

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TEJA PAGON

MENTOR: Prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

**NAČINI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB V REPUBLIKI
SLOVENIJI**

Diplomsko delo

LJUBLJANA 2002

KAZALO

	Stran:
1. UVOD.....	1
2. JAVNA UPRAVA.....	3
2.1. JAVNE DOBRINE.....	3
2.2. SPLOŠNI DRUŽBENI INTERES.....	5
2.3. NALOGE SODOBNE JAVNE UPRAVE.....	6
2.4. PRESTRUKTURIRANJE SISTEMA JAVNE UPRAVE.....	9
3. JAVNE SLUŽBE.....	12
4. JAVNE SLUŽBE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	14
4.1. VRSTE JAVNIH SLUŽB.....	16
4.1.1. Republiške javne službe.....	16
4.1.2. Lokalne javne službe.....	16
4.1.2.1. Obvezne lokalne javne službe.....	17
4.1.2.2. Izbirne lokalne javne službe.....	17
5. NAČINI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	18
5.1. KONCESIONIRANE JAVNE SLUŽBE.....	18
5.2. NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE.....	19
5.2.1. Javni zavodi.....	20
5.2.2. Koncesionirane negospodarske javne službe.....	22
5.3. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE.....	23
5.3.1. Režijski obrat.....	25
5.3.2. Javni gospodarski zavod.....	26
5.3.3. Javno podjetje.....	27
5.3.4. Koncesija oseb zasebnega prava.....	29
5.3.5. Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.....	31
6. LOKALNE JAVNE SLUŽBE.....	32
6.1. JAVNE SLUŽBE V OBČINI BOHINJ.....	39
7. FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB.....	42

8. PRESTRUKTURIRANJE SISTEMA JAVNIH SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	44
9. ZAKLJUČEK.....	47
10. LITERATURA IN VIRI.....	49
PRILOGA A: JAVNI GOSPODARSKI ZAVODI	
PRILOGA B: JAVNA PODJETJA	

1. UVOD

Z razvojem družbe je prišlo do spoznanja, da sodobna država ne more opravljati več le svoje prvotne represivne funkcije, ampak da mora prevzeti v svoje okrilje tudi mnoge druge dejavnosti, če se hoče ohraniti in razvijati. Država je prevzela skrb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin, ki jih ni mogoče prepustiti spontanemu uravnavanju preko tržnih mehanizmov, ampak morajo biti zagotovljene v splošnem družbenem interesu. Tako se je razvil mnogovrsten spekter javnih služb, katerega proizvodi in storitve so na razpolago vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj. Pri opravljanju javnih služb, kakor tudi pri dejavnosti celotne javne uprave, je prišlo do spoznanja, da se mora med državo in družbo vzpostaviti partnerski odnos ter da se mora zaradi varovanja javnega interesa poudarjati načela demokracije, pravne varnosti, enakosti in solidarnosti.

V preteklosti je v Republiki Sloveniji, kakor v vseh državah v tranziciji, prevladovala na področju javnih služb tradicija monopolnih javnih podjetij v državni lasti, ki so omejevala vsakršno konkurenco. Zaradi spoznanja, da je potrebno uvesti bolj učinkovite, konkurenčne ter javne službe, ki so usmerjene k uporabniku ter zaradi vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo se je pričela po osamosvojitvi izvajati reforma javne uprave ter s tem tudi preoblikovanje sistema javnih služb. Predvsem z Zakonom o zavodih, ki je bil sprejet že leta 1991 ter z Zakonom o gospodarskih javnih službah, ki je bil sprejet leta 1993, se je vzpostavil nov sistem javnih služb.

Z diplomsko nalogo želim predstaviti najprej okvirno javno upravo, saj so javne službe del številnih nalog, ki jih opravlja sodobna država ter opredeliti pojma javne dobrine ter splošni družbeni interes. Okvirno bom predstavila tudi prestrukturiranje sistema javnih služb, kar je trend ne le v Evropski uniji temveč se odvija v državah vsega sveta. Javne službe bom najprej predstavila na splošno, nato pa izvajanje javnih služb v Republiki Sloveniji. Opisala bom vrste, načine izvajanja javnih služb, njihovo financiranje ter tudi lokalne javne službe, saj so velik del teh dejavnosti z Zakonom o lokalni samoupravi dolžne izvajati tudi občine.

Z diplomsko nalogo želim potrditi ali zavrniti hipotezo, da se je v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi vzpostavil sistem učinkovitih, konkurenčnih ter javnih služb, ki so usmerjene k uporabniku oziroma, da se prestrukturiranje sistema javnih služb uspešno izvaja.

Pri delu bom uporabila predvsem sekundarno analizo že obstoječe literature in virov. Nekateri podatki bom skušala zbrati tudi z osebnimi intervjuji odgovornih oseb na posameznih ministrstvih in na občini Bohinj.

2. JAVNA UPRAVA

Z razvojem države in celotne družbe se je pokazala potreba, da država prevzame v svoje okrilje vrsto dejavnosti, s katerimi se klasična država sploh ni ukvarjala. Prvotna dejavnost države je bila oblastno usmerjena, nato pa je država pričela prevzemati številne naloge, ki niso imele oblastnega značaja. Zaradi družbenega razvoja in novih družbenih potreb je država morala, če je hotela zagotoviti svoj obstoj in razvoj, zagotoviti ljudem številne najrazličnejše dobrine. Takih javnih dobrin ni bilo mogoče prepustiti svobodnemu delovanju trga, temveč so se in se morajo zagotoviti v splošnem družbenem interesu.

Javna uprava, ki predstavlja strokovni del izvršilne oblasti, je torej tista, ki v sodobni državi zagotavlja raznovrstne javne dobrine v splošnem družbenem interesu. »Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje, dosega svoje koristi« (Virant, 1998: 23).

2.1. JAVNE DOBRINE

Javne dobrine so vse tiste dobrine, »ki so neobhodne za življenje in razvoj posameznikov in družbe kot celote, pa teh dobrin ni mogoče uspešno oziroma zadovoljivo zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva« (Šmidovnik, 1980, 109). Mnogo posameznikov v družbi namreč potrebuje določeno vrsto dobrin ali storitev, vendar si jih ne morejo privoščiti s plačilom. Nekatere dobrine so posameznikom potrebne tudi po presoji družbe in ni nujno da bi si jih ljudje sploh hoteli pridobiti. Država pa ima moč, da s svojo oblastno funkcijo oziroma s svojo zakonodajo ter tudi s svojimi finančnimi sredstvi take javne dobrine zagotavlja (glej Šmidovnik, 1980: 107).

V preteklosti je bilo pridobivanje večine dobrin prepuščeno delovanju tržnih mehanizmov oziroma zakonom ponudbe in povpraševanja. Država je skrbela le za svojo varnost in obrambo ter za obstoj sistema samega. »Interes je bil torej en sam, interes države oziroma vladarja« (Šmidovnik, 1980: 108). Šele konec devetnajstega

in v začetku dvajsetega stoletja je država pričela z intervencijo na področje pridobivanja raznovrstnih dobrin. Sodobna država, njene enote in njeno gospodarstvo niso morali več napredovati brez vrste javnih dobrin in storitev, ki so in morajo biti dostopne vsem ljudem. Tako se je morala zagotoviti splošna pismenost prebivalstva, socialno varstvo, zdravstveno varstvo, prometna infrastruktura, komunalna infrastruktura in podobno.

Število javnih dobrin, katere zagotavlja država ali lokalna skupnost, se je od konca 19. stoletja močno povečalo in se še povečuje. Država se je s tem preobrazila iz zgolj represivne institucije v proizvajalca dobrin in storitev, ki so namenjene javnosti.

Javne dobrine lahko delimo na naslednje kategorije (glej Šmidovnik, 1980: 109-110):

- dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj (npr.: osnovna izobrazba, osnovno zdravstvo, osebna varnost,...)
- dobrine, ki jih je potrebno posameznikom celo vsiliti zaradi splošnega družbenega interesa (npr.: obvezno cepljenje, obvezna uporaba komunalnih storitev,..)
- dobrine pri katerih ni mogoče določiti individualnega neposrednega uporabnika (npr.: uporaba cest, pločnikov, trgov,..)
- dobrine, ki jih proizvajajo monopolni proizvajalci (npr.: vodno gospodarstvo, komunala, cestno gospodarstvo,...)

Država z zagotavljanjem javnih dobrin prispeva k zmanjševanju socialne diferenciacije med ljudmi, saj so takšne dobrine dostopne vsem ne glede na njihov materialni in družbeni položaj in ne le tistim, ki so si jih sposobni pridobiti po načelih tržnih mehanizmov. Ena izmed nalog sodobne javne uprave je torej tudi zagotavljanje javnih dobrin, ki so nujno potrebne za življenje in razvoj posameznikov, kakor tudi celotne družbe.

2.2. SPLOŠNI DRUŽBENI INTERES

V vsaki družbi oziroma državi obstaja množica različnih interesov, ki niso nujno istovetni, zato lahko prihaja do nasprotij in konfliktov med njimi. Zaradi tega morata država ali lokalna skupnost, ki sta edini pristojni za reševanje konfliktov, neprestano iskati in sklepati kompromise. Tako splošni družbeni interes ni le preprost seštevek vseh interesov ampak je »nekaj, kar šteje družba, organizirana v državo ali lokalno skupnost, po svojih vrednostnih merilih za svojo korist« (Šmidovnik, 1980: 110).

Splošen družbeni interes pa ni vedno enak, ampak je odvisen od razvoja družbenih odnosov in vrednotnega sistema znotraj konkretne družbe. »Vrednotni sistem družbe je namreč idejna usmeritev družbe za njeno ravnanje in obnašanje« (Šmidovnik, 1980: 113). Osnovni elementi vrednotnega sistema so praviloma vneseni v ustavo, kot ideje na katerih sloni celotna pravna ureditev posamezne družbe. Tudi zakoni in drugi podzakonski pravni akti morajo biti v skladu z ustavo in s tem se varuje tudi splošni družbeni interes.

Med osnovne elemente vrednotnega sistema sodijo človekove pravice in svoboščine od tistih, ki izvirajo še iz časov francoske revolucije kot so npr.: svoboda vere, združevanja, gibanja, tiska, do bolj »modernih« kot so na primer pravica do lastnine, sodnega varstva, zdravstvenega varstva, socialnega varstva in podobno. Kot vrednotni sistem pa je potrebno upoštevati tudi tradicijo znotraj posamezne družbe oziroma države ali lokalne skupnosti. »Nobena družba se ne more odtrgati od svoje preteklosti. Ta preteklost živi v sedanjosti in predstavlja sestavino družbene zavesti.« (Šmidovnik, 1980: 114). S tradicijo je povezana tako kultura, vera, delovne navade in podobno.

Z razvojem družbe se spreminja tudi splošni družbeni interes. Kar v nekem obdobju niso šteli za javno dobro, je lahko v drugem obdobju bilo v splošnem družbenem interesu, da jo vsem zagotovi država ali lokalna skupnost. Od razvoja, ciljev in značilnosti družbe je torej odvisno katere dobrine bo določena družba štela za tako pomembne, da jih bo sama zagotavljala.

»Splošni družbeni interesi morajo biti varovani in uveljavljeni pri vseh ravnanjih in delovanjih, torej v vseh družbenih razmerjih« (Rakočević, 1994: 129). Tako je splošni družbeni interes temelj za politiko države in njenih enot in je izražen v ustavi, zakonih in drugih pravnih aktih. Konkretna politika, ki jo oblikujejo in izvajajo najvišji organi neke države naj bi bila odraz splošnega družbenega interesa.

Organizacije in posamezniki, ki delujejo v okviru javne uprave morajo pri svojem delu v prvi vrsti upoštevati splošni družbeni interes in morajo delovati v korist skupnosti in ne le določenih interesov.

2.3. NALOGE SODOBNE JAVNE UPRAVE

Družbeni razvoj in družbene potrebe so povzročile, da je država prevzela v svoje okrilje mnogo novih nalog skoraj z vseh področij družbenega življenja in dela. Ta proces je seveda potekal postopoma in temu se je morala prilagoditi tudi organizacija javne uprave.

Tako so se najprej oblikovala upravna področja obrambe, zunanjih zadev, notranjih zadev, pravosodja in financ. »Ti resorji predstavljajo klasično državno oziroma javno upravo« (Rakočević, 1994: 124). Na teh področjih država deluje oblastno oziroma avtoritarno z monopolnimi sredstvi fizične prisile. S kasnejšim razvojem so se izoblikovali še novi resorji s področja gospodarstva, tehničnih služb, družbenih služb, komunalnih služb in podobno. Pri teh dejavnostih pa prihaja vse bolj v ospredje vloga države kot nosilca družbeno koristnih nalog oziroma vse bolj se uveljavlja njena servisna vloga. »Servisna vloga države pridobiva na pomenu na račun avtoritarne. Ni pa mogoče pričakovati, da bi avtoritarna vloga države v prihodnosti zamrla« (Virant, 1998: 26).

»Z razvojem kapitalizma je država postopoma postajala vse bolj intervencionistična« (Rakočević, 1994: 124). Pričela je posegati na najrazličnejša področja življenja in dela ljudi in prevzemala mnoge naloge, ki so bile v prejšnjih obdobjih prepuščene

posameznikom. Tako je zagotavljala dobrine in storitve vsem članom družbe pod enakimi pogoji. Razvila se je t.i. država blaginje, ki pa ni povsod prevzela enako vrsto in število nalog.

Države lahko delimo na štiri temeljne skupine glede na vlogo države pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev:

- a) Liberalni tip države: Večina dejavnosti poteka po načelih tržnih zakonitosti, vendar pa država vseeno vpliva in regulira delovanje in zagotavlja minimalne standarde.
- b) Konservativno – korporativističen tip države: Gre za države kjer deluje nekakšen »kvazi« trg, saj država podpira in nudi mnogo storitev in dobrin. Država s svojo politiko zagotavlja npr.: sistem socialnih zavarovanj in s tem zagotovi vsem ohranitev družbenega položaja.
- c) Socialno – demokratični tip države: Država ne zagotavlja le minimalnih standardov posameznikom ampak npr.: zagotavlja prek nacionalnih sistemov zavarovanj enake visoke standarde vsem državljanom. Posameznik, ki želi več ali boljše storitve, pa si jih lahko pridobi tudi na trgu.
- d) Etatističen tip države: delovanje trga je onemogočeno oziroma celo prepovedano. Država ima monopolno dominantno vlogo pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev.

S prevzemom novih nalog tako javni sektor povsod narašča in se širi in veliko dobrin se zagotavlja z intervencijo države oziroma njene javne uprave. Država pa vse javne dobrine zagotavlja le v obsegu in kvaliteti, ki je za njen obstoj nujno potrebna. »Tako država ne zagotavlja brezplačnega šolanja iz humanih razlogov, temveč zato, ker obstoječa stopnja proizvodjalnih sil zahteva ustrezno usposobljene delavce« (Rakočević, 1994: 125). Podobno je tudi z zdravstveno, socialno varnostjo ljudi, z varstvom okolja, prometno infrastrukturo in podobnim.

Storitve javne uprave pa so dostopne vsem državljanom, ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj. Javna uprava zagotavlja dobrine in storitve tudi tistim, ki si jih drugače ne bi mogli privoščiti. Zmanjšuje torej tudi socialno diferenciacijo med ljudmi (glej Šmidovnik, 1980: 109). Seveda pa si posamezniki, ki so premožnejši običajno lahko privoščijo tudi kvalitetnejše in številčnejše dobrine in storitve, ki se zagotavljajo po načelih tržnih zakonitosti. Vse sodobne države namreč dopuščajo tudi pridobivanje javnih dobrin in storitev na trgu (le etatističen tip države ni dopuščal delovanja trga).

Številne naloge, ki jih opravlja sodobna javna uprava, lahko delimo na štiri kategorije (glej Šmidovnik, 1980: 114):

- 1.) Policijske naloge javne uprave: To niso le naloge, ki jih izvaja policija, temveč so to naloge, kjer javna uprava nastopa z oblastnimi (policijskimi) sredstvi. Bistvo je izvajanje nadzora nad ravnanjem ljudi in organizacij. Javna uprava nadzira ali delujejo v skladu s pravili, ki jih je postavila določena družba oziroma država s svojim pravnim redom. Na ta način zagotavlja država javne dobrine kot so na primer: javni red in mir, osebna varnost, pravna varnost, zakonitost, varstvo okolja, racionalna uporaba prostora in podobno. Med policijske naloge sodijo mnoge zadeve, ki jih izvajajo v resorju notranjih zadev, razne inšpekcije, dela na področju urbanizma in podobno.
- 2.) Javne službe: So dejavnosti storitvenega ali proizvodnega značaja, preko katerih se zadovoljujejo javne potrebe. Področje javnih služb je v sodobni državi zelo široko in zajema zdravstvo, vzgojo in izobraževanje, socialno varstvo, varstvo okolja in še mnogo različnih dejavnosti.
- 3.) Pospeševalne naloge javne uprave: So dejavnosti, kjer država na različne načine intervenira na posamezna področja tako gospodarstva kot negospodarstva. Država intervenira na področja, ki se sicer izvajajo po tržnih načelih, država pa jim zagotavlja pomoč, da bi se hitreje ali uspešnejše razvijale (npr.: kmetijstvo, turizem, pomoč manj razvitim

regijam in podobno). Država pomaga s finančnimi sredstvi, organizacijsko in tudi s svetovalno dejavnostjo.

- 4.) Skrb za obstoj sistema: So naloge države, katerih namen je zagotovitev obstoja družbenega in ustavnega sistema. Te naloge izvajajo policija, vojska, pravosodje,.. Država skrbi za svoj obstoj tudi z zagotavljanjem materialnih, finančnih in podobnih rezerv.

Stroge ločnice med zgoraj naštetimi nalogami sodobne javne uprave seveda ne moremo potegniti. Tako na primer mnoge policijske ali pospeševalne naloge pomenijo obenem tudi skrb za obstoj sistema. Delitev je le prikaz mnogovrstnih dejavnosti sodobne javne uprave, ki jih je prevzela država ob svojem razvoju. Državna uprava ne izvaja več le naloge, ki imajo oblasten ali upraven značaj, temveč tudi mnoge strokovne dejavnosti.

Nekatere naloge izvaja država oziroma njeni organi neposredno, na nekaterih področjih pa država le skrbi za to, da drugi, nedržavni izvajalci izvršujejo naloge kvalitetno, da so v skladu s splošnimi interesi družbe ter da so dostopne vsem posameznikom. Javna uprava je namreč dolžna pospeševati gospodarski, socialni, kulturni oziroma celoten družbeni razvoj v državi.

2.4. PRESTRUKTURIRANJE SISTEMA JAVNE UPRAVE

Sodobna družba je postala vse bolj kompleksna in razgibana, zato je prišlo do spoznanja, da birokratski hierarhični sistemi upravljanja družbe oziroma države niso več ustrezni. »Birokratski sistemi so učinkoviti le v stabilnih, nekompleksnih in predvidljivih družbah« (Rus, 2001, 22). Zato se je v mnogih sodobnih družbah pričel proces preoblikovanja javne uprave in s tem tudi javnih služb. Ta proces se je pričel odvijati ne le znotraj Evropske unije, temveč v mnogih državah sveta.

Regulativna vloga države se je pričela umikati novi partnerski vlogi, »kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema« (Trpin, 1997: 159).

V mnogih državah so politične elite pričele z uvajanjem t.i. novega javnega menedžmenta. Osrednja ideja tega procesa je privatizacija oziroma uvajanje tržnih mehanizmov v javni sektor. Posnemanje menedžerskih metod, ki so običajne za zasebni sektor, je povezano s pričakovanji, da bo javna uprava na ta način postala uspešnejša in učinkovitejša. »Privatizacija se lahko izvaja tudi s prehodom dela javnega sektorja v tržno regulacijo, lahko pa se uvaja kot koncesija oziroma prenos javnih funkcij v obliki javnih služb na nejavne organizacije. Ne nazadnje se privatizacija lahko pojavlja tudi v tradicionalnem pomenu te besede, se pravi kot delna, postopna ali dokončna razprodaja javnih sredstev.« (Rus, 2001: 116).

»Privatizacija javnega sektorja in s tem tudi javnih služb se je pričela z odprodajo javnih podjetij in pokrivanjem proračunskih primanjkljajev. Danes pa ne gre več le za prodajo državne ali javne lastnine zasebnemu sektorju, temveč tudi za privatizacijo upravljanja posameznih delov javnega sektorja« (Rus, 2001:22). To pomeni privatizacijo strokovne in poslovne dejavnosti. Določena državna ali javna lastnina se da le v najem in zasebna agencija z njo upravlja v skladu s pogodbo med njo in državo oziroma lokalno skupnostjo.

Nekatere države so prepustile privatnemu sektorju celo del svoje prvotne represivne funkcije. Dopustile so oblikovanje zasebnih varnostnih služb.

Načini privatizacije so od države do države dokaj različni, saj je ta proces pogojen s politično, ekonomsko in kulturno strukturo posamezne družbe. Razlike se kažejo v stopnjah razširjenosti tržnega urejanja posameznih javnih služb, v soudeležbi uporabnikov pri upravljanju javnih služb, umikanju državnih organov iz odločanja in podobno.

Proces privatizacije pa mora povsod, če države želijo doseči zadovoljive rezultate, potekati po logičnem zaporedju privatizacijskih korakov. »Najprej je treba

organizacije javnega sektorja vključiti v tržno regulacijo (korporativizacija) in šele nato privatizirati oziroma razprodati njihovo premoženje. Ko sta ti dve fazi končani je treba narediti tretji korak k oblikovanju celovitega režima partnerskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem« (Rus, 2001: 26).

Proces privatizacije javne uprave in torej tudi javnih služb naj usmerjajo posamezniki, ki so za to pooblaščen in vsaj zaščiteni pred sankcijami zaradi neuspešnih tveganj. »Poleg posameznikov pa se mora uveljavljati podjetizacija tudi sistemsko preko podeljevanja koncesij in podobno« (Rus, 2001: 43).

Uvajanje novega javnega menedžmenta je imel prvotno za cilj, da morajo biti potrebe uporabnikov glavni cilj reforme javne uprave in s tem tudi reforme javnih služb, vendar se status uporabnikov do danes ni bistveno spremenil. Uporabniki sicer lahko pogosteje ovrednotijo kakovost storitev, vendar se njihove ugotovitve bolj malokrat upoštevajo. Nimajo namreč možnosti vplivanja na oblikovalce in izvajalce politik, ki oblikujejo načrtovane spremembe.

»Z vključevanjem posrednih ali neposrednih uporabnikov v sistem regulacije javnih služb se oblikuje trikotnik med državo, trgom in civilno družbo. To omogoča uravnoteženo razmerje med političnimi, ekonomskimi in socialnimi interesi« (Rus, 2001: 28). Med javnim in zasebnim sektorjem se tako vzpostavijo enakopravni partnerski odnosi in na njih temelječe različne oblike sodelovanja.

Zaradi posodobitve javnega sektorja pa vse bolj prihaja v ospredje zahteva za zaščito javnega interesa, ki je v procesu podjetizacije in privatizacije javnega sektorja ogrožen. Javni interes se lahko zaščiti le z uporabo kombinacije več sredstev, pa še to ni nujno povsem učinkovito. Tako je potrebno uvesti učinkovito tržno regulacijo posameznih dobrin, jasno je potrebno opredeliti odnose med državo in privatiziranimi organizacijami in dopustiti tudi aktivno sodelovanje civilne družbe. Manj se zato poudarjajo gospodarski cilji privatizacije kot sta na primer uspešnost in učinkovitost in bolj negospodarski cilji. Med slednje sodijo demokratizacija, pravna varnost, enakost in solidarnost (glej Rus, 2001: 116-122).

3. JAVNE SLUŽBE

Javne službe so torej ena izmed vrste nalog sodobne javne uprave. Lahko so dejavnosti storitvenega ali proizvodnega značaja, katerih glavni namen je služiti javnosti oziroma se izvajajo v skladu s splošnim družbenim interesom.

Teorijo o javni službi je razvil francoski teoretik Duguit. »Teorija javne službe izhaja iz koncepta, da sodobna država ne more biti samo policija, zapori in davkarija, to je zgolj represivna institucija« (Šmidovnik, 1980: 106), kot je bila v preteklosti, temveč da mora zagotavljati tudi nekatere storitve oziroma usluge svojim prebivalcem ter da mora služiti javnosti. Tovrstne usluge naj bi bile potrebne za življenje in delo ljudi ter za razvoj celotne družbe v državi. Tako jih ni mogoče zagotavljati po načelih tržnih zakonitosti, saj morajo biti dostopne vsem ljudem, ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj. »Po Duguitu je javna služba vsaka dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo, ker le tisti lahko tako dejavnost zagotovijo po potrebi tudi s prisilnimi sredstvi« (Rakočevič, 1994: 136). Vsak zastoj pri opravljanju takšnih dejavnosti bi za družbo pomenil namreč zastoj in nered.

Ob koncu devetnajstega oziroma začetku dvajsetega stoletja je torej prišlo do spoznanja, da mora država prevzeti v svoje roke vrsto novih dejavnosti, če se želi ohraniti in razvijati. Razvoj kapitalističnega načina proizvodnje je zahteval vedno večjo intervencijo države na vse številnejša področja življenja in dela ljudi. Tako je država morala zagotoviti ustrezno izobražene ljudi, razvoj znanosti in tehnologij, ustrezno zdravstveno varstvo, prometne povezave in podobno. Vseh teh dobrin si niso mogli materialno ali drugače zagotoviti posamezniki, oziroma jih niso mogli več zagotavljati zasebni proizvajalci, ampak je morala njihovo zagotavljanje prevzeti država.

Od posamezne družbe oziroma države je odvisno, katere storitve ali službe je in bo štela za tako pomembne, da jim bo dodelila značaj javnih služb. Tako lahko neke države štejejo neko službo za javno, druge pa enako dejavnost ne uvrščajo mednje. Neka dejavnost ima lahko tudi v določenem obdobju značaj javne službe, tak značaj

pa kasneje z razvojem ali spremembo družbene ureditve izgubi. »Od stopnje razvoja vsake družbe oziroma države je torej odvisno, katere dejavnosti so za njen nemoten razvoj in obstoj tako pomembne, da jim bo dala značaj javne službe« (Rakočevič, 1994: 137).

Avtorji, ki so se ukvarjali s teorijo o javnih službah so oblikovali kriterije oziroma elemente, ki opredeljujejo javne službe (glej Rakočevič, 1994: 138):

- a) nujnost kontinuitete opravljanja javne službe
- b) opravljanje javnih služb zaradi javnih interesov in ne zaradi materialnih koristi
- c) dostopnost vsem prebivalcem pod enakimi pogoji
- d) vpliv državnih organov pri določanju pravil za opravljanje javnih služb

Javne službe se morajo neprekinjeno in nemoteno izvajati zaradi interesov celotne družbe. Vsak zastoj pri opravljanju teh služb bi namreč pomenil zastoj razvoja in nered v družbi. Ker morajo biti dostopne vsem, ne glede na njihov materialni položaj, jih ni mogoče prepustiti svobodnemu delovanju tržnih mehanizmov. Namenjene so splošni družbeni koristi, zato mora sodobna država prevzeti odgovornost za njihovo izvajanje in jih mora tudi ustrezno pravno urediti. Država mora z javnimi službami zagotoviti posameznikom in institucijam dobrine in storitve iz najrazličnejših področij, ki so potrebne za nemoten družbeni razvoj oziroma so proizvedene skladno s splošnim družbenim interesom.

Država odločilno vpliva in posega na področje izvajanja javnih služb, saj so organizacije, ki opravljajo te službe bolj ali manj vključene v državni mehanizem. Država lahko neposredno s svojimi organi zagotavlja izvajanje teh dejavnosti ali pa jih prepusti drugim nedržavnim organizacijam. Tako lahko javne službe opravljajo tudi zasebniki, vendar pod zakonsko določenimi pogoji. Take organizacije oziroma zasebniki pa so stalno pod neposrednim vplivom in nadzorom države ali lokalne skupnosti, ki jim prepusti del svojih nalog v izvajanje ali upravljanje.

4. JAVNE SLUŽBE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Sloveniji se je v preteklosti več avtorjev ukvarjalo s teorijo o javnih službah. Večinoma so avtorji obravnavanje javnih služb tesno povezovali z opredeljevanjem državne uprave. »Državna uprava se je zato tolmačila in pojmovala različno široko, sam pojem državne uprave pa se je pričel nadomeščati s pojmom javne uprave, po eni strani zato, da bi se še z nazivom odvzel prizvok državnosti, po drugi strani pa zato, da bi ta pojem zajel tudi javne službe« (Rakočevič, 1994: 140).

Tako J. Šmidovnik opredeljuje javne službe kot »dejavnosti storitvenega oziroma proizvodnega značaja iz okvira javne uprave...Osnovna ideja javne službe je v pojmu služiti in sicer služiti javnosti, kar izražamo s francoskim pojmom *service public*« (Šmidovnik, 1980: 115).

L. Vavpetič meni, »da so javne službe tisto delovanje, s pomočjo katerega se nudijo interesentom dobrine in koristi z najrazličnejših področij, vendar pa morajo biti takšne, da imajo poseben pomen za našo družbo« (Vavpetič v Rakočevič, 1994: 138).

S teorijo o javni upravi in s tem tudi o javnih službah se je ukvarjal tudi F. Bučar. Zanj je javna služba dejavnost, »ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar tem potrebam ni mogoče zadostiti v procesu tržne blagovne proizvodnje. Dobrine, ki jih proizvaja javna služba, predstavljajo lahko proizvodne ali storitve kakršnekoli vrste, če sta tak proizvod ali storitev sposobna, da zadovoljita določeno družbeno potrebo« (Bučar v Rakočevič, 1994:142).

Avtorji poudarjajo pri definicijah javnih služb potrebo po zagotavljanju javnih dobrin vsem v splošnem družbenem interesu.

V Sloveniji se je po osamosvojitvi, s sprejetjem Ustave republike Slovenije in različnih zakonov na njeni podlagi ponovno uveljavil pojem javne službe. V prejšnji ureditvi so se namreč imenovala dejavnosti posebnega družbenega pomena. Tudi v sedanji pravni ureditvi so javne službe opredeljene kot dejavnost, s katero se zagotavljajo

javne dobrine v javnem interesu. »Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu
- 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, 1998: 129)

Ustava Republike Slovenije ne določa niti organizacije niti funkcij ali nalog javne uprave med katere sodijo tudi javne službe, temveč to ureditev v celoti prepušča zakonu.

V osnovi urejata področje javnih služb Zakon o zavodih in Zakon o gospodarskih javnih službah. Ker pa je področje javnih služb zelo široko oziroma se nanaša na različna področja, je podrobnejša ureditev prepuščena v urejanje še drugim področnim zakonom in podzakonskim pravnim aktom (npr.: Zakon o socialnem varstvu, Zakon o raziskovalni dejavnosti, Zakon o varstvu okolja, uredbe Vlade, odloki občin,...).

Javne službe so del javne uprave, zato so okvirno opredeljene v Zakonu o upravi iz leta 1994. Uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge na podlagi ustave, zakonov ter drugih podzakonskih pravnih aktov. Naloge uprave izvajajo neposredno ministrstva ali njihovi organi. V poglavju o funkcijah uprave je določeno, da uprava zagotavlja upravljanje javnih služb (11. člen): »...z neposrednim izvajanjem javnih služb (režijski obrati), z zagotavljanjem dejavnosti javnih služb preko javnih podjetij in javnih zavodov, z dajanjem koncesij, z vlaganjem kapitala ter drugimi ukrepi, ki omogočajo učinkovito in racionalno opravljanje dejavnosti republiških javnih služb.« S tem zakonom je zagotovljen strokovni nadzor in nadzor nad zakonitostjo opravljanja dejavnosti javnih služb, kar izvaja uprava.

4.1. VRSTE JAVNIH SLUŽB

V naši pravni ureditvi torej pojem javne službe zajema samo dejavnosti neoblastnega značaja, ki zagotavljajo javne dobrine v splošnem družbenem interesu. Javne službe so izraz servisne vloge države in lokalnih skupnosti, kot javno službo pa lahko neko dejavnost določi le zakon ali odlok občine. Javne službe lahko razdelimo na gospodarske in negospodarske, republiške in lokalne ali na izbirne in obvezne (glej Virant, 1998: 130).

4.1.1. Republiške javne službe

Republiške javne službe so tiste, pri katerih je država odgovorna za njihovo izvajanje. Lahko so negospodarske ali pa gospodarske javne službe. **Negospodarske javne službe** se izvajajo v obliki javnih zavodov, pristojno ministrstvo pa lahko na podlagi področnih zakonov in drugih podzakonskih pravnih aktov podeli tudi koncesijo. **Gospodarske javne službe** pa se izvajajo v režijskem obratu, javnem podjetju, javnem gospodarskem zavodu, kot koncesionirana javna služba ali pa se v dejavnost oseb zasebnega prava vloži javni kapital. Način opravljanja republiške javne službe opredeli Vlada z uredbo.

Zakon o gospodarskih javnih službah deli le-te še na izbirne in obvezne. Vendar pa, »če smo natančni, lahko ugotovimo, da izbirnih republiških gospodarskih javnih služb ni« (Virant, 1998: 132). Na republiški ravni se torej izvajajo le obvezne gospodarske javne službe.

4.1.2. Lokalne javne službe

Za zagotavljanje nekaterih javnih služb je odgovorna skladno z Zakonom o lokalni samoupravi tudi lokalna skupnost. Tudi na tem nivoju se izvajajo gospodarske kakor tudi negospodarske javne službe. **Negospodarske javne** službe se lahko prav tako kot na državni ravni izvajajo v obliki javnih zavodov ali kot koncesionirana javna

služba, **gospodarske** pa tudi v že zgoraj naštetih oblikah. Zakon o gospodarskih javnih službah deli gospodarske javne službe na obvezne in izbirne, Zakon o zavodih pa eksplicitno te delitve negospodarskih javnih služb ne navaja.

4.1.2.1. Obvezne lokalne javne službe

Država lahko z zakonom nekatere javne službe opredeli kot obvezne in jih morajo vse občine zagotavljati. Zakon o zavodih ne govori o obveznih in izbirnih javnih službah, vendar je na podlagi nekaterih področnih zakonov lokalna skupnost zadolžena za izvajanje določenih negospodarskih javnih služb (npr.: po Zakonu o zdravstveni dejavnosti, je kot lokalna javna služba opredeljena primarna raven zdravstvenega varstva).

Zakon o gospodarskih javnih službah pa le-te deli tudi na obvezne in izbirne. Obvezne lokalne gospodarske javne službe so opredeljene v področnih zakonih (npr.: Zakon o varstvu okolja, Zakon o cestah,...). Podrobneje bom tovrstne javne službe opredelila v poglavju o lokalnih javnih službah.

4.1.2.2. Izbirne lokalne javne službe

Občine lahko nekatere javne službe izvajajo kot izbirne, torej ni nujno da jih zagotavljajo. Izbirne javne službe so opredeljene z različnimi področnimi zakoni, načine in pogoje izvajanja pa občine predpišejo same z odloki. Tako na primer kot izbirno lokalno javno službo določa Zakon o energetskem gospodarstvu oskrbo s plinom in toplotno energijo, Zakon o cestnem gospodarstvu določa, da je mestni promet (razen v mestih z več kot 100.000 prebivalci) tudi izbirna lokalna gospodarska javna služba in še mnogo primerov bi lahko našli v vseh področnih zakonih in drugih podzakonskih pravnih aktih.

5. NAČINI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI

Slovenska zakonodaja pozna več načinov izvajanja javnih služb. Tako je v Zakonu o zavodih določeno, da se negospodarske javne službe izvajajo v javnih zavodih ali s podelitvijo koncesij, Zakon o gospodarskih javnih službah pa določa, da se takšne javne službe lahko izvajajo v režijskem obratu, javnem podjetju, javnem gospodarskem zavodu, kot koncesionirana gospodarska javna služba, republika ali lokalna skupnost pa v dejavnost oseb zasebnega prava lahko tudi vlagata javni kapital.

5.1. KONCESIONIRANE JAVNE SLUŽBE

V slovenski pravni ureditvi je pojem koncesije še razmeroma mlad, saj je bil uveden šele pred enajstimi leti. Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1991 je bil prvi, ki je uvedel tudi možnost podeljevanja koncesije osebam zasebnega prava.

Koncesija je torej pooblastilo, ki ga da republika ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe. Gre torej za privatizacijo, s katero se prenese izvajanje javnih služb na osebe zasebnega prava, dejavnost pa še vedno ohrani status javne službe (glej Virant, 1998: 140). Za tovrstno izvajanje javnih služb so še vedno odgovorne lokalne skupnosti ali država. »Koncesije pomenijo javno financiranje zasebnih izvajalcev in so najpogostejši instrument privatizacije« (Rus, 2001: 63).

Koncesionirana javna služba je tista, ki jo opravlja koncesionar na podlagi pooblastila koncedenta. Koncedent je republika ali lokalna skupnost, lahko pa so tudi po njunem pooblastilu njuni organi ali organizacije. Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, mora pa izpolnjevati z zakonom ali drugim podzakonskim pravnim aktom določene pogoje za opravljanje koncesionirane javne službe v svojem imenu in za svoj račun.

»Koncedent se odloči za podelitev koncesije, ker oceni, da bo s vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire koncesionarja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje javne službe kot v javnem podjetju, javnem zavodu ali režiji« (Virant, 1998: 140). Pogosto se podeli koncesija tudi zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev, ki bi bila potrebna za investicije v infrastrukturo.

Država ali lokalna skupnost morata v procesu podeljevanja koncesije najprej izdati akt o načinu izvajanja javne službe, temu pa sledi koncesijski akt, ki je uredba Vlade ali odlok občine. Z njim se določi predmet in pogoje za izvajanje koncesije. Koncesijski akt je osnova za izvedbo javnega razpisa, s katerim se izbere koncesionarja. Z izbranim koncesionarjem nato država ali lokalna skupnost sklene koncesijsko pogodbo (več o koncesijskem razmerju v poglavju o gospodarskih javnih službah).

Pri koncesionirani javni službi se prepletata javni interes, ki ga zastopata republika ali lokalna skupnost in interes posameznika oziroma podjetniški interes (glej Rakočević, 1994:140). Zaradi varovanja javnega interesa pa je primarni cilj opravljanja koncesionirane javne službe zadovoljevanje javnih potreb. Podjetniški interes oziroma pridobivanje dobička koncesionarjev je z zakonom sicer dopustno, vendar le kot sekundarni cilj.

5.2. NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Na področju negospodarskih javnih služb se kot javne službe opravlja le tisti del dejavnosti, ki se financira iz javnih sredstev. Možno je namreč tudi, da se tovrstne dejavnosti opravljajo kot tržna oziroma gospodarska dejavnost, kjer je osnovni cilj pridobivanje dobička. »Z zdravstveno dejavnostjo, izobraževalno, kulturno dejavnostjo itd. se namreč lahko ukvarja vsakdo, ki izpolnjuje predpisane pogoje« (Virant, 1998: 135).

5.2.1. Javni zavodi

Načine izvajanja negospodarskih javnih služb ureja Zakon o zavodih, vendar je »zakon v tem delu dokaj skop, tako da podrobnejšo ureditev najdemo v področnih zakonih« (Virant, 1998: 148).

Že leta 1991 je bil V Republiki Sloveniji sprejet Zakon o zavodih, ki je nepopolno zajel to področje in bil večkrat že tudi spremenjen. Zadnja sprememba je bila sprejeta leta 1996. Ta zakon statusno ureja zavode kot izvajalce javnih služb. Določa načine za ustanovitev zavoda, ime in sedež dejavnosti, organe, splošne akte in podobna statusna pravila ustanovitve in delovanja zavodov. Ta zakon pa ima zaradi hitrega sprejetja takoj po osamosvojitvi z namenom preoblikovanja bivših organizacij združenega dela in kljub kasnejšim dopolnitvam in spremembam še vedno številne pomanjkljivosti.

Zavodi so v skladu s tem zakonom ustanovljeni za opravljanje dejavnosti na področju (1. člen): »...vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.« Zavod je pravna oseba, ustanovijo pa ga lahko republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe, soustanovitelji pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe.

Ustanovitelj zavoda je država ali lokalna skupnost, soustanovitelj pa je lahko tudi oseba zasebnega prava. »Javni zavod je praviloma pravna oseba, lahko pa je (če je tako določeno z aktom o ustanovitvi) tudi organizacijski del državne ali občinske uprave« (Virant, 1998: 148).

Ime zavoda je opredeljeno v 13. členu. Označevati mora tako sedež zavoda kot tudi dejavnost, ki jo izvaja. V imenu je lahko vsebovano ime republike ali njenega dela ali pomembne zgodovinske osebnosti, vendar le s privoljenjem pristojnih. Sestavni del imena je lahko tudi znak ali grafična oblika imena. Zavod mora uporabljati le ime, ki je vpisano v sodni register (14. člen).

Zakon določa v 29. členu, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ. Svet morajo sestavljati predstavniki ustanovitelja, delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov. Sestavljen je torej tripartitno. Svet je tisti, ki sprejema statut in ostala pravila delovanja in razvoja.

Direktorja opredeljuje 31. člen kot individualnega poslovnega organa zavoda običajno imenuje in razrešuje ustanovitelj. Direktor organizira in vodi poslovanje ter predstavlja zavod. Direktor se imenuje na podlagi javnega razpisa, če ni drugače določeno.

Strokovno delo zavoda vodi strokovni vodja, ki ga imenuje in razrešuje svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta. Strokovni svet obravnava vprašanja s področja strokovnega dela. Sestava naloge in način oblikovanja se določijo s statutom ali drugimi pravili oziroma splošnimi akti zavoda.

Zavodi pridobivajo finančna sredstva iz sredstev ustanoviteljev, s plačili storitev ali iz drugih z zakonom ali aktom o ustanovitvi določenih virov. Negospodarske javne službe se v večini financirajo iz javnih sredstev (proračun, skladi,...), »le v manjši meri pa se financirajo tudi iz cen storitev (npr.: vstopnine za gledališko predstavo ali za obisk muzeja)« (Virant, 1998: 152).

V Poslovnem registru Slovenije je bilo po podatkih Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve v oktobru 2002 registriranih 1401 javnih zavodov (glej tabelo 5.1.) z najrazličnejših področij. Med njimi je največ osnovnih šol, vrtcev, zdravstvenih domov in knjižnic, ki so jih ustanovile občine. Med javnimi zavodi najdemo tudi na primer Radiotelevizijo Slovenija, Narodno in univerzitetno knjižnico in Triglavski narodni park, katerih ustanoviteljica je republika. Žal so podatki o ustanoviteljih javnih zavodov še precej nepopolni, tako da natančnega števila republiških ali lokalnih javnih zavodov ne morem določiti.

5.2.2. Koncesionirane negospodarske javne službe

Zakon o zavodih okvirno opredeljuje tudi koncesijo kot način izvajanja negospodarske javne službe. Poleg javnih zavodov kot izvajalcev javnih služb lahko javno službo opravlja tudi zavod, ki ni ustanovljen kot javni zavod, podjetje, društvo, druga organizacija ali posameznik, ki pa morajo izpolnjevati predpisane pogoje za opravljanje določene javne službe (24. člen). Tak zavod lahko opravlja javno službo na podlagi podeljene koncesije pristojnega ministrstva ali občine. Koncesija se podeli z zakonom ali odlokom občine ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom (25. člen). Koncedent in koncesionar morata skleniti pogodbo o koncesiji s katero se uredijo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med njima ter pogoji za opravljanje javne službe, ki morajo biti skladni z veljavnimi predpisi.

Kot je že bilo rečeno Zakon o zavodih le okvirno opredeljuje izvajanje negospodarskih javnih služb z načinom podeljevanja koncesije, zato je le-to podrobneje opredeljeno v različnih področnih zakonih.

Precej podrobno ureja koncesijo na področju zdravstva Zakon o zdravstveni dejavnosti, ki je bil sprejet leta 1992. Ta zakon določa da, »koncesijo za opravljanje javne službe v osnovni zdravstveni dejavnosti podeli z odločbo občinska uprava s soglasjem ministrstva, pristojnega za zdravstvo. Koncesijo za opravljanje javne službe v drugih zdravstvenih dejavnostih pa podeli z odločbo ministrstvo, pristojno za zdravstvo« (Virant, 1998: 150). Pri tem postopku pa morajo pristojni organi pridobiti še mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje ter zdravniške zbornice.

Za organizacijo in funkcioniranje sistema socialnega varstva je odgovorna država, posamezne dejavnosti pa organizirajo in vodijo tudi občine. »Zakon o socialnem varstvu vsebuje le okvirne določbe o podeljevanju koncesij na tem področju, podrobnejša ureditev pa je prepuščena podzakonskim pravnim aktom« (Viler Kovačič; 2002: 148). Zakon določa da poleg javnih zavodov, ki jih ustanovijo občine ali država, socialno varstvene storitve lahko opravljajo tudi druge fizične ali pravne osebe na podlagi koncesije.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja iz leta 1996 določa pogoje za opravljanje javne službe na podlagi podeljene koncesije. Koncesija se lahko dodeli zasebnemu vrtcu, šoli ali posamezniku, če izpolnjuje predpisane pogoje. Koncesijo za vrtce lahko podeli lokalna skupnost, za vse ostale vrste šol pa minister, pristojen za šolstvo.

Prve koncesije na področju javnih služb so se oblikovale na področju zaposlovanja z Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti v letu 1991. Ta zakon določa, da se koncesije lahko podeljujejo za področje posredovanja dela in zaposlitve ter za posredovanje dela študentom in dijakom. Koncesijo podeli minister, pristojen za delo. Zelo natančno pa pogoje in dejavnost agencij ureja Pravilnik o pogojih za opravljanje dejavnosti agencij za zaposlovanje iz leta 1999 (takrat je prenehal veljati pravilnik iz leta 1991), ki ga je izdalo ministrstvo, pristojno za delo.

Zgoraj navedeni primeri nekaterih ureditev izvajanja negospodarskih javnih služb na podlagi podeljene koncesije so le peščica v primerjavi z vsemi možnostmi, ki obstajajo na podlagi raznih zakonov in drugih podzakonskih pravnih aktov. Koncesije namreč ureja »kar 78 zakonov in več kot 90 drugih državnih predpisov oziroma podzakonskih aktov« (Viler Kovačič, 2002: 11). Obstaja pa tudi cela vrsta predpisov lokalnih skupnosti, ki urejajo koncesije na različnih področjih.

5.3. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Veliko popolnejši in podrobnejši kakor Zakon o zavodih je Zakon o gospodarskih javnih službah, ki je bil sprejet leta 1993. Določa načine in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb.

Ta zakon v 1. členu določa, da se »z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost«. Zagotovljene so zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar

in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. S tem so torej zagotovljene službe, ki opravljajo dejavnosti, s katerimi se vsakomur zagotavljajo proizvodi in storitve pod enakimi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji.

Za zagotavljanje javnih dobrin je odgovorna država, občina ali druga lokalna skupnost. Gospodarske javne službe so torej lahko republiške ali lokalne, lahko pa so tudi obvezne (določene z zakonom) ali pa izbirne. Izbirne gospodarske javne službe se pojavljajo le na lokalni ravni, na republiški pa ne.

Zakon določa, da se gospodarske javne službe (2. člen): »..določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.«

Izrecno je določeno tudi (2. člen), kar je bistveno za javne službe, da je pri zagotavljanju javnih dobrin pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. To seveda ne pomeni, da pri izvajanju takih dejavnosti ni mogoče dosegati dobička, ampak da se morajo proizvedene dobrine zagotavljati vsem pod enakimi pogoji.

Zakon določa v 6. členu oblike, v katerih republika ali lokalna skupnost lahko zagotavljata gospodarske javne službe:

- režijski obrat
- javni gospodarski zavod
- javno podjetje
- koncesija oseb zasebnega prava
- vlaganje kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

Strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge gospodarskih javnih služb skladno z zakonom opravljajo direkcije, ki se ustanovijo po Zakonu o upravi ali neposredno ministrstva oziroma ustrezne službe ali organi lokalnih skupnosti. Tovrstne naloge se nanašajo zlasti na razvoj in pospeševanje gospodarskih javnih

služb, na investicijsko načrtovanje, na postopke ustanavljanja in organiziranja le-teh, na postopke podeljevanja koncesij, na strokovni nadzor, financiranje in podobne dejavnosti. Razvoj, načrtovanje in pospeševanje gospodarskih javnih služb se lahko poveri tudi za to usposobljeni organizaciji ali podjetju.

Vlada lahko ustanovi javni holding za področje ene ali več gospodarskih javnih služb, če je to racionalno in ekonomično upravičeno. Na javne holdinge se lahko prenese naloge, ki se nanašajo na področja financiranja, investiranja, upravljanja javnih podjetij in zavodov, ki so povezana v holding ter na razvojne projekte. Kadar gre za lokalne javne službe lahko ustanovi holding tudi lokalna skupnost.

Z zakonom je opredeljeno tudi varstvo uporabnikov javnih dobrin. Republika in lokalna skupnost morata ustanoviti posebna telesa sestavljena iz predstavnikov uporabnikov javnih storitev ali proizvodov. Z aktom o ustanovitvi se določi sestava, delovni področje in podrobnejše pristojnosti in pravice takega telesa. Vendar pa je v praksi, vsaj na področju lokalnih gospodarskih služb očitno, da je premalo poudarka na varstvu uporabnikov, saj »večina občin takega organa sploh ni ustanovila« (Hrovatin, 2002: 81).

5.3.1. Režijski obrat

Gospodarska javna služba se izvaja v obliki režijskega obrata, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo.

Režijski obrat se lahko organizira kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat po predpisih, ki urejajo upravo oziroma lokalno samoupravo. Po zakonu o upravi ima režijski obrat lahko položaj upravne organizacije v sestavi ministrstva ali pa se organizira kot organ v njegovi sestavi.

Zakon o gospodarskih službah izrecno določa, da režijski obrat ni pravna oseba. Gre torej za organizacijo, ki v okviru državne uprave izvaja različne proizvodne ali storitvene dejavnosti, ki niso oblastnega značaja. Država ali lokalna skupnost v organizacijskem smislu sama zagotavlja določeno gospodarsko javno službo.

Režijski obrat je v Republiki Sloveniji bolj redka oblika izvajanja javnih služb, izvaja pa se le na lokalni ravni, predvsem v manjših občinah.

5.3.2. Javni gospodarski zavod

Republika ali lokalna skupnost lahko ustanovita javni gospodarski zavod za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb. Take dejavnosti se morajo v celoti izvajati kot neprofitne in morajo biti organizirane izven uprave ali lokalnih služb. »Takšen pogoj pa ni dovolj ekspliciten in je presoja, ali se bo oblikoval za izvajanje določene javne službe režijski obrat ali javni gospodarski zavod, prepuščene ustanovitelju, to pa je država oziroma lokalna skupnost« (Rakočevič, 1994:150).

Po zakonu o gospodarskih javnih službah so lahko soustanovitelji tudi druge pravne ali fizične osebe, vendar njihov ustanoviteljski delež ne sme presegati 49%.

Javni gospodarski zavod je običajno pravna oseba, lahko pa je tudi brez tega statusa in je vključen v upravni organ.

Zakon določa, da poslovanje in delo takega zavoda vodi direktor, katerega imenuje ali razrešuje ustanovitelj, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Upravljanje javnega gospodarskega zavoda je prepuščeno upravnemu odboru. Ustanovitelj imenuje najmanj polovico članov, način imenovanja oziroma izvolitve preostalih pa se določi s statutom zavoda.

Za vprašanja o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda, imenu, sedežu, dejavnosti, o organizaciji in podobnih statusnih vprašanjih se uporabljajo določbe Zakona o zavodih.

Javni gospodarski zavodi so v republiki Sloveniji redka oblika izvajanja javne službe. Po dostopnih podatkih Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve so bili v oktobru 2002 registrirani 4-je javni gospodarski zavodi (glej tabelo 5.1.). Ti so: javni gospodarski zavod Kozjak, Emboplast, Rinka Celje in Golovec Ljubljana (glej prilogo A). Ustanoviteljica vseh je Republika Slovenija. Lokalne skupnosti pa so do leta 2000 oblikovale le 1 javni gospodarski zavod (glej tabelo 6.2.).

5.3.3. Javno podjetje

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb tako na republiški, kakor tudi na lokalni ravni. Javno podjetje lahko ustanovi Vlada ali lokalna skupnost kot podjetje v lasti republike ali lokalne skupnosti. Lahko se ustanovi tudi s pomočjo zasebnega kapitala, če to ni v nasprotju z javnim interesom.

Javno podjetje se ustanovi za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega. Ustanovi se tudi za dejavnost, ki je monopolne narave in je določena kot gospodarska javna služba.

Poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki ga imenuje za štiri leta in razrešuje ustanovitelj na podlagi javnega razpisa.

Ustanovitelj javnega podjetja določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti in zagotavljanje ter uporabo javnih dobrin. Odloča tudi o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih storitev ali proizvodov ter sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja. Takšen položaj pa je za lastnike oziroma vlagatelje kapitala lahko zelo nevzdržen. Zato naj bi takšno javno službo »izvajala država ali lokalna

skupnost sama v okviru svoje uprave ali preko ločenih organizacijskih oblik, v katerem ni zasebnega kapitala, ali pa naj izvajanje javne službe poveri gospodarski službi s koncesijo» (Virant, 1998: 139).

Za vsa ostala vprašanja, ki se nanašajo na položaj javnega podjetja, se uporabljajo predpisi, ki urejajo položaj podjetij oziroma gospodarskih družb, če s tem ali drugim zakonom niso urejena drugače.

Na državni ravni izvajajo javna podjetja javne službe na področju energetike, vodnega gospodarstva, železniškega prometa, telekomunikacij in poštних storitev. Tovrstne javne službe so določene z različnimi področnimi zakoni.

Tako na primer Zakon o poštних storitvah iz leta 1991 določa, da Republika Slovenija zagotavlja kot obvezno gospodarsko javno službo poštne storitve prenosa pisem do mase 1000g, dopisnic in telegrafskih sporočil v notranjem in mednarodnem prometu. Javno službo na tem področju izvaja javno podjetje Pošta Slovenije d.o.o.

Storitve vzdrževanja in razvoja železniške infrastrukture, železniškega prometa in železniškega kombiniranega prometa kot obvezne gospodarske javne službe izvaja javno podjetje Slovenske železnice skladno z Zakonom o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske železnice iz leta 1993.

Na lokalni ravni pa izvajajo javna podjetja predvsem javne službe s področja varstva okolja (podrobneje v poglavju o občinskih javnih službah).

Zgoraj opisana primera javnih podjetij sta le dva izmed vseh, ki delujejo kot lokalna ali republiška javna podjetja. V oktobru 2002 je bilo v Poslovnem registru Slovenije (glej tabelo 5.1 in prilogo B) registriranih 28 javnih podjetij. Javno podjetje je na lokalni ravni prevladujoča oblika organiziranja in izvajanja javnih služb (glej tabelo 6.2.) in tudi večino v Poslovnem registru Slovenije registriranih javnih podjetij so ustanovile občine za opravljanje predvsem komunalnih dejavnosti, republika pa je ustanoviteljica le manjšega števila le-teh.

Nenavadno pa je, da v dostopnih podatkih Poslovnega registra Slovenije, za katerega je bil do 15. julija 2002 zadolžen Statističen urad RS, nista med javnimi podjetji evidentirani niti Pošta Slovenije niti Slovenske železnice. V Agenciji RS za javnopravne evidence in storitve, ki sedaj vodi ta register, se zavedajo, da so podatki pomanjkljivi in zagotavljajo, da bodo dopolnili ali popravili obstoječe podatke v najkrajšem možnem času.

5.3.4. Koncesija oseb zasebnega prava

Koncesija se lahko po Zakonu o gospodarskih javnih službah podeli na podlagi posebnega koncesijskega akta, ki je lahko predpis Vlade ali odlok lokalne skupnosti. Z njim se določijo predmet in pogoji opravljanja javne službe. Koncesijski akt vsebuje (33.člen):

- dejavnost ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe
- območje izvajanja gospodarske javne službe, uporabnike ter razmerja do uporabnikov
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar
- morebitna javna pooblastila koncesionarju (če je to možno po zakonu)
- splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe
- vrsto in obseg monopola ali način njegovega preprečevanja
- začetek in čas trajanja koncesije
- vire financiranja gospodarske javne službe
- nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe
- organ, ki opravi izbor koncesionarja
- in druge sestavine potrebne za določitev in izvajanje gospodarske javne službe

Z zakonom je tudi določeno, da mora koncedent, ki prejme vlogo osebe zasebnega prava za opravljanje določene dejavnosti kot gospodarske javne službe, v roku šestdesetih dni od prejema vloge pričeti s postopkom za izdajo koncesijskega akta.

Ta postopek se ne prične le v primeru, da je koncesija že bila podeljena v skladu z zakonom ali če zakon ali odlok lokalne skupnosti določata drug način izvajanja gospodarske javne službe.

Koncesijski akt je torej podlaga za javni razpis, ki pa je pogoj za pridobivanje koncesionarjev. Vsak javni razpis mora biti javno objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. »Zakon o gospodarskih javnih službah pa žal ne vsebuje podrobnih določb o javnem razpisu, kar je precejšnja pomanjkljivost tega zakona« (Virant, 1998: 143). Tako je smiselno uporabljati v ta namen določbe zakona o javnih naročilih. Možni pa so tudi primeri, ko se izbira opravi brez javnega razpisa. »V praksi pride ta način oddaje javne službe redko v poštev; v glavnem se uporablja za neprimerno prenašanje izvajanja javne službe na ožje dele občin« (Virant, 1998: 144).

O izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo, nato pa medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe uredita koncedent in izbran koncesionar s koncesijsko pogodbo v pisni obliki.

Zakon o gospodarskih javnih službah predvideva štiri načine prenehanja koncesijskega razmerja (41. člen):

- s prenehanjem koncesijske pogodbe
- z odkupom koncesije
- z odvzemom koncesije
- s prevzemom koncesionirane javne službe v režijo koncedenta

Koncesijska pogodba lahko preneha po preteku časa, za katerega je bila sklenjena, lahko se koncesijsko razmerje odpove ali pa razdre.

Možnost odkupa koncesije mora biti predhodno predvidena že v koncesijskem aktu ali pogodbi. Ko koncesionar preneha opravljati javno službo, mora koncedent v določenem obsegu prevzeti objekte oziroma naprave, ki so bile zgrajene ali pridobljene v namen izvajanja javne službe. Odkup je možen tudi na prisilen način (razlastitev).

Tudi pogoji odvzema koncesije morajo biti določeni v koncesijskem aktu ali pogodbi. Koncedent lahko odvzame koncesijo v primeru, če koncesionar ne prične izvajati javne službe v določenem roku ali če je v javnem interesu, da se določena dejavnost preneha opravljati kot koncesionirana gospodarska javna služba.

Koncesionar je odgovoren za morebitno škodo, ki bi jo pri opravljanju javne službe povzročili pri njem zaposleni ljudje uporabnikom ali drugim osebam.

Čeprav koncesionirano gospodarsko javno službo opravljajo fizične ali pravne osebe, je potrebno zagotoviti, da se dejavnost izvaja v skladu z javnim interesom. Zato je za opravljanje take službe v vsakem primeru odgovorna država oziroma lokalna skupnost. Po Zakonu o gospodarskih javnih službah je tako za morebitno povzročeno škodo, ki jo povzroči koncesionar subsidiarno odgovoren tudi koncedent.

5.3.5. Vlaganje kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

Pri tovrstnem načinu izvajanja gospodarske javne službe gre tudi za privatizirano izvajanje, »le da se za razliko od koncesije, kjer se javna služba praviloma financira iz sredstev koncesionarja, ki jih le ta pridobiva s prodajo storitev, v tem primeru angažira tudi javna (proračunska) sredstva« (Virant, 1998: 148).

Republika ali lokalna skupnost lahko zagotavljata javne storitve ali proizvode tako z vlaganjem denarja, stvari ali vrednostnih papirjev v dejavnost oseb zasebnega prava.

Izbor oseb zasebnega prava se opravi izmed prijavljenih na javni razpis, z izbranim pa se sklene pogodba o vlaganju javnega kapitala. S pogodbo mora biti določena vrsta in višina vloženega kapitala, oblika, način in namen vlaganja, način vračila ali odkupa ter druge pravice in obveznosti vlagatelja in osebe zasebnega prava.

Po dostopnih podatkih Agencije republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, ki je 15. julija 2002 prevzela vodenje Poslovnega registra Slovenije od Statističnega urada Republike Slovenije, so bile v oktobru 2002 registrirane naslednje oblike izvajanja javnih služb (tabela 5.1.):

Tabela 5.1.: Načini izvajanja javnih služb

NAČINI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB	ŠTEVILO
JAVNI ZAVODI	1401
JAVNA PODJETJA	28
JAVNI GOSPODARSKI ZAVODI	4

Vir: Agencija RS za javnopravne evidence in storitve, 2002

V Agenciji se zavedajo da dostopni podatki niso popolni oziroma, da so pomanjkljivi predvsem pri podatkih o ustanoviteljih. Trdijo, da bodo pomanjkljivosti ali morebitne napake v najkrajšem možnem času odpravili.

6. LOKALNE JAVNE SLUŽBE

Z reformo lokalne samouprave so po letu 1991 občine dobile tudi več pristojnosti na področju izvajanja javnih služb. Nekatere javne službe morajo lokalne skupnosti izvajati kot obvezne, predpisane s strani države, druge pa so izbirne narave.

Z Zakonom o lokalni samoupravi je določeno, da morajo občine za zadovoljevanja potreb svojih prebivalcev v okviru svojih pristojnosti urejati, upravljati in skrbeti za lokalne javne službe (21. člen). Občine morajo pospeševati službe socialnega varstva, varstva otrok in družine, varstva socialno ogroženih, invalidov ter ostarelih. Lokalne skupnosti morajo skrbeti tudi za varstvo okolja, vzdrževati morajo lokalne javne ceste in javne površine, pospeševati morajo razvoj vzgojno-izobraževalne, kulturne, športne ter še mnoge druge dejavnosti javnega pomena. »Občinska uprava

je namreč javno telo, katerega namen so različne storitve občanom in občankam...« (Brezovšek in Haček, 2001: 395).

Z Zakonom o zavodih je določeno (3. člen), da javni zavod lahko ustanovi tudi občina. Določbe tega zakona se uporabljajo tudi za lokalno raven. »Tako negospodarske lokalne javne službe srečamo predvsem na področju zdravstva, šolstva in socialnega varstva« (Virant, 1998: 175). Po tem zakonu je občina pristojna tudi za podeljevanje koncesij. Ker ta zakon to področje le okvirno določa, je podrobnejša ureditev prepuščena področnim zakonom in drugim podzakonskim pravnim aktom.

Lokalne gospodarske javne službe se lahko po Zakonu o gospodarskih javnih službah izvajajo kot obvezne ali kot izbirne (3. člen). Obvezne lokalne gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z zakonom, občine pa izbirne določijo same z odloki.

»Obvezne lokalne gospodarske javne službe so:

- oskrba s pitno vodo
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda
- ravnanje s komunalnimi odpadki
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov
- javna snaga in čiščenje javnih površin
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin
- urejanje stavbnih zemljišč
- gasilska služba
- upravljanje občinskih stanovanj
- upravljanje občinskih kategoriziranih cest« (Hrovatin, 2002: 47)

Tovrstne javne službe so predpisane v več zakonih. Ti so: Zakon o varstvu okolja, Zakon o gasilstvu, Zakon o stavbnih zemljiščih, Stanovanjski zakon in Zakon o

cestah. Prvih sedem obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb je s področja varstva okolja. »Lokalne gospodarske javne službe varstva okolja sodijo med najpomembnejše funkcije občine« (Virant, 1998: 132). Še vedno jih pogosto označujemo kot komunalne dejavnosti, saj so bile pred letom 1993 urejene z Zakonom o komunalnih dejavnostih, nato pa je ta zakon nadomestil in na novo uredil Zakon o varstvu okolja.

Občine izvajajo 34 izbirnih gospodarskih javnih služb, ki so jih opredelile z odloki. Med njimi se najpogosteje izvajajo (glej Hrovatin, 2002: 47):

- urejanje in vzdrževanje pokopališč
- pogrebne storitve
- vzdrževanje javne razsvetljave
- urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in cest
- zimska služba

Načine za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb določa tudi Zakon o lokalni samoupravi v 61. členu:

- neposredno v okviru občinskih služb oziroma njene uprave
- z ustanavljanjem javnih gospodarskih in drugih javnih zavodov ter javnih gospodarskih služb
- z dajanjem koncesij
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

Dve ali več občin lahko tudi skupaj ustanovijo javni zavod ali javno podjetje, če bi to pomenilo bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje javnih služb. Ker je v Republiki Sloveniji mnogo majhnih občin (95 občin ima manj kot 5000 prebivalcev) je tudi javnih podjetij ali zavodov, ki izvajajo javno službo za več občin, kar precej. Je pa takšno medobčinsko sodelovanje povezano z vrsto težav in pomanjkljivosti (npr.: financiranje, vodstvo,...). Mnogo javnih podjetij in javnih zavodov še vedno deluje tudi po reformi lokalne samouprave in nastanku novih občin na območjih več občin, saj še ni bilo doseženega soglasja glede razdelitve sredstev in obveznosti med nove in

stare občine. »Proces razdelitve premoženja pa je sicer že v zaključni fazi« (Hrovatin, 2002: 164).

»Mnoge naloge javnih služb pa presegajo zmogljivosti predvsem majhnih občin tako organizacijsko, strokovno, kadrovsko, kakor tudi finančno« (Juvan, 2002: 96). Naloga vlade je tako, da uredi to nepopolno urejeno področje z ustrezno zakonodajo o pokrajinah in medobčinskem sodelovanju. Le s tem bo izvajanje javnih služb na lokalni ravni resnično postalo gospodarnejše, učinkovitejše in kvalitetnejše.

Analiza lastninskega preoblikovanja iz leta 1999, ki je zajela 58 občin in 8 novo nastalih občin, je pokazala za katere oblike izvajanja gospodarskih javnih služb so se odločile občine (tabela 6.1.).

Tabela 6.1.: Oblike izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb

OBLIKE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB	ŠTEVILO OBČIN
REŽIJSKI OBRAT	14
JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD	0
JAVNO PODJETJE	73
KONCESIONIRANA GOSPODARSKA JAVNA SLUŽBA	57
VLAGANJE JAVNEGA KAPITALA	23*

*...Občine imajo po zakonu manjšinske deleže

Vir.:Hrovatin, Nevenka (2002), Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji, Svetovalni center, Ljubljana, str.80

Občine so se najpogosteje odločile za izvajanje lokalne gospodarske javne službe v obliki javnega podjetja. To je večinska organizacijska oblika na področju ravnanja z vodami in odpadki.

Naslednja najpogostejša oblika so koncesije. 57 občin je podelilo koncesije za izvajanje 151 gospodarskih javnih služb. V največji meri so bile podeljene za pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov, za distribucijo zemeljskega plina ter za ravnanje s komunalnimi odpadki. Da število podeljenih

koncesijskih pogodb hitro narašča je zelo spodbudno. Privatizacija izvajanja javnih služb namreč omogoča izbiro najprimernejšega ponudnika, ki bo izvajal dejavnost pod najugodnejšimi pogoji za uporabnike.

»Tudi proračuni občin so v veliki meri preobremenjeni s tekočimi izdatki in tako je skoraj onemogočeno večje investiranje v zahtevnejšo infrastrukturo«(Hrovatin, 2002: 76). Privatni kapital tako pomeni olajšanje pri večjih investicijah, ki bi jih občine same težko zmogle oziroma bi se verjetno morale zaradi večjih vlaganj zadolžiti ter s tem prevzeti tveganje.

Kot možnost za kasnejšo delno primerjavo naj predstavim še rezultate raziskave iz leta 2000. Takrat je Ministrstvo za okolje in prostor opravilo analizo o izvajanju obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Podatke je posredovalo 176 občin od 192. (glej tabelo 6.2.).

Tabela 6.2.: Obvezne lokalne gospodarske javne službe varstva okolja

Načini izvajanja j. služb Obvezne l.g.j.s.	Režijski obrat	Javno podjetje	Javni g. zavod	koncesije	Vlaganje j. kapitala
Oskrba s pitno vodo	25	142	1	8	3
Odvajanje in čiščenje kom. odpadnih in padavinskih voda	24	141	/	6	8
Ravnanje s komun. odpadki	8	130	/	24	16
Odlaganje ostankov komun. odpadkov	8	113	/	15	16
Javna snaga in čiščenje javnih površin	44	68	/	19	8
Urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin	45	60	/	23	6
Pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav,...	/	12	/	103	/

Vir: Viler Kovačič, Adrijana (2002): Koncesije v Sloveniji. magistrsko delo. FDV, Ljubljana, str. 99

Režijski obrati so precej pogosta oblika izvajanja obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb na področju varstva okolja, vendar »so bili ustanovljeni predvsem v majhnih občinah« (Viler Kovačič, 2002: 99).

Prevladujoča oblika tovrstnih javnih služb je javno podjetje. Razen pri tako imenovani dimnikarski dejavnosti, so se občine predvsem odločale za ustanovitev javnega podjetja za izvajanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Kar nekaj občin se je odločilo za ustanovitev komunalnega podjetja v obliki javnega podjetja. Tako je tudi v Poslovnem registru Slovenije bilo v oktobru 2002 med vsemi registriranimi javnimi podjetji največ lokalnih komunalnih javnih podjetij (glej prilogo B).

Precej je bilo podeljenih tudi koncesij. Pri izvajanju javnih služb varstva okolja na področju pregledovanja, nadzorovanja in čiščenja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka je koncesionirana javna služba prevladujoč način. Kar nekaj koncesij pa je bilo podeljenih tudi pri ravnanju s komunalnimi odpadki ter urejanju javnih poti, površin za pešce in zelenih površin. »Večina koncesij se je podelila za posamezno dejavnost« (Viler Kovačič, 2002: 108).

Tabeli sicer nista medsebojno povsem primerljivi, saj je bila ena raziskava opravljena leta 1999, druga pa leta 2000, predvsem pa zaradi tega, ker je ena upoštevala le obvezne lokalne gospodarske javne službe varstva okolja, druga pa vse vrste lokalnih gospodarskih javnih služb (tudi izbirne). Iz obeh pa se kot skupni točki lahko razbereta dva dejstva:

- 1.) Občine so se v veliki meri odločale za izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb v obliki javnega podjetja in je le-to prevladujoč način izvajanja tovrstnih javnih služb.
- 2.) Spodbudno je tudi precej številno podeljevanje koncesij, kar kaže na željo občin po izboljšanju kakovosti izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb.

Financiranje lokalnih javnih služb je odvisno od tega, ali gre za obvezne ali za izbirne javne službe. Izbirne financirajo občine v celoti same, pri obveznih javnih službah pa se proračunsko financiranje razdeli med državo in občino na način, ki ga določa zakon. Negospodarske javne službe se financirajo iz javnih sredstev.

Zakon o gospodarskih javnih službah pa določa, da se iz sredstev republiškega proračuna financirajo tiste gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. Lokalne gospodarske javne službe se financirajo tudi s ceno javnih proizvodov ali storitev, s prihodki občine od premoženja, z lokalnimi davki, s posojili in drugimi viri, ki so določeni s posebnim aktom.

Kot poseben vir financiranja je potrebno upoštevati tudi investicije zasebnega kapitala v infrastrukturo javnih služb, kar je povezano s podeljevanjem koncesij in tudi tujimi vlaganji.

Za razvoj lokalnih javnih služb republika iz proračuna zagotavlja občinam razne olajšave, spodbude in subvencije. Republika sofinancira izgradnje objektov in naprav obveznih lokalnih javnih služb na podlagi programov občin in krajevnih skupnosti. Sofinanciranje se opravi na podlagi javnega razpisa, je pa v mnogih primerih v obliki nepovratnih sredstev.

Zakon o gospodarskih javnih službah predvideva tudi varstvo uporabnikov javnih dobrin. Predvideva namreč ustanovitev organa za takšno varstvo, vendar večina občin takega organa ni ustanovila. To kaže na premajhno skrb za varstvo uporabnikov, kar je v nasprotju s trendi v razvitih državah. »Potrebno bi bilo izdelati minimalne standarde storitev, predpisati sankcije in urediti postopek pritožb uporabnikov javnih storitev« (Hrovatin, 2002: 168).

6.1. JAVNE SLUŽBE V OBČINI BOHINJ

Tudi Občina Bohinj je skladno z Zakonom o lokalni samoupravi prevzela mnogo pristojnosti s področja javnih služb. Za zadovoljevanje potreb občanov je tako vpeljala več načinov izvajanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb (glej tabelo 6.3.).

Tabela 6.3.: Načini izvajanja lokalnih javnih služb v Občini Bohinj

Način izvajanja javnih služb	število
JAVNI ZAVOD	4
REŽIJSKI OBRAT	1
JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD	0
JAVNO PODJETJE	0
KONCESIONIRANA GOSPODARSKA JAVNA SLUŽBA	1
KONCESIONIRANA NEGOSPODARSKA JAVNA SLUŽBA	1
VLAGANJE JAVNEGA KAPITALA	1

Občina Bohinj se je po prestrukturiranju bivše Komunale Radovljica odločila, da je za zagotovitev kvalitetne in učinkovite javne službe na področju komunalnih dejavnosti najbolje, da le-te izvaja v lastni režiji. Ustanovila je režijski obrat Komunala Bohinj, ki je zadolženo za izvajanje obvezne lokalne gospodarske javne službe na področju oskrbe s pitno vodo, ravnanja s komunalnimi odpadki, vzdrževanja lokalnih cest in javne snage. Komunala Bohinj opravlja tudi pokopališke storitve, kot izbirno javno službo.

Občina Bohinj je do oktobra 2002 ustanovila 4 javne zavode:

Občina je ustanoviteljica javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovne šole dr. Janeza Mencingerja s sedežem v Bohinjski Bistrici. Zavod je ustanovljen za opravljanje osnovnošolskega izobraževanja in za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje. Zavod ima dve enoti in ti sta: podružnična šola v Srednji vasi v Bohinju ter enota Vrtec Bohinj. Vrtec Bohinj ima en oddelek v Srednji vasi in 7 oddelkov v Bohinjski Bistrici. V tem šolskem letu 2002/2003 je vrtec izgubil dva oddelka, ker se

je v tukajšnji osnovni šoli oziroma v njenem prizidku, za katerega je precejšen del sredstev namenila občina, pričel izvajati devetletni program. Ceno programov v vrtcu krijejo starši oziroma zakoniti zastopniki otrok in občina. Cene programov so po besedah odgovorne osebe v občinski upravi nekje v sredini v primerjavi z cenami v ostalih vrtcih v Sloveniji. Potrebno pa je poudariti, da Občina Bohinj v veliki meri subvencionira plačila staršev. Po analizi podatkov iz preteklega (2001/2002) šolskega leta je le 26 staršev od 214. plačevalo več kot 50% cene programov. 80% cene, kar predstavlja polno plačilo staršev se je plačevalo le za enega otroka. 10 staršev je bilo oproščenih plačila in kar 178 staršev plačuje manj kot 50% polne cene programov (glej tabelo 6.4.).

Tabela 6.4.: Plačilni razredi v enoti Vrtec Bohinj

PLAČILNI RAZRED	% POLNE CENE	ŠTEVILO ODLOČB
0	0%	10
1	10%	49
2	20%	55
3	30%	51
4	40%	23
5	50%	15
6	60%	8
7	70%	2
8	80%	1
SKUPAJ		214

Na podlagi Zakona o pospeševanju turizma je občina leta 1999 ustanovila javni zavod Lokalno turistično organizacijo Bohinj (LTO Bohinj). LTO Bohinj je zadolženo za pospeševanje, promocijo in razvoj bohinjskega turizma ter za oblikovanje celovite turistične ponudbe. Financira se iz dela turistične takse, s članarino, z lastnimi prihodki, ki so v obliki plačila za storitve (npr.: kartica "Gost Bohinja", program "Joker",...), s sredstvi nacionalne turistične organizacije za pospeševanje turizma, z dotacijo občine in podobno. LTO Bohinj so zagotovljena tudi sredstva, ki se v

poletnih mesecih pridobijo s pobiranjem "zloglasne bohinjske parkirnine ob Bohinjskem jezeru".

Skupaj z Občino Bled in Občino Radovljica je Občina Bohinj v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi, z Zakonom o zavodih ter Zakonom o uresničevanju javnega interesa na področju kulture ustanovila Knjižnico Antona Tomaža Linharta Radovljica. Le ta ima na območju Občine Bohinj štiri organizacijske enote: v Bohinjski Bistrici, na Koprivniku, v Srednji vasi v Bohinju in v Stari Fužini. Občine so se odločile, da bo na skupnem območju delovala le ena knjižnica, ki tako lahko finančno, organizacijsko kot tudi kadrovsko zagotavlja kvaliteto knjižnične dejavnosti. Knjižnica se financira iz sredstev državnega proračuna, iz proračunov ustanoviteljic, s plačili za storitve in iz drugih virov.

Občina Bohinj je kot ena izmed pravnih naslednic bivše Občine Radovljica skupaj z vsemi gorenjskimi občinami ustanoviteljica javnega zavoda Osnovno zdravstvo Gorenjske s sedežem v Kranju (OZG Kranj). OZG Kranj ima več organizacijskih enot in ena izmed njih je tudi Zdravstveni dom Bohinj, ki izvaja dejavnost osnovnega zdravstvenega varstva. OZG Kranj je bil kot javni zavod vpisan v sodni register leta 1993, pav sedaj pa se oblikuje odlok o preoblikovanju javnega zavoda Osnovno zdravstvo Gorenjske. S tem se bodo uredile pravice in status zavoda ter vseh novonastalih občin kot pravnih naslednic bivših občin na Gorenjskem, ki so bile prvotne ustanoviteljice OZG Kranj. In prav pri oblikovanju tega odloka Občina Bohinj in zaposleni v Zdravstvenem domu Bohinj tesno sodelujejo pri pogajanjih, saj je bil prvotni načrt, da bi v Bohinju imeli le zdravstveno postajo. Po mnenju občine in zaposlenih, pa tovrstna organizacijska oblika ne bi zagotavljala dovolj kvalitetnega zdravstvenega varstva niti prebivalcem, niti tistim, ki pridejo v Bohinj kot gostje in bi mogoče potrebovali zdravstveno pomoč.

Prav tako je skladno z Zakonom o zdravstveni dejavnosti podelila s soglasjem ministra, pristojnega za zdravstvo, tudi koncesijo za opravljanje osnovne zobozdravstvene dejavnosti.

Koncesija je bila podeljena za obvezno lokalno gospodarsko javno službo na področju pregledovanja, nadzorovanja in čiščenja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka. Koncesija je bila podeljena leta 1997 za dobo petih let. Koncesionar pridobiva finančna sredstva s prodajo storitev iz koncesijske dejavnosti. Cene storitev po predhodnem mnenju Upravne enote Radovljica in župana Občine Bohinj potrdi tudi Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj. Koncesionar za vsako leto opravljanja dejavnosti plača občini 3% od dohodka, ki je bil ustvarjen z koncesioniranim izvajanjem javne službe.

Primer vlaganja javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava je javni razpis, ki ga je izpeljala Občina Bohinj za izvajanje vzdrževalnih del na objektih in napravah javne razsvetljave na območju občine Bohinj. Z najugodnejšim ponudnikom je leta 1996 sklenila pogodbo za navedena dela, ki je leta 2002 bila podaljšana z aneksom k pogodbi.

7. FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB

Z Zakonom o zavodih je določeno v 48. členu, da se zavodi financirajo iz sredstev ustanovitelja, torej republike ali lokalne skupnosti. Zavod lahko pridobiva sredstva tudi s plačili za storitve ali s prodajo blaga ali storitev na trgu, z zakonom ali aktom o ustanovitvi pa se lahko določijo tudi drugi načini in pogoji financiranja. Za negospodarske javne službe pa je bilo že rečeno, da se v večji meri financirajo iz javnih sredstev in le v manjši meri s ceno storitev. »Financiranje negospodarskih javnih služb je namreč v celoti podrejeno socialnim načelom« (Virant, 1998: 152).

Po Zakonu o gospodarskih javnih službah (8.člen) se le-te financirajo s ceno javnih dobrin, ki jo plačujejo uporabniki za proizvode ali storitve, ki so izmerljive. Cene se oblikujejo v skladu z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. »Cene se torej ne oblikujejo prosto« (Virant, 1998: 151). Odločilno vlogo pri določanju cene imata lokalna skupnost ali država. Kot cene javnih dobrin ali storitev se lahko oblikujejo razne tarife, takse, nadomestila ali povračila.

Sredstva se pridobivajo tudi iz proračunov republike ali lokalne skupnosti ter iz drugih virov določenih z zakonom ali drugim podzakonskim pravnim aktom. Iz sredstev proračuna se financirajo gospodarske javne službe, ki zagotavljajo dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. Republiške gospodarske javne službe se financirajo iz republiškega proračuna, iz njega pa se zagotovijo tudi sredstva za izvajanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb. Lokalna skupnost pa mora zagotoviti sredstva iz svojega proračuna za izvajanje izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb.

Republika ali lokalna skupnost lahko za izgradnjo ali prenovo infrastrukture pridobi posojilo. Za investicije v izgradnjo objektov in naprav namenjenih za opravljanje javnih služb se lahko pridobijo tudi sredstva iz vlaganj tujih oseb in sredstva iz tujih ali mednarodnih posojil (npr.: iz programa Phare).

Cene javnih dobrin se lahko tudi subvencionirajo. Sredstva za to se morajo zagotoviti iz proračuna republike ali lokalne skupnosti. S posebnim aktom se določi višina in vir subvencij. »Subvencioniranje cen pomeni zmanjševanje bremen uporabnikov s pomočjo sredstev proračuna« (Virant, 1998: 151).

Z Zakonom o gospodarskih javnih službah je v 65. členu predvidena tudi možnost, da republika ali lokalna skupnost dajo uporabnikom javnih dobrin bone oziroma voucherje, s katerimi na podlagi lastne izbire uporabniki plačujejo javne dobrine. To je oblika sodobnega posrednega financiranja javnih dobrin, ki omogoča tudi kontrolo s strani uporabnikov javnih dobrin ali storitev, vendar se tovrstno financiranje v Republiki Sloveniji še ni uveljavilo.

8. PRESTRUKTURIRANJE SISTEMA JAVNIH SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI

V državah v tranziciji je v preteklosti prevladovala tradicija monopolnih javnih podjetij v državni lasti. Država je sama s svojimi institucijami zagotavljala vse javne dobrine in storitve in je omejevala vsakršno konkurenco. Tako se je tudi Republika Slovenija po osamosvojitvi srečala s procesom prestrukturiranja javnih služb. Preoblikovanje je nujno, če želi država zagotoviti večjo fleksibilnost, učinkovitost, konkurenčnost in usmerjenost javnih služb k uporabniku. Republika Slovenija mora prestrukturirati javno upravo in s tem tudi sistem javnih služb tudi zaradi približevanja in vključevanja v Evropsko unijo.

»Preobrazbene aktivnosti strukturalnega in funkcionalnega prilagajanja javne uprave zavzemajo naslednja področja:

- državna uprava
- lokalna samouprava
- javne službe
- varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave
- razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo usposabljanje« (Trpin, 1997: 165)

Številne aktivnosti na teh področjih so se že pričele izvajati, a jih bo potrebno še dograditi, mnoga področja pa so ostala še nedokončana in odprta.

»Eden izmed temeljnih ciljev preobrazbe javne uprave v svetu, kakor tudi pri nas, je usmeriti javne službe k uporabniku oziroma k njegovim pričakovanjem in potrebam« (Trpin, 1997:163). Ključno podporo temu procesu nudi nova informacijska tehnologija. Z njeno pomočjo se večja informacijska osveščenost uporabnikov, večja je dostopnost do storitev, poenostavijo se postopki uveljavljanja pravic, odstranijo se administrativne ovire in podobno.

Republika Slovenija je takoj po osamosvojitvi leta 1991 sprejela Zakon o zavodih, ki pa je precej nepopoln in neustrezen in je bil zaradi tega že večkrat spremenjen. Kljub nekaterim spremembam in dopolnitvam pa ga bo še potrebno spremeniti in dograditi.

Precejšnjo preobrazbo prejšnje ureditve je pomenila uveljavitev Zakona o gospodarskih javnih službah. Zakonodajalec se je zgledoval po francoski ureditvi in uvedel obsežen, kompleksen sistem javnih služb. S tem zakonom se je opredelilo javne službe, njihov pravni položaj, oblike, financiranje in podobno. Drugače pa je zakon pisan v okviru anglosaksonske pravne tradicije, kjer se javne službe lahko izvajajo kot gospodarske, tržno usmerjene dejavnosti, vendar so podvržene javnemu interesu in ga morajo pri svojem delovanju tudi upoštevati (glej Pličanič, 1999: 929).

Kljub dosednji zakonodaji pa je pravna ureditev javnih služb pomanjkljiva in nenatančna. Zato bo morala Slovenija ob nadaljnjem preoblikovanju javnih služb najprej natančno opredeliti javni sektor, javne službe ter položaj in status javnih podjetij in javnih zavodov. To je v sedanji zakonodaji sicer že storjeno, vendar zelo pomanjkljivo ali celo neustrezno. »Posledica tega so neurejena mnoga upravljalna in lastninska razmerja v takih organizacijah, kar zahteva dograditev tega področja praktično v celoti« (Trpin, 1997: 170).

Na področju izvajanja javnih služb bo potrebno še urediti položaj infrastrukturnih objektov in naprav. »Trenutno so infrastrukturni objekti in naprave poddržavljeni, kar je praktično ureditev za nazaj, medtem ko ureditve za naprej sploh še nimamo, ker bi to področje morali urediti področni zakoni« (Trpin, 1997:171). Natančno bo še potrebno urediti pristojnosti in odgovornosti med podjetji in lastniki infrastrukture (republika, lokalna skupnost). Možnosti ureditve tega področja so sklenitve pogodb o upravljanju in vzdrževanju infrastrukture, najem ali koncesije, kjer za investicije skrbi koncesionar. »Ta oblika je primerna tam, kjer so potrebna večja vlaganja« (Hrovatin, 2002: 166). Predvsem pri lokalnih gospodarskih javnih službah bi takšna možnost pomenila veliko razbremenitev občinskih proračunov, ki so že tako preobremenjeni s tekočimi izdatki.

Republika Slovenija bo morala slediti tudi svetovnemu trendu glede liberalizacije javnih služb, kar pomeni širitev konkurence tudi na to področje in pa uveljavljanje privatizacije in tudi partnerskih odnosov med državo in družbo.

Pri procesu prestrukturiranja javnih služb je in bo potrebno predvsem upoštevati več različnih ciljev. V ospredju ne smejo biti le ekonomski, temveč je potrebno upoštevati tudi socialne cilje kot so: višja kakovost storitev, večje zadovoljstvo uporabnikov s storitvami, bolj enak dostop državljanov do storitev in večja uspešnost. Tako celovito politiko pa je možno uresničevati le s partnerskimi odnosi med družbo in državo.

Slovenija se pri prestrukturiranju in s tem tudi pri privatizaciji javne uprave in s tem tudi javnih služb lahko marsikaj »nauči iz desetletnega izkustva, ki se je kopičilo ob uvajanju novega javnega menedžmenta v anglosaksonskih in skandinavskih državah« (Rus, 2001: 105). Mora pa skrbno pretehtati katere možnosti oziroma variante so za naše okolje in za uspešno prestrukturiranje najprimernejše.

Med možnosti privatizacije, kjer ima večjo vlogo tudi civilna družba sodijo tako koncesije, vavčerji, nakupi storitev, prodaja sredstev, financiranje prostovoljnih organizacij, kakor tudi financiranje samoprodukcije storitev (glej Rus, 2001: 105).

Kako in na kakšen način se bo Republika Slovenija odločila nadalje prestrukturirati javne službe bo odvisno od strokovnjakov, kateri bodo morali sodelovati pri dopolnitvah ali spremembah že obstoječe zakonodaje, ki je sedaj še precej nepopolna in nedograjena. Upoštevati pa bi bilo potrebno tudi svetovni trend varstva uporabnikov javnih dobrin. Oblikovati bi bilo potrebno tudi natančnejše minimalne standarde storitev, predpisati sankcije in urediti delovanje organov za varstvo potrošnikov ter urediti postopek pritožb uporabnikov.

9. ZAKLJUČEK

Republika Slovenija je bila po osamosvojitvi in v procesu vključevanja v Evropsko unijo postavljena pred dejstvo, da mora temeljito prestrukturirati svoj sistem javne uprave in s tem tudi javnih služb. Pretekli etatistični sistem je namreč zagotavljal javne dobrine le na monopolen način s strani države in kakršnokoli delovanje trga je bilo onemogočeno. Republika Slovenija je tako morala slediti razvoju sodobnih držav in vpeljati modernejši sistem izvajanja javnih služb.

Z Zakonom o zavodih in predvsem z Zakonom o gospodarskih javnih službah je precej preobrazila prejšnje stanje, vendar je sedanja ureditev še vedno precej neurejena ali celo napačna.

Proces prestrukturiranja oziroma privatizacije javne uprave in s tem tudi javnih služb se je relativno uspešno začel. V javni sektor se je uvedel t.i. javni menedžment in tudi mnogo nalog in dejavnosti se je delno prepustilo v uravnavanje tržnim mehanizmom. Za kvalitetnejše in učinkovitejše izvajanje javnih služb se je kot način izvajanja javnih gospodarskih služb vpeljalo vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Republika in lokalne skupnosti so podelile tudi že precej koncesij iz najrazličnejših področij javnih služb, kar naj bi tudi pripomoglo k učinkovitejšim in bolj konkurenčnim javnim službam. Obstaja pa dejstvo, da je tudi področje podeljevanja koncesij zelo nepregledno. Nimamo namreč nekega systemskega zakona, ki bi v celoti zajel to področje. Poskus enotne ureditve je bil Zakon o javnih naročilih iz leta 2000, katerega določbe pa ne veljajo za določene koncesije, ki so drugače urejene v področnih zakonih.

Po moji oceni pa je za sedaj še precej slabo urejeno področje usmerjenosti javnih služb k uporabnikom. Tu so še vedno vidne mnoge birokratske ovire in tudi osveščenost uporabnikov je premajhna. Uporabniki javnih dobrin in storitev sicer lahko ovrednotijo učinkovitost in kvaliteto izvajanja javnih služb, vendar se še niso oblikovali kanali vplivanja na odločevalce oziroma na izvajalce politik. Ni še vzpostavljen enakopraven partnerski odnos med državo in družbo oziroma med javnim in zasebnim sektorjem.

V začetku naloge sem si zastavila hipotezo, da se je v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi vzpostavil sistem učinkovitih, konkurenčnih ter javnih služb, ki so usmerjene k uporabniku oziroma, da se prestrukturiranje sistema javnih služb uspešno izvaja. Hipotezo lahko delno zavrnem, delno pa potrdim.

Prestrukturiranje sistema javnih služb se je kot je bilo že zgoraj navedeno relativno uspešno začelo, je pa sedanja zakonodaja na področju javnih služb še zelo nepopolna ali celo napačna, predvsem pa je nesistematično urejeno področje podeljevanja koncesij.

Republika Slovenija je sicer skladno z željo po vzpostavitvi sistema javnih služb, ki so učinkovite, konkurenčne in usmerjene k uporabnikom uredila to področje z Zakonom o zavodih in predvsem z Zakonom o gospodarskih javnih službah, vendar bo še precej potrebno nadalje nadgraditi, spremeniti ali celo na novo uvesti.

10. LITERATURA IN VIRI

- 1.) Bandelj, Mirko (1998): "Analiziranje učinkovitosti državne uprave". Javna uprava, 34, 4, str. 547-563.
- 2.) Brezovšek, Marjan, Miro Haček (2001): "Organiziranost in učinkovitost občinske uprave". Teorija in praksa, 38, 3, str. 395-411
- 3.) Drewry, Gavin, Tony Butcher (1993): The civil service today. Blackwell, Oxford
- 4.) Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan Kristan (1996): Državna ureditev Slovenije. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 5.) Hrovatin, Nevenka (2002): Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Svetovalni center d.o.o., Ljubljana.
- 6.) Juvan Gotovac, Vesna (2002): Pomen medobčinskega sodelovanja za zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb. Uresničevanje državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU. Zbornik referatov. Svetovalni center, Ljubljana, str.83-96.
- 7.) Kaučič, Igor, Franc Grad (2000): Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Ljubljana
- 8.) Košir, Matej (1997): "Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji". V: Marjan Brezovšek (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str.281-292.
- 9.) Mravljak, Gvido (2000): Preoblikovanje slovenske javne uprave v luči približevanja polnopravnemu članstvu v EU. magistrsko delo. FDV, Ljubljana

- 10.) (1997) Odlok o podelitvi koncesije za obvezno gospodarsko lokalno javno službo za pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka. Uradni list Republike Slovenije 22/97, Ljubljana
- 11.) (1997) Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola dr. Janeza Mencingerja Bohinjska Bistrica. Uradni list RS 2/97, Ljubljana
- 12.) (2000) Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Knjižnica Antona Tomaža Linhartaradovljica, Uradni vestnik Občine Bohinj, št. 1
- 13.) (1999) Odlok o ustanovitvi lokalne turistične organizacije za območje občine Bohinj. Uradni vestnik Občine Bohinj, št.8
- 14.) Pličanič, Senko (1999): "Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja". Podjetje in delo, 25, 6-7, str. 923-937.
- 15.) (1998) Predpisi o lokalnih volitvah in lokalni samoupravi. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 16.) Pusić, Eugen (1985): Upravni sistemi.1.Grafički zavod Hrvatske, Zagreb
- 17.) Rakočević, Slobodan, Peter Bekeš (1994): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 18.) Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. FDV, Ljubljana.
- 19.) Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. VUŠ, Ljubljana.
- 20.) Trpin, Gorazd (1997): "Preobrazba slovenske javne uprave". V: Marjan Brezovšek (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str.159-174.

- 21.) Trpin, Gorazd (1999): Nova pravna ureditev državne uprave. VI.dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov. VUŠ, Ljubljana, str.63-73
- 22.) Trstenjak, Verica (1999): Pravna ureditev pravnih oseb javnega in zasebnega prava. VI. Dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov. VUŠ, Ljubljana, str.175-187
- 23.) (1991)Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS 33/91, Ljubljana
- 24.) Viler Kovačič, Adrijana (2002): Koncesije v Sloveniji: vrste, analiza in primerjava med posameznimi vrstami, položaj in njihov pomen v državi. magistrsko delo. FDV, Ljubljana
- 25.) Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana
- 26.) Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava – občine in pokrajine. FDV, Ljubljana
- 27.) Internet 2: Zakon o upravi: <http://www.vuš.uni-lj.si/personal/iztokr/zakon-o-upravi.htm>
- 28.) Internet 3: Zakon o zavodih: <https://ius-info.ius-software.si/Baze/regi/Zakoni/B/Z911E1FU.htm>
- 29.) Internet 4: Zakon o gospodarskih javnih službah:<http://www2.gov.si/zak/Zavel.../7520cef9794fb9cac125662b0020981e?OpenDocument>

PRILOGA A: JAVNI GOSPODARSKI ZAVODI

ZAP-ŠT	IDENT_STEVI LKA	POPOLNO_IME
1.	5099366000	JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD "KOZJAK" KOVINSKA PREDELAVA, GALVANIKA, KMETI
2.	5099374000	JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD EMBOPLAST, PREDELAVA PLASTIČNIH MAS IN STOR
3.	5103983000	JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD RINKA CELJE KOVINSKA PROIZVODNJA, MIZARSTVO
4.	5104009000	JAVNI GOSPODRSKI ZAVOD "GOLOVEC" LJUBLJANA KOVINSKA GALANTERIJA, MI KNJIGOVEZNIŠTVO, ŠIVILJSTVO, STORITVE

LEGENDA:

ZAP-ŠT = ZAPOREDNA ŠTEVILKA

IDENT_STEVI LKA = IDENTIFIKACIJSKA ŠTEVILKA

P_SUBJEKT = USTANOVITELJ

OBLIKA 352 = JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD

PRILOGA B: JAVNA PODJETJA

ZAP-ŠT	IDENT_ST	POPOLNO_IME	OBLIK	P_SUBJEKT
		EVILKA		KA
1.	1197380000	ČISTA NARAVA JAVNO KOMUNALNO PODJETJE D.O.O.	351	NULL
2.	1525638000	INFRASTRUKTURA BLED D.O.O.	351	OBČINA BLED
3.	1683683000	JAVNO PODJETJE EDŠ - EKOLOŠKA DRUŽBA, D.O.O. ŠENTJERNEJ	351	OBČINA ŠENTJERNEJ
4.	5015545000	SNAGA JAVNO PODJETJE D.O.O.	351	HOLDING LJUBLJANA GOSPODARJEVINA
5.	5015669000	ŽALE JAVNO PODJETJE D.O.O. LJUBLJANA, MED HMELJNIKI 2	351	HOLDING LJUBLJANA GOSPODARJEVINA
6.	5067804000	JAVNO KOMUNALNO PODJETJE KOMUNALA KOČEVJE D.O.O.	351	NULL
7.	5067855000	SNAGA JAVNO PODJETJE D.O.O.	351	NULL
8.	5072069000	JAVNO PODJETJE KOMUNALA CELJE, P.O.	351	NULL
9.	5072255000	KOMUNALA KOPER, D.O.O.-S.R.L. KOPER-CAPODISTRIA, JAVNO PODJETJE ZA KOMUNALNE DEJAVNOSTI-AZIENDA PUBBLICA PER LE ATTIVITA COMUNALI	351	MESTNA OBČINA KOPER
10.	5072999000	KRAŠKI VODOVOD SEŽANA JAVNO PODJETJE D.O.O.	351	NULL
11.	5073103000	KOP JAVNO KOMUNALNO PODJETJE ZAGORJE OB SAVI, D.O.O.	351	OBČINA ZAGORJE OB SAVI
12.	5073120000	KOMUNALA NOVO MESTO D.O.O., JAVNO PODJETJE	351	OBČINA ŠKOCJANCI
13.	5073120000	KOMUNALA NOVO MESTO D.O.O., JAVNO PODJETJE	351	OBČINA ŠENTJERNEJ
14.	5073120000	KOMUNALA NOVO MESTO D.O.O., JAVNO PODJETJE	351	OBČINA DOLENJSKI KRAJ
15.	5073120000	KOMUNALA NOVO MESTO D.O.O., JAVNO PODJETJE	351	MESTNA OBČINA NOVO MESTO
16.	5073120000	KOMUNALA NOVO MESTO D.O.O., JAVNO PODJETJE	351	OBČINA MIRNA PEČENICA
17.	5073120000	KOMUNALA NOVO MESTO D.O.O., JAVNO PODJETJE	351	OBČINA ŽUŽEMBEK
18.	5075963000	JAVNO PODJETJE ZA VZDRŽEVANJE AVTOCEST D.O.O.	351	VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE
19.	5112141000	JAVNO PODJETJE KOMUNALNO STANOVANJSKO PODJETJE LITIJA, D.O.O.	351	NULL
20.	5144574000	JAVNO KOMUNALNO PODJETJE GROSUPLJE D.O.O.	351	NULL
21.	5156858000	JAVNO PODJETJE KOMUNALA IZOLA, D.O.O. AZIENDA PUBBLICA KOMUNALA ISOLA, S.R.L.	351	NULL
22.	5157064000	KOMUNALA METLIKA JAVNO PODJETJE D.O.O.	351	OBČINA METLIKA
23.	5159709000	RUDNIK ŽIROVSKI VRH, JAVNO PODJETJE ZA ZAPIRANJE RUDNIKA URANA, D.O.O.	351	REPUBLIKA SLOVENIJE
24.	5226406000	JAVNO PODJETJE ENERGETIKA LJUBLJANA D.O.O.	351	HOLDING LJUBLJANA GOSPODARJEVINA
25.	5226589000	PARKIRIŠČA JAVNO PODJETJE D.O.O., VODNIKOV TRG 5, LJUBLJANA	351	HOLDING LJUBLJANA GOSPODARJEVINA
26.	5231787000	JAVNO PODJETJE KOMUNALNA ENERGETIKA NOVA GORICA D.O.O.	351	MESTNA OBČINA NOVA GORICA
27.	5243858000	KOMUNALA TREBNJE D.O.O.	351	OBČINA TREBNJE
28.	5255317000	JAVNO PODJETJE KOMUNALA LAŠKO D.O.O.	351	OBČINA LAŠKO POČUPE
29.	5269865000	JAVNO PODJETJE STAVBNA ZEMLJIŠČA LOGATEC D.O.O. - V LIKVIDACIJI	351	OBČINA LOGATEC POČUPE
30.	5475988000	JAVNO PODJETJE KOMUNALA RADEČE D.O.O.	351	OBČINA RADEČE
31.	5607906000	JAVNO PODJETJE LJUBLJANSKE TRŽNICE D.O.O., LJUBLJANA, KOPITARJEVA 2	351	HOLDING LJUBLJANA GOSPODARJEVINA
32.	5926823000	JEKO - IN, JAVNO KOMUNALNO PODJETJE, D.O.O. JESENICE	351	NULL
33.	5945151000	JAVNO KOMUNALNO PODJETJE BREZOVICA D.O.O.	351	NULL

LEGENDA:

ZAP-ŠT = ZAPOREDNA ŠTEVILKA
 IDENT_STEVILKA = IDENTIFIKACIJSKA ŠTEVILKA
 OBLIK 351 = JAVNO PODJETJE
 P_SUBJEKT = USTANOVITELJ
 NULL = NI PODATKOV