2009-bij-brief-aan-tk-2010-82.pdf&ei=r7rdUZvJHcf_4QSFqYGgBw&usq=AFQjCNEE4Sh9VABLM06dYJ-OIFW5DiEbQ&sig2=mMb945V1C1U9D4a-cuVFzQ&bvm=bv.48705608,d.Yms](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/03/08/bijlage-rapport-herijking-beleid-agrarische-domeingronden/bijlage-rapport-herijking-beleid-agrarische-domeingronden-2009-bij-brief-aan-tk-2010-82.pdf&ei=r7rdUZvJHcf_4QSFqYGgBw&usq=AFQjCNEE4Sh9VABLM06dYJ-OIFW5DiEbQ&sig2=mMb945V1C1U9D4a-cuVFzQ&bvm=bv.48705608,d.Yms). (10. julij 2013).
60. Sabatier, Paul. 1997. Top down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. *The Policy Process. A Reader*, ur. Michael Hill, 266–297. London: Prentice Hall.
61. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. 1993. *Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (neveljaven)*, 11. avgust.
62. --- 2004. *Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (neveljaven)*, 13. maj.
63. --- 2007. *Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (neveljaven)*, 22. november.
64. --- 2010a. *Program dela in finančni načrt Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2010*. Dostopno prek: <http://www.s-kzg.si/si/zakoni-in-drugi-pomembni-pravnoformalni-dokumenti/arhiv/> (30. avgust 2013).
65. --- 2010b. *Pravilnik o prometu z nepremičninami, s spremembami*, 3. december.
66. --- 2010c. *Pravni status Sklada KZG RS in njegov naziv*. Ljubljana: interno gradivo.
67. --- 2011a. *Pravilnik o zakupu kmetij in kmetijskih zemljišč, s spremembami*, 27. januar.
68. --- 2011b. *Statut Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, s spremembo*, 17. februar.
69. --- 2011c. *Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2010*. Dostopno prek: <http://www.s-kzg.si/si/zakoni-in-drugi-pomembni-pravnoformalni-dokumenti/arhiv/> (30. avgust 2013).
70. --- 2011č. *Navodila o delu komisije za promet z nepremičninami*, 1. julij.
71. --- 2011d. *Pravilnik o izvajanju notranje revizije Sklada KZG RS*, 22. avgust.
72. --- 2011e. *Pravilnik o podrobnejši opredelitvi obsega krajevne in stvarne pristojnosti območnih izpostav in upraviteljstev*, 30. avgust.
73. --- 2011f. *Pravilnik o izvajanju del in nalog uslužbencev v Sektorju za gozdarstvo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*. 13. oktober.
74. --- 2012a. *Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2011*. Ljubljana: interno gradivo.
75. --- 2012b. *Pravilnik o računovodstvu Sklada KZG RS*, 6. januar.

76. --- 2012c. *Program dela in finančni načrt Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2012*. Ljubljana: interno gradivo.
77. --- 2012č. *Čistopis Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS*, 16. avgust.
78. --- 2012d. *Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.s-kzg.si/si/> (25. maj 2012).
79. --- 2013a. *Poročilo o delu in zaključni račun Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2012*. Ljubljana: interno gradivo.
80. --- 2013b. *Program dela in finančni načrt Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2013*. Ljubljana: interno gradivo.
81. --- 2013c. *Čistopis Razvojne strategije Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*, 15. maj.
82. Šinko, Irena. 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 19. avgust.
83. Šoltes, Igor. 2009. Smotrnost upravljanja javnih sredstev na področju javnih zavodov. *Podjetje in delo* 35 (6/7): 1522–1530. Dostopno prek: <http://www.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2009V7P1522N1> (14. maj 2012).
84. Temeljno sodišče v Ljubljani. 1993. *Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, št. SRG 2319/93, z dne 30. 3. 1993*.
85. Tičar, Bojan. 2005. Status javnih zavodov v javnem sektorju: pravno-ekonomska analiza. *Podjetje in delo* 31 (3/4): 515–526. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2005V3P515N1> (24. april 2012).
86. --- 2010. Statusno preoblikovanje javnih zavodov po predlogu novega Zakona o negospodarskih javnih službah (pZNJS). *Podjetje in delo* 36 (8): 1554–1568. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2010V8P1554N1> (24. april 2012).
87. Trpin, Gorazd. 2004. Javne službe in javni zavodi. *Podjetje in delo* (7). 1376–1382. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2004V7P1376N1> (25. maj 2012).
88. Uprava Republike Slovenije za javna plačila. 2013. *Seznam neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (15. 7. 2013)*. Dostopno prek: <http://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=127> (1. avgust 2013).
89. *Uredba o koncesiji za izkoriščanje gozdov v lasti Republike Slovenije*. Ur. l. RS 98/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201098&stevilka=5089> (24. maj 2012).

90. *Uredba o načinu izvajanja javne službe upravljanja in vzdrževanja hidromelioracijskih sistemov*. Ur. l. RS 95/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201195&stevilka=4105> (26. junij 2013).
91. *Ustava Republike Slovenije*; Spletna stran Državnega zbora RS (Ur. l. RS 33/1991-I s spremembami in dopolnitvami), dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PoliticniSistem/URS/UstavaRepublikeSlovenije> (24. maj 2012).
92. Ustavno sodišče Republike Slovenije. 1995. *Odločba, št.: U-I-77/93*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=15713#!/>
Odlocba-o-ugotovitvi-da-dolocba-prvega-odstavka-5-clena-zakona-o-lastninskem-preoblikovanju-podjetij-ni-v-neskladju-z-ustavo-ugotovitvi-da-dolocba-drugega-odstavka-5-clena-zakona-o-lastninskem-preoblikovanju-podjetij-ni-v-neskladju (23. julij 2013).
93. --- 2008. *Odločba, št.: U-I-64/08-12*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/FAB29D2BD81E5A44C1257501002DE689> (25. maj 2012).
94. Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
95. Vlada Republike Slovenije. 2009a. *Sklep Vlade RS o sprejetju stališča do sklepa Državnega zbora, ki ga je sprejel na 2. seji dne 29.01.2009 k Poročilu Nadzornega odbora Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2007, št. 47602-36/2008/7*, 19. marec.
96. --- 2009b. *Stališče Vlade Republike Slovenije do sklepa Državnega zbora, ki ga je sprejel na 2. seji dne 29.01.2009 k Poročilu Nadzornega odbora Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2007*, 19. marec.
97. --- 2010a. *Predlog mnenja Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-D), skrajšani postopek, EPA 994-V*, 22. april.
98. --- 2010b. *Predlog mnenja Vlade Republike Slovenije o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ-C) - skrajšani postopek, EPA 982-V*, 29. april.
99. --- 2010c. *Predlogi kadrovskih načrtov uporabnikov proračuna za leti 2011 in 2012*. http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/100_seja/Kadrovski_nacrt_2011-2012.pdf (24. september 2012).
100. --- 2011. *Sklep Vlade Republike Slovenije o soglasju k Statutu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*, 17. marec.
101. --- 2012. *Sklep Vlade Republike Slovenije o soglasju k Spremembi Statuta Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*, 20. december.

102. --- 2013a. *Sklep Vlade Republike Slovenije o soglasju k Pravilniku o prometu z nepremičninami in Pravilniku o spremembah pravilnika o prometu z nepremičninami*, 17. januar.
103. --- 2013b. *Sklep Vlade Republike Slovenije o soglasju k Programu dela in finančnemu načrtu Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za leto 2013*, 2. julij 2013.
104. Vrhovno sodišče Republike Slovenije. 2005. *Sodba št. II Ips 685/2003*. Dostopno prek: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/9427/ (14. avgust 2013).
105. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)*. Ur. l. RS 42/2002 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html (25. maj 2012).
106. *Zakon o denacionalizaciji (ZDen)*. Ur. l. RS 27/91 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO1514.html (25. maj 2012).
107. *Zakon o gospodarskih družbah (ZGD–1 – UPB3)*. Ur. l. RS 65/2009. Dostopno prek: <http://zakonodaja.com/zakon/zgd-1> (14. julij 2013).
108. *Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)*. Ur. l. RS 32/1993 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO272.html (21. julij 2013).
109. *Zakon o gozdovih (ZG)*. Ur. l. RS 30/93 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO270.html (25. maj 2012).
110. *Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS)*. Ur. l. SRS 17/78 s spr.. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/Zakoni/Besedilo.aspx?SOPI=Z784A8CB&Datum=2002-07-06%2000:00:00> (25. maj 2012).
111. *Zakon o cestah (ZCes–1)*. Ur. l. RS 109/2010 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO5788.html (21. julij 2013).
112. *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. l. RS 79/99 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html (25. maj 2012).
113. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ur. l. RS 56/2002 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (25. maj 2012).
114. *Zakon o javnih skladih (ZJS)*. Ur. l. RS 22/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200022&stevilka=976> (24. april 2012).
115. *Zakon o javnih skladih - I (ZJS–1)*. Ur. l. RS 77/2008 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO4710.html (25. maj 2012).
116. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. l. RS 27/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html (14. julij 2013).

117. *Zakon o kmetijskih zemljiščih* (ZKZ). Ur. l. RS 59/1996 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO541.html (25. maj 2012).
118. *Zakon o kmetijstvu* (ZKme-1). Ur. l. RS 45/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO4716.html (25. maj 2012).
119. *Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij* (ZLPP). Ur. l. RS 55/92 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1520.html (25. maj 2012).
120. *Zakon o ohranjanju narave* (ZON). Ur. l. RS 56/99 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1600.html (25. maj 2012).
121. *Zakon o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic* (ZPVAS). Ur. l. RS 5/94 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO311.html (25. maj 2012).
122. *Zakon o prenosu pooblastil, pravic in obveznosti Slovenske razvojne družbe in o prenehanju Agencije RS za prestrukturiranje in privatizacijo* (ZPPSRD). Ur. l. RS 50/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4007.html (25. maj 2012).
123. *Zakon o prostorskem načrtovanju* (ZPNačrt). Ur. l. RS 33/07. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO4675.html (25. maj 2012).
124. *Zakon o računovodstvu* (ZR). Ur. l. RS 23/99 s spr. Dostopno prek: http://20zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1597.html (25. maj 2012).
125. *Zakon o računskem sodišču* (ZRacS-1). Ur. l. RS 11/2001 s spr. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO2550.html (13. julij 2013).
126. *Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije* (ZSKZ). Ur. l. RS 10/93 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO253.html (25. maj 2012).
127. *Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije* (ZSKZ-UPB2). Ur. l. RS 19/2010. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=3E476B362BA00001C12576CF00400BF1&db=urad_prec_bes&mandat=VI (14. avgust 2013)
128. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah* (ZJF-C). Ur. l. RS 30/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200230&stevilka=1253> (14. julij 2013).
129. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije* (ZSKZ-B). Ur. l. RS 8/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20108&stevilka=254> (25. maj 2012).

130. *Zakonu o športu (ZSpo)*. Ur. l. RS 22/98 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO515.html (25. maj 2012).
131. *Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1)*. Ur. l. RS 110/2002 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1581.html (25. maj 2012).
132. *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1)* Ur. l. RS 39/2006 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO4844.html (23. julij 2013).
133. *Zakonu o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe (ZZLPPO)*. Ur. l. RS 30/1998 s spr.. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO518.html (25. maj 2012).
134. *Zakon o zavodih (ZZ)*. Ur. l. RS 12/1991 s spr.. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/Zakoni/Besedilo.aspx?SOPI=Z911E1FU&Datum=7.3.2007> (24. april 2012).
135. Združenje občin Slovenije. 2009. *Pripombe na predloga novel Zakona o kmetijskih zemljiščih in Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS*. Dostopno prek: http://zos.s5.net/index.php?page=novice&page_id=561 (3. september 2013).
136. Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.