

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TADEJA ŠTAUT

**LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V  
SLOVENIJI**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TADEJA ŠTAUT

MENTOR: izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

**LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V  
SLOVENIJI**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

## **Lokalne gospodarske javne službe v Sloveniji**

Kvalitetna pravna ureditev javnih služb je zelo pomembna za učinkovito delovanje javne uprave in širšega javnega sektorja. Tako gospodarske kot negospodarske javne službe upravljajo pomemben del premoženja države, poleg tega oblikujejo okolje lokalnih prebivalcev in s tem določajo kakovost njihovega življenja. Usmeritev, ki jo na tem področju zasleduje Evropska unija, je liberalizacija gospodarskih javnih služb in s tem uvajanje konkurence, značilnost vseh slovenskih gospodarskih javnih služb pa je močno prisotno državno lastništvo. Na to jasno kaže prevladujoča oblika izvajanja gospodarskih javnih služb, javno podjetje. Praksa je pokazala na njegovo neustrezno oziroma pomanjkljivo pravno ureditev, zakonodaja, ki bi to uredila, pa zelo zamuja. Analiza po občinah je pokazala, da javna podjetja, čeprav ni nikakršnega razloga za to, opravljajo vse pomembnejše gospodarske javne službe znotraj občin, poslujejo pa s slabimi rezultati. S tem ko občine ustanovljajo javna podjetja, omejujejo konkurenco na posameznih področjih ter vzpostavljajo monopole. Tudi tam, kjer to ni nujno, saj bi se nekatere dejavnosti zagotovo lahko samostojno financirale na trgu. Na drugi strani je podeljevanje koncesij osebam zasebnega prava precej bolj učinkovito, saj koncesionarji kljub opravljanju manj pomembnih dejavnosti, v povprečju dosegajo boljše poslovne rezultate.

Ključne besede: gospodarske javne službe, javno podjetje, koncesija.

## **Local economic public services in Slovenia**

A good legal regulation of the public services is very important for the efficient functioning of the public administration and of wider public sector. The economic as well as non-economic public services manage an important part of the state property, besides this they manage the local residents sphere and thus define the quality of their lives. The direction, which is being followed by the European Union, is liberalisation of the economic public services and at the same time the introduction of competition. The strong presence of the state ownership is characteristic of all Slovenian economic public services. This is clearly shown by the prevailing form of performing the economic public services, i.e. a public enterprise. The praxis has shown the unsuitable or inadequate legal regulation, the legislation which should put things in order is being late. The analysis in the communities shows that the public enterprises, without any reason at all, perform all the most important economic public services within the communities, but make bad results. While the public enterprises are founded by the communities, the competition is limited in some spheres and monopoly is restored. This happens too where it should not, since some activities could be financed on the market by themselves. On the other hand the concessions are granted with more efficiency to the persons out of private law, since the concessionaires who perform less important functions on the average make better economic results.

Key words: economic public services, public enterprise, concession.

## KAZALO:

<b>1. UVOD</b> .....	6
1.1 OPREDELITEV IZBRANE TEME.....	6
1.2 CILJI IN HIPOTEZE .....	7
1.3 METODE DE LA IN STRUKTURA NALOGE.....	8
<b>2. LOKALNA SAMOUPRAVA</b> .....	9
2.1 OPREDELITEV POJMA.....	9
2.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	11
<b>3. JAVNE SLUŽBE</b> .....	13
3.1 OPREDELITEV POJMA.....	13
3.2 VRSTE JAVNIH SLUŽB .....	14
3.2.1 Državne javne službe .....	14
3.2.2 Lokalne javne službe.....	15
3.2.2.1 Obvezne lokalne javne službe.....	15
3.2.2.2 Izbirne lokalne javne službe.....	15
<b>4. ZAKONSKA UREDITEV LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI</b> .....	16
4.1 SPLOŠNO .....	16
4.2 ZAKON O GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH .....	16
4.3 ZAKON O VARSTVU OKOLJA .....	17
4.4 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	18
<b>5. PREGLED OBVEZNIH LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB</b> .....	20
5.1 OSKRBA S PITNO VODO .....	20
5.2 ODVAJANJE IN ČIŠČENJE KOMUNALNE IN PADAVINSKE ODPADNE VODE .....	21
5.3 ZBIRANJE IN PREVOZ KOMUNALNIH ODPADKOV .....	22
5.4 ODLAGANJE OSTANKOV PREDELAVE ALI ODSTRANJEVANJA KOMUNALNIH ODPADKOV .....	23
5.5 GASILSKA SLUŽBA.....	23
5.6 UREJANJE STAVBNIH ZEMLJIŠČ OZ. GOSPODARJENJE S STAVBNIMI ZEMLJIŠČI.....	24
5.7 UPRAVLJANJE OBČINSKIH STANOVANJ .....	24
5.8 UPRAVLJANJE OBČINSKIH KATEGORIZIRANIH CEST .....	25
<b>6. PREGLED NEKATERIH IZBIRNIH LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB...</b> .....	27
6.1 LINIJSKI PREVOZ V MESTNEM PROMETU.....	27
6.2 MONITORING STANJA OKOLJA.....	27
6.3 ZAGOTOVITEV ZAVETIŠČA ZA ZAPUŠČENE ŽIVALI .....	27
6.4 DOBAVA IN ODJEM TOPLOTNE ENERGIJE IN OSKRBA Z DRUGIMI PLINI .....	27
<b>7. NAČINI IZVAJANJA LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB</b> .....	29
7.1 REŽIJSKI OBRAT .....	29
7.2 JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD .....	29
7.3 JAVNO PODJETJE .....	30
7.3.1 Problem pravne ureditve javnih podjetij .....	31
7.3.2 Predlog zakona o javnem podjetju .....	33
7.4 KONCESIJA OSEB ZASEBNEGA PRAVA.....	35
7.4.1 Problemi pravne ureditve koncesij.....	36
7.5 VLAGANJE KAPITALA V DEJAVNOST OSEB ZASEBNEGA PRAVA .....	38
<b>8. FINANCIRANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB</b> .....	40

8.1	VIRI FINANCIRANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....	40
8.2	NADZOR NAD POSLOVANJEM IZVAJALCEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB .....	42
<b>9.</b>	<b>VPLIV EU NA LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V SLOVENIJI..</b>	<b>44</b>
9.1	OSKRBA Z VODO.....	45
9.2	KOMUNALNE DEJAVNOSTI.....	46
9.3	PROCES LIBERALIZACIJE IN PRIVATIZACIJE JAVNIH SLUŽB.....	48
<b>10.</b>	<b>ORGANIZIRANOST IN IZVAJANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI LITIJA .....</b>	<b>50</b>
10.1	AKTI OBČINE LITIJA O IZVAJANJU LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB .....	50
10.2	JAVNO PODJETJE KOMUNALNO STANOVANJSKO PODJETJE LITIJA D.O.O. – NOSILEC IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB NA OBMOČJU OBČINE LITIJA.....	52
10.3	FINANCIRANJE GJS V OBČINI LITIJA .....	54
10.3.1	Okoljska dajatev za obremenjevanje vode.....	55
<b>11.</b>	<b>ANALIZA POSLOVANJA JAVNIH PODJETIJ IN KONCESIONARJEV V DEVETIH SLOVENSКИH OBČINAH .....</b>	<b>59</b>
<b>12.</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>66</b>
<b>13.</b>	<b>VIRI IN LITERATURA.....</b>	<b>68</b>

# **1 UVOD**

## **1.1 OPREDELITEV IZBRANE TEME**

V diplomski nalogi bom poskušala na enem mestu čim bolj nazorno in celovito predstaviti področje lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji, glede na to, da je v slovenski literaturi ta tema le redko obširneje predstavljena. To je eden izmed razlogov za moj izbor te teme, poleg tega pa je ravno to področje pritegnilo moje zanimanje v času opravljanja obvezne strokovne prakse na Občini Litija. Obenem pa menim, da se marsikdo sploh ne zaveda pomena (lokalnih) gospodarskih javnih služb.

Kvalitetna pravna ureditev javnih služb je zelo pomembna za učinkovito delovanje javne uprave in širšega javnega sektorja. Tako gospodarske kot negospodarske javne službe upravljajo pomemben del premoženja države, zato je pomembno, da je pravni okvir njihovega delovanja takšen, da ne zavira, ampak pospešuje učinkovito gospodarjenje.

Kmalu po osamosvojitvi je Slovenija sprejela svojo sistemsko zakonodajo na področju gospodarskih javnih služb. Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb obravnava Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS) iz leta 1993 (Uradni list RS, št. 32/93), ne določa pa konkretno, katere dejavnosti se izvajajo kot gospodarske javne službe. To nalogo je podelil drugim predpisom in sicer s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja ter zakonom, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture (1. odst. 2. člena ZGJS).

Gospodarske javne službe se v svetu že od 80. let preteklega stoletja intenzivno liberalizirajo in privatizirajo ter, kjer je mogoče, prenašajo na trg. Zaradi spoznanja, da so državna monopolna podjetja neučinkovita in stalno breme za proračun, smo v 90. letih s tem procesom začeli tudi v Sloveniji. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo bo potrebno zakonodajo na področju gospodarskih javnih služb prilagoditi pravilom EU, ki so na tem področju prinesla precejšnjo stopnjo liberalizacije in uvajanja konkurence. Prav aktualnost teh sprememb v slovenskem prostoru me je spodbudila k raziskovanju tudi tega področja.

Seveda ne moremo mimo dveh prevladujočih oblik izvajanja gospodarskih javnih služb; to sta ustanavljanje javnih podjetij in podeljevanje koncesij osebam zasebnega prava. Predvsem se mi zdi zanimiva primerjava javno-zasebno in kakšne bodo posledice za nadaljnji obstoj obeh zaradi vpliva EU na delo in življenje lokalnih skupnosti.

## **1.2 CILJI IN HIPOTEZE**

Z diplomsko nalogo želim preko osnovnih pojmov, kot sta javna služba in lokalna samouprava, predstaviti lokalne gospodarske javne službe v Sloveniji; tako zakonsko ureditev kot tudi konkretizacijo le-te na primeru slovenske občine. Z analizo 37 podjetij iz 9 slovenskih občin pa empirično preverjam veljavnost svojih hipotez. Poleg tega konkretnije predstavljam nekaj najpomembnejših lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Podrobneje želim predstaviti dve ključni in najbolj problematični obliki izvajanja gospodarskih javnih služb, ki v slovenski strokovni javnosti povzročata največ razprav in dilem; to sta že prej omenjena javno podjetje in podelitev koncesij. Ostali trije načini izvajanja se v slovenskih občinah pojavljajo le redko, zato jim tudi sama namenjam manj pozornosti. Predstaviti bom poskušala tudi vpliv vstopa Slovenije v EU na lokalne gospodarske javne službe, saj naj bi dve tretjini vseh predpisov, ki jih sprejmejo organi EU, izvajale prav lokalne skupnosti.

Glede na zgoraj navedeno, želim preveriti veljavnost naslednjih hipotez:

### **Hipoteza 1**

*Domnevam, da bo morala Slovenija zaradi prilagajanja zakonodaje pravnemu redu EU na področju lokalnih gospodarskih javnih služb uvesti precej sprememb, ki se bodo odražale v večji stopnji liberalizacije, uvajanju konkurence in manjši neposredni udeležbi države.*

### **Hipoteza 2**

*Domnevam, da je podeljevanje koncesij osebam zasebnega prava učinkovitejši način izvajanja lokalne gospodarske javne službe od ustanavljanja javnih podjetij.*

### 1.3 METODE DELA IN STRUKTURA NALOGE

Pri diplomskem delu bom na prvem mestu *analizirala vsebine primarnih virov*, kjer bom poskušala zajeti čim več zakonov, pravilnikov in odredb, ki zadevajo področje lokalnih gospodarskih javnih služb (kot bo razvidno v nadaljevanju, je le-teh veliko). Poleg tega se bom poslužila tudi *analize vsebin sekundarnih virov*, torej se bom oprla na revije, publikacije in objavljene članke ter dela domačih in tujih strokovnjakov, ki so pisali o gospodarskih javnih službah. *Deskriptivna metoda* mi bo služila pri opredelitvi ključnih pojmov o gospodarskih javnih službah, za pridobitev glavnih empiričnih podatkov pa bom analizirala *vsebine internetnih virov*.

V uvodnem delu diplomske naloge so za boljše razumevanje predstavljeni osnovni pojmi, kot sta lokalna samouprava in javne službe. Temu delu sledi predstavitev zakonske ureditve gospodarskih javnih služb v Sloveniji. V tretjem delu naloge so predstavljene obvezne ter nekatere izbirne lokalne gospodarske javne službe ter seveda sami načini izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb, s poudarkom na javnih podjetjih in koncesijah. Teoretičnim izhodiščem sledi analiza poslovne uspešnosti izvajalcev gospodarskih javnih služb v nekaterih slovenskih občinah, v zadnjem delu naloge pa predstavljam sklepne ugotovitve, na podlagi katerih sem preverila hipotezi.



## **2 LOKALNA SAMOUPRAVA**

### **2.1 OPREDELITEV POJMA**

Pri poskusu opredelitve tega pojma naletimo na težavo, saj v teoriji ni njene enotne definicije. Za potrebe te diplomske naloge pa navajam le nekatere izmed najpogosteje uporabljenih, glede na to, da gre za tematiko, ki je v zadnjem času tako v Sloveniji kot v preostalem svetu v središču strokovnih in političnih razprav.

Dr. Janez Šmidovnik pravi, da pojem lokalne samouprave pomeni več kot zgolj lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt, (lokalna) samouprava pa je pravno sistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Pravi tudi, da je lokalna samouprava le ena izmed oblik samouprave; to je teritorialna samouprava, zajema pa ljudi, ki prebivajo na določenem teritoriju (Šmidovnik, 1995:9).

Po Bučarju je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči (Bučar v Vlaj, 1998:14). Tako imajo samoupravne družbene skupnosti, ki sestavljajo javno samoupravo, svoje lastno področje dejavnosti, v katerega ni mogoče posegati od zunaj.

Pitamic pa pravi, da je bistvo samouprave v tem, da se določene zadeve opravljajo po ljudeh iste organizacije, ki jih te zadeve neposredno zadevajo, ne pa od centralne vlade Pitamic v Vlaj 1998:10).

Po Merклу je samouprava »metoda upravljanja, ki priteguje k upravljanju tiste, ki se jih zadeve upravljanja tičejo«. Meni, da je samouprava nasprotna državni upravi, saj je pri državni upravi državljan objekt upravljanja, pri samoupravi pa je subjekt upravljanja (Merkl v Šmidovnik, 1995:10).

Po Hansu Petersu pa je samouprava v tem, da javne zadeve opravlja posebna pravna oseba javnega prava, ki je ločena od države, njen cilj pa je opravljanje javnih zadev pod lastno odgovornostjo (Peters v Šmidovnik, 1995:10).

Lokalna samouprava pomeni torej pravico lokalne skupnosti, to je občin in širših lokalnih skupnosti, da v okviru svojih pristojnosti opravljajo javne zadeve, ki zadevajo življenje prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalni skupnosti, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke (Vlaj, 1998:17). Nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države, pa vendar pri vprašanju pristojnosti občin Zakon o lokalni samoupravi omejuje državo in ne občine.

Položaj lokalne samouprave je v skladu z veljavno ureditvijo poudarjeno neodvisen od vlade, ki je sicer odgovorna za organizacijo in delovanje sistema javne uprave. Lokalna samouprava je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj oz. status lokalne skupnosti. Ta status pa je opredeljen s pravicami in dolžnostmi lokalne skupnosti, določenimi v ustavi in zakonu.

Vsem pravnosistemskim ureditvam lokalne samouprave v Evropi je skupno, da lokalno samoupravo pojmujejo kot sestavni del celotne javne uprave v državi. Vsem je skupna tudi ugotovitev, da o lokalni samoupravi govorimo, kadar gre za razmeroma samostojen del javne uprave. Poleg tega so nosilci decentralizirane oblasti, kar pomeni uveljavljanje demokratičnega načela delitve funkcij oblasti. Zato je njen samoupravni status utrjen z elementi zavor in ravnotežja, ki delujejo med njo in nosilci državne oblasti. Samoupravne skupnosti nimajo niti zakonodajnih niti sodnih pristojnosti. Njihove naloge po vsebini sodijo med naloge javne uprave, za izvrševanje katerih je odgovorna vlada (Internet 11).

Nosilec lokalne samouprave je lokalna skupnost, ki je »tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalcev, ki jih je mogoče reševati le skupno«. Iz vsega tega lahko izluščimo bistvene elemente lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudi, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj 1998:17).

V občini, ki je po Zakonu o lokalni samoupravi temeljna lokalna samoupravna skupnost, naj bi ljudje demokratično odločali o svojih neposrednih interesih na področju, kot so komunala, varstvo okolja, socialno varstvo in skrbstvo, urejanje in gospodarjenje s prostorom. Občina naj bi se ukvarjala najprej in predvsem z lokalnimi problemi. Osredotočena naj bi bila predvsem na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, ki jih določijo s splošnim aktom občine ali pa so določene z zakonom.

Poudariti velja, da je prebivalcem Republike Slovenije lokalna samouprava zagotovljena v 9. členu Ustave. Ustavne določbe, ki zadevajo lokalno samoupravo, so sicer skope, vendar pa je podrobnejša ureditev tega področja predstavljena v Zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1993, ki je tudi temeljni predpis, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji.

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je temeljna oblika lokalne samouprave (notranje je lahko razčlenjena še na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti), poleg nje pa lahko obstajajo tudi širše samoupravne lokalne skupnosti (npr. pokrajine)<sup>1</sup>. Temeljne funkcije občine, ki se medsebojno prepletajo, so servisna funkcija, gospodarjenje z infrastrukturo, pospeševalna funkcija, prostorska funkcija in regulatorna funkcija (Vlaj 1998:23).

## **2.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah Sveta Evrope. Pomeni pa pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva (1. odst. 3. člena ELLS, Ur.l. RS 57/96). Pravzaprav gre za mednarodno konvencijo, ki nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovanja določenih pogojev, načel in pravil. Poleg tega listina zahteva, da so temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali zakonu. Teh pooblastil ne sme omejevati kakšna druga oblast (osrednja ali pokrajinska), razen če zakon tako določa. Je pravno zavezujoč in obenem edini multilateralni

---

<sup>1</sup> Državni zbor RS je junija 2006 sprejel Ustavni zakon o spremembah Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS šte. 68/06), s katerim so bili spremenjeni 140. in 143. člen Ustave Republike Slovenije, ki se po vsebini nanašajo na lokalno oziroma pokrajinsko samoupravo. Spremembe bodo omogočile ustanovitev pokrajin, medtem ko bo moral državni zbor v prihodnje za dejansko ustanovitev pokrajin sprejeti tudi zakonodajo, na podlagi katere se bodo med drugim opredelile naloge bodočih pokrajin in njihovo financiranje.

Cilji uvedbe pokrajin, predvsem decentralizacija v skladu z načelom subsidiarnosti, so povezani s prehodom oziroma prenosom nalog in pristojnosti, ki so jih do sedaj opravljala ministrstva in upravne enote, zato zaradi uvedbe pokrajin ne sme priti do povečevanja obsega javnega financiranja, temveč je v skladu z načelom koneksitete treba zagotoviti, da s prehodom ali prenosom nalog in pristojnosti v pokrajinsko pristojnost preidejo ali so preneseni tudi viri oziroma sredstva za financiranje teh nalog ter da se obseg sredstev ne spremeni (Internet 7).

pravni dokument na področju lokalne samouprave v Evropi. Veljati je začela 1. septembra 1988, v Sloveniji pa je bila ratifikacija opravljena z Zakonom o ratifikacije Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Ur.l. RS, št. 57/96). Ker je listina z ratifikacijo postala del slovenskega pravnega reda, je skupaj z ustavo obvezna podlaga za zakonsko urejanje lokalne samouprave.

Svet Evrope sproti analizira pravne ureditve lokalne samouprave držav članic in oblikuje usmeritve in priporočila za urejanje lokalne samouprave v nacionalnih pravnih sistemih. Priporočila in usmeritve, ki jih Zakon o lokalni samoupravi še ne upošteva v celoti, se nanašajo na sodelovanje državljanov pri lokalnem javnem življenju, lokalne volitve, status in delovne pogoje lokalno voljenih funkcionarjev ter odgovornosti lokalno voljenih funkcionarjev za njihove odločitve in dejanja.

### **3 JAVNE SLUŽBE**

#### **3.1 OPREDELITEV POJMA**

Pojem javne službe je nastal konec 19. stoletja v okviru francoskega Državnega sveta: »Javna služba je tisto delovanje uprave, ki poteka po načelih javnega prava« (Čebulj in Strmecki, 2001:25).

Francoska pravna ureditev je torej glavna pri oblikovanju pojma javnih služb, saj je L. Duguit postavil temelje teorije o javni službi. Zanj je javna služba »vsaka dejavnost, ki je nujno 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). Bonard mu je v svojih pogledih zelo blizu, saj šteje za javno službo vsako tisto upravno dejavnost, ki nudi storitve in usluge posameznikom in ne posega na področje zasebnega prava (Rakočevič, 1994:137). Od razvoja in stanja družbe pa je odvisno, če bo neka dejavnost tako pomembna, da ji bo ta družba dala značaj javne službe. Možno pa je tudi, da neka služba, ki je v določenem obdobju imela značaj javne službe, tak status kasneje izgubi (Rakočevič, 1994:137,138).

Po stari francoski teoriji javna služba ne predstavlja neke dejavnosti, ki bi jo izvajala država, ampak je to samo poseben pravni režim, ki ga določi država v zvezi z opravljanjem določene dejavnosti. Nobena dejavnost ni sama po sebi javna služba, pač pa to postane po vzpostavitvi posebnega pravnega režima, ki je njeno bistvo (Trpin, 1994:144).

Angleško pojmovanje javnih služb je bolj specifično, razvilo pa se je približno v enakem času kot v Franciji. Sam termin *javni uslužbenec* so uporabljali že konec 18. stoletja, pomenil pa je osebo, ki deluje na izoblikovanem položaju v stalni javni službi (Drewry & Butcher, 1991:28).

Za razliko od francoskega modela, pa je pri nas pojem javne službe bistveno ožji, saj zajema le dejavnost države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij. Javne službe so izraz servisne vloge državne in lokalnih skupnosti (Virant, 1998:129).

Teoretiki javnih služb so oblikovali naslednje kriterije, ki opredeljujejo javne službe (Rakočevič, 1994:138):

- nujnost kontinuitete opravljanja javne službe;
- opravljanje službe v javnem interesu;
- splošna dostopnost vsem prebivalcem pod enakimi pogoji;
- obveznost nudenja službe;
- obveznost uporabljanja dobrin in storitev teh služb;
- posebna pravna ureditev.

Pri nas se je s tem področjem ukvarjal Vavpetič, zanj pa so javne službe tisto delovanje, s pomočjo katerega se nudijo interesentom dobrine in koristi z različnih področij, pri tem pa morajo imeti poseben pomen za našo družbo (Vavpetič v Rakočevič, 1994:138).

Poleg Vavpetiča je tudi Bučar definiral javne službe in sicer kot »dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar tem potrebam ni mogoče zadostiti v procesu tržne proizvodnje« (Bučar v Rakočevič, 1994:142).

Pojem javne službe označuje vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu in zato terja določene značilnosti v primerjavi z običajnimi dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima. Te značilnosti se kažejo tako glede pogojev kot tudi oblik (Vlaj, 1998:290).

## **3.2 VRSTE JAVNIH SLUŽB**

Na tej točki bom javne službe razčlenila po vrstah do te mere, da bo jasno razvidno kam so lokalne gospodarske javne službe sploh umeščene oz. pojasnitvi katerega dela javnih služb je moje diplomsko delo sploh namenjeno. Javne službe torej lahko razdelimo na državne in lokalne, gospodarske in negospodarske ter obvezne in izbirne.

### **3.2.1 Državne javne službe**

Pri teh službah je pomembno to, da je za njihovo zagotavljanje odgovorna država, delijo pa se na gospodarske in negospodarske in so določene s posameznimi področnimi zakoni. Ključen za negospodarske javne službe je Zakon o zavodih, ki med drugim določa, da se le-te izvajajo

v obliki javnih zavodov, pristojno ministrstvo pa lahko na podlagi področnih zakonov podeli tudi koncesijo. Negospodarske javne službe srečamo na področjih dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva in socialnega zavarovanja (Virant, 1998:135). Za gospodarske javne službe pa je najpomembnejši Zakon o gospodarskih javnih službah, ki ga bom podrobneje predstavila v nadaljevanju, sicer pa določa načine izvajanja javnih služb, ki jih opredeli vlada z uredbo. Gospodarske javne službe obstajajo na področjih energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Poznamo le obvezne državne javne službe.

### **3.2.2 Lokalne javne službe**

Za zagotavljanje teh so torej po Zakonu o lokalni samoupravi odgovorne lokalne skupnosti in se prav tako delijo na *gospodarske* in *negospodarske*. Načini izvajanja obeh so identični prej omenjenim, za razliko od državnih javnih služb pa se lokalne gospodarske javne službe delijo naprej na obvezne in izbirne. Te službe so tudi predmet mojega raziskovanja.

#### **3.2.2.1 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 določene negospodarske javne službe (Pagon, 2002:21). Za obvezne lokalne gospodarske javne službe pa velja, da jih je oblast zavezana zagotavljati, ker so pogoj oz. življenjskega pomena za delovanje gospodarstva in družbe in ne smejo biti podrejene tržnim zakonitostim. Konkretno na katere lokalne gospodarske javne službe se to nanaša, bom podrobneje predstavila v poglavju o obveznih lokalnih gospodarskih javnih službah.

#### **3.2.2.2 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 izvajanje pa občine predpišejo same z odloki. Teh služb je bistveno več kot obveznih, nekatere izmed njih pa bom predstavila v poglavju o izbirnih lokalnih gospodarskih javnih službah.

## **4 ZAKONSKA UREDITEV LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI**

### **4.1 SPLOŠNO**

Kmalu po osamosvojitvi je Slovenija sprejela svojo sistemsko zakonodajo na področju gospodarskih javnih služb. Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb obravnava Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993, vendar pa jih ne imenuje konkretno. Le-te so določene v področnih zakonih, in sicer v Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o cestnem prometu, Zakonu o stavbnih zemljiščih, Zakonu o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč, Zakonu o javnih cestah, Zakonu o gasilstvu in še v nekaterih drugih zakonih. Kljub vsej množici zakonov, brez katerih bi Zakon o gospodarskih javnih službah povsem zvođenel, le-ta daje podlago za tranzicijo v moderne javne službe, ki jo bodo področni zakoni samo dopolnili.

### **4.2 ZAKON O GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH (v nadaljevanju ZGJS)**

Ta zakon je torej temeljno pravno izhodišče gospodarskih javnih služb. V 2. odstavku 2. člena določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja RS oz. občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Določa tudi, da se gospodarske javne službe 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 (1. odst. 2. čl.). V 3. členu zakon določa vrste gospodarskih javnih služb, ki pa sem jih že predstavila in jih na tem mestu ne bom ponovno izpostavljala.

Poleg naštetega so v Zakonu o gospodarskih javnih službah urejene še oblike zagotavljanja javnih služb<sup>2</sup>, viri financiranja, vsebine in način opravljanja strokovnotehničnih in razvojnih nalog na področju lokalnih gospodarskih javnih služb, varstvo uporabnikov javnih dobrin, zagotavljanje javnih dobrin z javnim kapitalom ter računovodstvo in revidiranje izvajalcev gospodarskih javnih služb.

---

<sup>2</sup> več pozornosti jim bom namenila v nadaljevanju, pa tudi zakon jim daje največ poudarka



V starejših zakonih, uveljavljenih pred ZGJS, se namesto pojma »javna služba« uporablja pojem »dejavnost posebnega družbenega pomena«. ZGJS je v prehodni določbi v 68. členu vse te dejavnosti prekvalificiral v javne službe (Virant, 1998:132).

### **4.3 ZAKON O VARSTVU OKOLJA (v nadaljevanju ZVO-1)**

Ob koncu aprila leta 2004 je bil sprejet nov Zakon o varstvu okolja (ZVO-1, Ur. L. RS, št. 41/04), ki je začel veljati 7. maja. Zakon je sicer koncipiran na osnovah starega Zakona o varstvu okolja, prinaša pa veliko novosti in zahtev (Viler-Kovačič, 2004a:8). Pomemben je, ker opredeljuje, katere so obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja in je s tega vidika zelo pomemben element pri obravnavi moje teme. Poleg tega lokalne gospodarske javne službe varstva okolja sodijo med najpomembnejše funkcije občine. Pogosto jih označujemo s pojmom komunalne storitve, saj so bile prej urejene z Zakonom o komunalnih dejavnostih, leta 1993 pa jih je, kot rečeno, na novo uredil Zakon o varstvu okolja (Virant, 1998:132).

Te službe so določene v 149. členu ZVO-1:

1. oskrba s pitno vodo;
2. odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode;
3. zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov;
4. odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov;
5. urejanje in čiščenje javnih površin.

Ostale lokalne gospodarske javne službe, ki so prav tako obvezne, so še:

6. gasilska služba;
7. urejanje stavbnih zemljišč;
8. upravljanje občinskih stanovanj;
9. upravljanje občinskih kategoriziranih cest.

Na tem mestu navajam še nekatere druge dejavnosti, ki v praksi občin sodijo med gospodarske javne službe, vendar so izbirne. Le-te občine opredelijo z odloki, številčno pa jih je precej več, kar 34. Nekatere izmed njih so: urejanje in vzdrževanje pokopališč, pogrebne storitve, vzdrževanje javne razsvetljave, urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in cest, zimska služba, urejanje prometne in neprometne signalizacije (Hrovatin, 2002:47), dejavnosti

oskrbe s plinom in toplotno energijo iz lokalnih omrežij, javni mestni promet, okraševanje naselij z zastavami na javnih krajih ter obešanje transparentov in plakatiranje na javnih krajih po splošnih pogojih, upravljanje mestnega kopališča, upravljanje mestne tržnice, prisilni odvoz vozil, upravljanje s pristanišči ter vstopno izstopnimi mesti, (posebni) monitoring stanja okolja, zagotovitev zavetišča za zapuščene živali, upravljanje določenih javnih parkirišč, sejemska dejavnost in dejavnost tržnic.

Eden od pomembnejših razlogov za sprejem novega zakona je dosledna prilagoditev zahtevam prava EU na področju varstva okolja. Gre torej za prenos tistih pravnih aktov EU, ki z ZVO v slovenski pravni red še niso bili preneseni ter za vzpostavitev pravnega okvira za omogočanje izvajanja pravnih aktov EU, ki na območju držav članic veljajo neposredno. S tem se je vzpostavil pravni okvir, ki na področju varstva okolja omogoča tudi nadaljnji prenos zahtev, povezanih z onesnaževanjem zraka. ZVO-1 predvideva tudi prenos obvezne gospodarske javne službe pregledovanja, čiščenja in nadzorovanja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov (ki je bila v ZVO določena za lokalno) z občine na državo (Viler-Kovačič, 2004a:8).

#### **4.4 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI**

Po tem zakonu občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom ali pa so določene z zakonom. Pri tem občina kot temeljna lokalna samoupravna skupnost za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim opravlja naslednje naloge (21. člen):

- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovode in energetske komunalne objekte;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine;
- organizira komunalno-redarsko službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira upravljanje pokopališke in pogrebne službe.

Glede na navedeno, lahko občina skrbi za obvezne lokalne gospodarske javne službe, ki so določene z zakoni, lahko pa sama določi, da se na njenem območju izvajajo tudi druge – izbirne javne službe. Pri tem pa ne sme kršiti ustavne pravice do svobodne gospodarske pobude in omejevati konkurence v primerih, ko je le-ta mogoča.

Poleg navedenega 21. člena pa je za izvajanje gospodarskih javnih služb pomembno še VI. poglavje tega zakona, v katerem je urejeno premoženje in financiranje občine. V 52. členu je namreč določeno, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve. 53. člen pa pravi, da za financiranje lokalnih zadev javnega pomena občini pripadajo naslednji prihodki: davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin ter prihodki iz dohodnine. V VII. poglavju se zakon dotakne tudi občinskih javnih služb. Pri tem le našteva načine izvajanja javnih služb in določa, da način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače.

Veljavni Zakon o lokalni samoupravi je zaradi osmih novel in odločb Ustavnega sodišča RS postal nepregleden, zato je nujna uskladitev z novo sprejetimi zakoni na področju javne uprave. Novo besedilo zakona pa hkrati pomeni tudi uskladitev zakona s priporočili in usmeritvami Sveta Evrope za uveljavljanje načel ELLS v nacionalnih pravnih redih (Internet 11).

## **5 PREGLED OBVEZNIH LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

### **5.1 OSKRBA S PITNO VODO**

Gre za obvezno lokalno gospodarsko javno službo, ki obsega:

- zajemanje, črpanje in druge oblike pridobivanja vode, njeno čiščenje in dovajanje gospodinjstvom in drugim uporabnikom preko javnega vodovodnega omrežja;
- dolgo-, srednje- in kratkoročno načrtovanje pridobivanja vodnih virov in rekonstrukcije ter širitve vodovodnega omrežja po celotnem območju občin ustanoviteljic oz. po uskladitvi s sosednjimi občinami tudi na širšem območju;
- opremljanje naselij s požarno vodo v okviru sanitarno tehničnih možnosti z vzdrževanjem ustreznih objektov in naprav;
- organizacijo prevoza pitne vode na območja, ki niso opremljena z ustreznim vodovodnim omrežjem in
- vodenje katastra infrastrukturnih objektov, omrežij in naprav, namenjenih javni oskrbi s pitno vodo.

Kot že vemo, za te službe velja, da jih je oblast zavezana zagotavljati, ker so pogoj oz. življenjskega pomena za delovanje gospodarstva in družbe, poleg tega pa ne smejo biti podrejene tržnim zakonitostim. Vendar stanje pri oskrbi s pitno vodo ni takšno, kakršno naj bi bilo po vseh predpisih. Še vedno obstajajo samostojna gospodinjstva, ki se s svojimi vodnjaki in lastnimi zajemi sama oskrbujejo s pitno vodo, ker jim lokalna skupnost ni zagotovila priključka na javni vodooskrbovalni sistem. Prav tako predstavljajo izjemo po celoviti ureditvi vaški vodovodi, ki so bili v preteklosti zgrajeni s sredstvi pravnih in fizičnih oseb in zaradi tega niso prešli v last lokalne skupnosti po Zakonu o lokalnih gospodarskih javnih službah (Viler-Kovačič, 2004b:16).

Zakon o vodah (ZV-1, Ur. l. RS, št. 67/2) omogoča lastno oskrbo s pitno vodo, za katero je potrebno pridobiti vodno dovoljenje (125. člen). Oskrba z lastno vodo je mogoča le na območju, kjer ni zagotovljeno izvajanje lokalne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. ZV-1 zahteva tudi, da mora lastnik ali drug posestnik zemljišča, na katerem se nahaja voda, dopustiti tudi drugi osebi z območja, kjer ni zagotovljeno izvajanje lokalne gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, če to omogoča izdatnost vodnega vira. V primerih posega

na zemljišče osebe, na katerem se nahaja vodni vir, je možna tudi ustanovitev služnosti dovajanja vode v korist svojega zemljišča (Viler-Kovačič, 2004b:17).

Pravilnik o zdravstveni ustreznosti pitne vode (Ur. l. RS, št. 46/97, 52/97, 54/98, 7/00, 52/00) prav tako loči javni in zasebni vodooskrbovalni sistem. O javnem govorimo, ko le-ta zagotavlja oskrbo najmanj petih gospodinjstev ali 20 ljudi, javnih objektov, objektov za proizvodnjo in promet z živili in javnih prometnih sredstev. Upravljalec javnega vodooskrbovalnega sistema mora zagotavljati zdravstveno ustreznost pitne vode in varnost oskrbe z vodo ter omogočati oz. financirati redne meritve. Prebivalce, ki jim ni možno zagotoviti pitne vode iz javne oskrbe, mora lokalna skupnost le obveščati o zdravstveni ustreznosti pitne vode in ukrepih za zaščito zdravja zaradi uživanja onesnažene vode. Če je voda neustrezna, jim mora zagotoviti strokovna navodila za ravnanje (Viler-Kovačič, 2004b:17).

## **5.2 ODVAJANJE IN ČIŠČENJE KOMUNALNE IN PADAVINSKE ODPADNE VODE**

Storitve te javne službe se po navedbah 2. člena Pravilnika o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode nanašajo na komunalno odpadno vodo, ki nastaja v stavbah zaradi bivanja in opravljanja dejavnosti, in padavinsko vodo, razen padavinske vode, ki odteka v javno kanalizacijo iz površin, ki niso javne površine in strehe. Komunalna odpadna voda je voda, ki nastaja v bivalnem okolju gospodinjstev zaradi rabe vode v sanitarnih prostorih, pri kuhanju, pranju in drugih gospodinjstevskih opravilih. Komunalna odpadna voda je tudi voda, ki nastaja v objektih v javni rabi, v proizvodnih in storitvenih dejavnostih, če je po nastanku in sestavi podobna vodi po uporabi v gospodinjstvih. Padavinska voda je voda, ki je posledica padavin in odteka s streh in iz utrjenih, tlakovanih ali z drugim materialom prekritih površin neposredno ali pa po kanalizaciji v vode ali tla (3. člen).

Storitve javne službe se morajo zagotavljati na območju celotne lokalne skupnosti, razen za posamezne stavbe ali skupino stavb na nadmorski višini nad 1500 m (11. člen).

V okviru javne službe mora izvajalec javne službe v naselju, ki je opremljeno z javno kanalizacijo, zagotoviti:

- vzdrževanje in čiščenje objektov javne kanalizacije;

- čiščenje komunalne odpadne vode ter tehnološke odpadne in padavinske vode, ki se odvaja v javno kanalizacijo, skladno s predpisi o komunalnih čistilnih napravah;
- čiščenje peskolovov, lovilcev olj in maščob na javnih površinah;
- prevzem blata komunalnih čistilnih naprav ter obdelavo blata;
- prevzem in obdelavo gošč iz premičnih suhih stranišč in
- obratovalni monitoring za male komunalne čistilne naprave (12. člen).

### **5.3 ZBIRANJE IN PREVOZ KOMUNALNIH ODPADKOV**

Zaradi zahtev pravnih aktov EU, ki urejajo področje varstva okolja, je nov Zakon o varstvu okolja obvezno lokalno gospodarsko javno službo *ravnanje z odpadki* preimenoval v zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov. Komunalni odpadki so gospodinjski odpadki iz industrije, obrti ali storitvenih dejavnosti, vključno z ločeno zbranimi frakcijami. Ločeno se zbira komunalne odpadke z značajem sekundarnih surovin, ki jih je po ustrezni predelavi mogoče tržiti ali katerih ločeno zbiranje je smotrno zaradi izogibanja uporabi kapacitet urejenih odlagališč odpadkov.

Zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov mora biti po Pravilniku o ravnanju z odpadki izvedeno tako, da ni ogroženo človekovo zdravje in brez uporabe postopkov in metod, ki bi čezmerno obremenjevali okolje, zlasti pa povzročili:

- čezmerno obremenitev voda, zraka, tal;
- čezmerno obremenjevanje s hrupom;
- bistveno poslabšanje življenjskih pogojev živali in rastlin ali
- škodljive vplive na krajino ali območja, zavarovana po predpisih o varstvu narave in predpisih o varstvu kulturne dediščine (8. člen).

Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Litija navaja, da so povzročitelji dolžni ločeno zbirati odpadke v tipiziranih posodah, namenskih zabojnikih in tipiziranih vrečah (8. člen), ki jih odlagajo na t.i. zbirnih mestih za odpadke, izvajalcu pa mora biti omogočen dostop do le-teh (10. člen). Reden odvoz odpadkov opravlja izvajalec skladno z letnim razporedom odvoza (23. člen), vse odpadke pa mora odvažati s posebej urejenimi vozili, ki omogočajo brezprašno nakladanje in odvažanje odpadkov v skladu z zdravstvenimi predpisi, iz njih pa se tudi ne smejo izcejati tekočine (24. člen).

## **5.4 ODLAGANJE OSTANKOV PREDELAVE ALI ODSTRANJEVANJA KOMUNALNIH ODPADKOV**

Odstranjevanje odpadkov je glede na navedbe Pravilnika o ravnanju z odpadki namenjeno končni oskrbi odpadkov, ki jih ni mogoče predelati, in zajema predvsem obdelavo odpadkov z biološkimi, tehničnimi ali kemično fizikalnimi metodami in odlaganje odpadkov (4. člen). Odpadke je treba predelati, če za predelavo obstajajo tehnične možnosti in možnosti nadaljnje uporabe predelanih odpadkov, razen če so stroški predelave nesorazmerno višji od stroškov njihove odstranitve ali če njihovo odstranjevanje manj obremenjuje okolje kot njihova predelava. Odpadke, ki jih ni treba predelati, je treba skladno s predpisi odstraniti (9. člen). Odpadke je dovoljeno odlagati samo na odlagališčih (4. člen) in še to samo obdelane odpadke, razen kadar njihova obdelava tehnično ni izvedljiva ali pa ko njihova obdelava ne zmanjšuje njihove količine in lastnosti, ki povzročajo škodljive vplive na okolje in človekovo zdravje (5. člen).

## **5.5 GASILSKA SLUŽBA**

Gasilstvo je po 2. členu Zakona o gasilstvu obvezna lokalna javna služba, katere trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo lokalne skupnosti in država. Gasilske organizacije opravljajo naloge gašenja in reševanja ob požarih, druge, zlasti preventivne naloge varstva pred požarom, določene naloge zaščite in reševanja ljudi ter premoženja ob naravnih in drugih nesrečah ter določene storitve. Pri tem pa je pomembno, da operativnih nalog gasilstva ni mogoče opravljati kot pridobitne dejavnosti (3. člen). Lokalna skupnost v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavlja organiziranost, opremljanje in delovanje gasilstva. Na podlagi načrta varstva pred požarom lokalna skupnost zagotavlja sredstva za:

- redno delovanje gasilskih enot;
- gasilsko zaščitno in reševalno opremo ter sredstva za opazovanje, obveščanje in alarmiranje;
- vzdrževanje in obnavljanje gasilskih sredstev in opreme;
- izobraževanje in dopolnilno usposabljanje pripadnikov gasilskih enot;
- gradnjo in vzdrževanje objektov in prostorov za delovanje gasilstva;
- poročilo škode, ki so jo imeli gasilci pri opravljanju nalog gasilstva;
- povračilo škode, povzročenim tretjim osebam, zaradi opravljanja nalog gasilstva;
- opravljanje drugih nalog gasilskih organizacij (6. člen).

Lokalna skupnost zagotavlja opravljanje nalog gasilstva preko gasilskih organizacij, če pa v naselju, več naseljih ali v lokalni skupnosti gasilske enote ni, lokalna skupnost ustanovi ustrezno enoto civilne zaščite (6. člen).

V 16. členu zakon govori o prostovoljnih gasilskih enotah v gasilskih društvih, ki opravljajo javno službo, če jih za opravljanje le-te določi pristojni organ lokalne skupnosti in če izpolnjujejo s tem zakonom določene pogoje. V nasprotnem primeru pristojni organ lokalne skupnosti določi rok za odpravo pomanjkljivosti in če tega roka ne upošteva, se mu opravljanje javne službe omeji ali odvzame (17. člen).

Dejavnosti gasilskih enot se financirajo iz proračuna RS, sredstev zavarovalnic in podjetij, dohodkov iz lastnih dejavnosti ter prispevkov, daril in volil (44. člen).

## **5.6 UREJANJE STAVBNIH ZEMLJIŠČ OZ. GOSPODARJENJE S STAVBNIMI ZEMLJIŠČI**

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči je v 8. členu Zakona o stavbnih zemljiščih opredeljeno kot obvezna lokalna gospodarska javna služba. Občina gospodari s stavbnimi zemljišči v javno korist, sredstva za to pa se zagotavljajo v občinskem proračunu (6. člen). Ta služba obsega:

- pridobivanje, prodajo, menjavo in oddajanje zemljišč za gradnjo;
- graditev javne infrastrukture, s katero se zagotavlja uporabnost zemljišč glede na njihov namen (opremljanje stavbnih zemljišč) (7. člen).

## **5.7 UPRAVLJANJE OBČINSKIH STANOVANJ**

Občina ima na stanovanjskem področju zlasti naslednje pristojnosti in naloge:

- sprejema in uresničuje občinski stanovanjski zakon;
- zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb, namenjenih začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb;
- spodbuja različne oblike zagotavljanja lastnih in najemnih stanovanj;
- zagotavlja sredstva za subvencioniranje najemnine in za izredno pomoč pri uporabi stanovanja;



- zagotavlja pogoje za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko;
- sprejema usmeritve za projektiranje, gradnjo in prenovo stanovanj, ki izhajajo iz njenih lokalnih posebnosti, vključno z zunanjim videzom stanovanjskih stavb;
- določa dovoljene dejavnosti, ki se lahko opravljajo v delu stanovanja;
- vodi register stanovanj (154. člen).

Občina zagotavlja pridobivanje najemnih in lastnih stanovanj zlasti:

- s soinvestitorstvom s Stanovanjskim skladom RS, javnim skladom;
- z rentnim odkupom stanovanj in njihovim oddajanjem v najem;
- s prodajo stanovanj na časovni zakup (finančni lizing);
- s sovlaganjem javnih in zasebnih investitorjev;
- s sredstvi državnega proračuna;
- s sredstvi, namenjenimi za regionalni razvoj ter razvoj podeželja;
- s sredstvi EU in podobno (154. člen).

## **5.8 UPRAVLJANJE OBČINSKIH KATEGORIZIRANIH CEST**

Zakon o javnih cestah v 1. členu med drugim določa obvezno gospodarsko javno službo za zagotavljanje usposobljenosti javnih cest za varen in neoviran promet. Državne ceste, ki so v lasti RS, se kategorizirajo na avtoceste, hitre ceste, glavne ceste I. in II. reda ter regionalne ceste I., II. in III. reda, občinske ceste, ki so v lasti občin, pa na lokalne ceste in javne poti (3. člen).

*Občinska cesta* je kategorizirana javna cesta, namenjena povezovanju naselij v občini z naselji v sosednjih občinah oz. povezuje naselja, dele naselja, naravne ter kulturne znamenitosti, posamezne objekte in podobno v občini. *Lokalna cesta* je občinska cesta, ki povezuje naselja v občini z naselji v sosednjih občinah ali naselja in dele naselij v občini med seboj in je pomembna za navezovanje prometa na javne ceste enake ali višje kategorije. *Javna pot* je občinska cesta, ki je namenjena samo določenim vrstam udeležencev v prometu (krajevne in vaške ceste ali poti, poti za pešce, kolesarje, jezdece in podobno) (14. člen).

Vzdrževanje javnih cest je obvezna gospodarska javna služba, ki obsega:

- vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju za zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah ter
- organiziranje vzdrževalnih del, ki se na javnih cestah opravljajo v mejah cestnega sveta in v daljših časovnih obdobjih, zaradi izboljševanja in obnavljanja njihovih prometnih in varnostnih lastnosti.

Način opravljanja rednega vzdrževanja in obnavljanja občinskih cest določi občina. Obnovitvena dela na javnih cestah se oddajajo v izvedbo na podlagi javnega razpisa (8. člen).

Sredstva za vzdrževanje državnih cest in za redno vzdrževanje lokalnih cest se zagotavljajo iz proračuna RS in iz drugih virov (10. člen). Občine vzdržujejo naslednje prometne površine, objekte in naprave na, ob ali nad voziščem državnih cest, ki so namenjene urejanju prometne ureditve oz. varnemu odvijanju prometa skozi naselja:

- odstavne pasove, parkirišča in podobne prometne površine, namenjene odvijanju prometa v naselju;
- podhode ali nadhode za pešce ali kolesarje v naselju;
- javno razsvetljava, semaforje in drugo prometno signalizacijo v naselju;
- kolesarske steze in pločnike (44. člen).

## **6 PREGLED NEKATERIH IZBIRNIH LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

### **6.1 LINIJSKI PREVOZ V MESTNEM PROMETU**

Lokalna skupnost določa organizacijo in način urejanja mestnega prevoza oseb v linijskem prometu kot gospodarsko javno službo v skladu z ZGJS in Zakonom o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-1, Ur.l. RS, št. 113/03). Mestne občine, ki imajo več kot 100.000 prebivalcev, morajo obvezno urediti mestni promet kot gospodarsko javno službo. Lokalna skupnost določi organizacijo in način urejanja mestnega prometa z odlokom. Pri tem pa se dejavnost avto-taxi prevozov ne sme opravljati kot gospodarska javna služba, temveč na tržni način (Internet 5).

### **6.2 MONITORING STANJA OKOLJA**

Gre za državno javno službo, vendar pa zakon dovoljuje, da lahko občina neposredno ali z gospodarsko javno službo zagotavlja podrobnejši ali posebni monitoring stanja okolja. Zbrane podatke mora brezplačno posredovati pristojnemu ministrstvu.

### **6.3 ZAGOTOVITEV ZAVETIŠČA ZA ZAPUŠČENE ŽIVALI**

Občina mora zagotoviti zavetišče, ki ima vsaj eno mesto na vsakih 800 registriranih psov v občini. Zavetišče ima lahko občina – v tem primeru je treba to dejavnost vključiti v delovno področje obstoječega izvajalca gospodarskih javnih služb (npr. javno komunalno podjetje), ali pa je potrebno upravljanje poveriti režijskemu obratu v občinski upravi. Če je imetnik zavetišča druga pravna ali fizična oseba, se javna služba zagotavlja s koncesijo ali drugo obliko zagotavljanja izvajanja gospodarskih javnih služb, smiselno določbam ZGJS (Internet 5).

### **6.4 DOBAVA IN ODJEM TOPLOTNE ENERGIJE IN OSKRBA Z DRUGIMI PLINI**

Občina ali več občin skupaj vsaj vsakih 10 let sprejmejo lokalni energetske koncept, s katerim se določi način bodoče oskrbe z energijo, ukrepe za njeno učinkovito rabo, sproizvodnjo ter uporabo obnovljivih virov energije. Minister za energijo predpiše metodologijo za pripravo

lokalnih energetskega konceptov ter izda soglasje k njim, s katerim se potrudi njihova skladnost z nacionalnim energetskega programom in energetskega politiko.

V skladu z 11. členom Energetskega zakona (Ur.l. RS, št. 79/99 in spremembe) sta za izvajanje gospodarskih javnih služb na tem področju odgovorni država in občina. Občina lahko določi za izbirno gospodarsko službo distribucijo zemeljskega plina, toplote ali oskrbo z drugimi energetskega plini iz omrežja. Način določitve izbirne javne službe ter določitev izvajalcev se opravi v skladu z Energetskega zakonom in ZGJS. Energetskega zakon določa, da mora sistemski operater distribucijskega omrežja, ki izvaja javno službo, opravljati to dejavnost v samostojni pravni osebi, ki ne opravlja druge dejavnosti, razen izjemoma dejavnost sistema operaterja prenosnega omrežja. Uskladitev organizacije je treba izvesti najkasneje do 1.7.2007. Občina lahko podeli pravico izvajanja gospodarske javne službe najdlje za 35 let.

## **7 NAČINI IZVAJANJA LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

Javne službe in gospodarske javne službe se lahko opravljajo tako prek oseb javnega kot tudi zasebnega prava. Zakon o gospodarskih javnih službah v 6. členu predvideva pet načinov, preko 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

### **7.1 REŽIJSKI OBRAT**

Oblikuje se kot samostojna ali nesamostojna organizacijska enota v občinski upravi. Sledeč zakonskim opredelitvam, pride v poštev v primeru, ko bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti javnih služb neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo.

Pravzaprav je najpreprostejša oblika izvajanja javnih služb izvajanje v režiji, saj je del državnega organizma. Pri nas je bil režijski obrat v prvih letih veljavnosti Zakona o gospodarskih javnih službah redka oblika izvajanja gospodarskih javnih služb, razen v primeru manjših občin. Z ukinitvijo bivših Skladov stavbnih zemljišč, pa je večina občin gospodarsko javno službo »opremljanje stavbnih zemljišč« pričela izvajati na tak način. Poleg tega se režijski obrati pojavljajo tudi kot protiutež koncesijam oz. tedaj, ko obstajajo pomisleki do smiselnosti njihovega podeljevanja. Kot primer za to lahko navedemo vzdrževanje javnih cest, ki se bolj ali manj v celoti financira iz občinskega proračuna (Jereb, 2004:5).

### **7.2 JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD**

Tudi javni gospodarski zavod je v praksi redka oblika izvajanja gospodarskih javnih služb. Ustanovi se, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, v primeru, da se v celoti izvajajo kot neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo (izven

uprave ali lokalnih služb) (ZGJS, 18. člen). Poleg države ali lokalne skupnosti so ustanovitelji javnega gospodarskega zavoda lahko tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži skupaj ne smejo presegati 49%. Država ali lokalna skupnost mora biti torej več kot 50% lastnik (2. odstavek 18. člena ZGJS). Javni gospodarski zavod je pravna oseba, v nasprotnem primeru izvršuje pooblastila v pravnem prometu v imenu in za račun ustanovitelja (19.člen).

### 7.3 JAVNO PODJETJE

V praksi lokalnih gospodarskih javnih služb je javno podjetje najpogostejša oblika njihovega izvajanja in glede dediščino izvajanja t.i. dejavnosti posebnega družbenega pomena, je to popolnoma razumljivo. Javna podjetja izvajajo zlasti gospodarske javne službe varstva okolja. ZGJS v 6. členu določa, da se gospodarska javna služba izvaja v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno. 28. člen tega zakona pa pravi, da se javno podjetje, ne glede na to, da gre za pravno osebo javnega prava, ustanovi v eni izmed organizacijskih oblik gospodarskih družb.

Za ustanavljanje javnega podjetja sta potrebna dva akta:

1. javnopravni akt (npr. odlok ali sklep občinskega sveta), ker je javno podjetje oseba javnega prava ter
2. ustanovitveni akt gospodarske družbe (npr. akt o ustanovitvi enoosebne d.o.o. oz. z vidika povezav občin oz. komunalnih podjetij družbena pogodba).

Glede na to, da v Sloveniji javno podjetje ni posebna pravnoorganizacijska oblika, se mora kot oseba javnega prava organizirati v zasebnopravni organizacijski obliki (Bohinc, 2005:207). V praksi prihajata v poštev samo dve pravnoorganizacijski obliki po Zakonu o gospodarskih družbah, in sicer **družba z omejeno odgovornostjo** in **delniška družba**. Delniška družba je primerna oblika za javno podjetje, ko ima le-to večje število ustanoviteljev in družbenikov z zasebnim kapitalom (mešana lastnina), saj je potem nujna velika transparentnost in več formalnosti pri poslovanju. Če v javnem podjetju ni zasebnih družbenikov, potem ni posebne potrebe, da je javno podjetje organizirano kot delniška družba. Tudi če je več ustanoviteljev, je potem primernejša oblika d.o.o., ki daje družbenikom

mnogo večjo avtonomijo pri urejanju njihovih medsebojnih razmerij (tudi pri razporejanju dobička, udeležbi v bilančnem dobičku) (Bratina, 2004:7).

Lokalno javno podjetje ustanovi lokalna skupnost oz. več lokalnih skupnosti. Kot družbeniki oz. delničarji lahko nastopajo tudi druge osebe javnega prava (npr. javna podjetja) in osebe zasebnega prava (druga komunalna podjetja,...), njihov kapitalski delež pa ni omejen. Javno podjetje je torej teoretično lahko v večinski zasebni lasti, pa ima še vedno status javnega podjetja (Virant, 198:138). Ti družbeniki po večinskem mnenju niso ustanovitelji, zato jim ne pripadajo javno pravna oz. posebna ustanoviteljska upravičenja lokalne skupnosti po ZGJS, in sicer določanje pogojev izvajanja javne službe, določanje cen javnih dobrin, sprejem poslovnega poročila in zaključnega računa ter imenovanje direktorja (26. in 27. člen), temveč le klasična kapitalska oz. zasebno pravna upravičenja. Direktorja javnega podjetja tako imenujejo ustanovitelji na podlagi javnega razpisa za dobo 4 let (27. člen). Ob navajanju pristojnosti ustanovitelja oz. ustanoviteljev pa je potrebno opozoriti na nepravilno prakso, da te pristojnosti izvajajo organi javnih podjetij.

### **7.3.1 Problem pravne ureditve javnih podjetij**

Ureditev javnega podjetja v ZGJS je zelo skopa. Določa ustanovitelje javnega podjetja (državo, lokalne skupnosti in osebe zasebnega prava); ustanoviteljske pravice (določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin; odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin; sprejem poslovnega poročila, obračunov in zaključnega računa podjetja) ter način imenovanja in razrešitve direktorja. Za preostala vprašanja, povezana s položajem javnega podjetja, zakon predvideva uporabo Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 in nasl.).

Javno podjetje je torej oseba javnega prava, ki se organizira kot gospodarska družba in se pretežno ravna po zasebnem gospodarskem pravu. Vendar pa je praksa jasno pokazala, da je to gospodarsko neučinkovito in pravno neprimerno in dejansko največji problem zakonske ureditve statusa javnih podjetij s slovenskem pravnem redu.

V razmerju do javnega podjetja se država (lokalna skupnost) na eni strani pojavlja kot regulator dejavnosti, ki jo opravlja javno podjetje, to je gospodarske javne službe, na drugi strani pa kot njegov ustanovitelj, torej lastnik (običajno večinskega) kapitalskega deleža. Razlikovati je torej treba med dvema vlogama države (lokalne skupnosti). Na eni strani torej

postavlja splošna pravila za izvajanje gospodarskih javnih služb, po drugi strani pa ji pripadajo tudi določene ustanoviteljske pravice.

Omenjena dvojnost terja pregledno pravno ureditev razmerij med ustanoviteljem in javnim podjetjem. Obstoječa pravna ureditev javnega podjetja se je v praksi pokazala za neustrezno oziroma pomanjkljivo, ker ne izhaja iz opisane razmejitev različnih upravičenj, ki gredo državi (lokalni skupnosti). Javno podjetje je v obstoječi pravni ureditvi pravzaprav skoraj izenačeno z gospodarsko družbo. Edini cilj take družbe pa je pridobivanje čim večjega dobička. Ko gre za javne službe pa je jasno, da je cilj opravljanja dejavnosti zadovoljevanje potreb uporabnikov (zagotavljanje javnih dobrin in storitev), pridobivanje dobička pa mora biti podrejeno prej omenjenemu cilju.

Poleg opisanih pomanjkljivosti, ki se nanašajo na razmerje med javnim podjetjem in njegovim ustanoviteljem, je praksa pokazala še na vrsto drugih pomanjkljivosti obstoječe ureditve javnega podjetja. V prvi sklop sodijo primeri, ko več ustanoviteljev skupaj ustanovi javno podjetje. Obstoječa ureditev ne ponuja ustreznega mehanizma za učinkovito usklajevanje med različnimi ustanovitelji. V drugi sklop sodijo vprašanja, povezana z načinom ustanovitve. V obstoječi ureditvi namreč ni jasno, s katerim pravnim aktom nastane javno podjetje (javnopravnim aktom o ustanovitvi ali družbeno pogodbo oziroma statutom delniške družbe). Pomanjkljiva je tudi ureditev postopka imenovanja direktorja javnega podjetja ter vprašanje opravljanja drugih (tržnih) dejavnosti.

Tendenca evropskih držav je jasna: privatizacija, liberalizacija in deregulacija cilj katerih je uvajanje trga in konkurence na ta področja ter seveda ukinjanje posebnih pravic in privilegijev. Zato je več kot očitno, da pravni položaj javnih podjetij v Sloveniji ni primerljiv s položajem javnih podjetij v državah EU ali pa npr. v ZDA, kjer je osnovna ideja pri delovanju javnega podjetja povezava med državno odgovornostjo in nadzorom ter obliko organizacije, ki je bolj fleksibilna, učinkovita, politično neodvisna in samostojna, kot so sicer vladne agencije. Vodstvo podjetja pri upravljanju vseskozi išče ravnovesje med politično odgovornostjo, socialno skrbjo in poslovnim uspehom (Perry, 1990:11).



### 7.3.2 Predlog zakona o javnem podjetju

Vlada RS je v Programu vlade za učinkovit vstop Slovenije v EU zapisala, da bo v začetku leta 2004 Državnemu zboru predložila nov Zakon o javnem podjetju. To se do sedaj še ni zgodilo, je pa Ministrstvo za notranje zadeve konec maja 2004 osnutek zakona v redni postopek predložilo Vladi RS. Ta zakonodaja torej zelo zamuja, stvari so obstale in ni jasno, kako se bodo gibale v prihodnje (Šmidovnik v Bohic, 2005:211).

Prej omenjene pomanjkljivosti obstoječe pravne ureditve javnega podjetja in težave, do katerih prihaja v praksi v razmerju med ustanoviteljem in javnim podjetjem zaradi neustrezne ureditve javnega podjetja, so pglavitni razlog za izdajo zakona. Predlagani zakon javno podjetje opredeljuje kot posebno javnopravno statusno obliko, ki je namenjena izvajanju gospodarskih javnih služb. Prav ta namen je tudi temeljno vodilo pri oblikovanju pravnega položaja (in statusa) javnega podjetja in v tem okviru zlasti razmerja med ustanoviteljem (državo ali lokalno skupnostjo) in javnim podjetjem. Poleg omenjenih dejavnosti pa lahko javno podjetje opravlja tudi tržne dejavnosti, če so z njim (neposredno) povezane. Javno podjetje opravlja tudi dejavnosti, s katerimi pridobiva prihodke od premoženja (43. člen).

Ustanovitelj javnega podjetja je lahko le država ali lokalna skupnost (2. člen). Posebej je urejena situacija, v kateri več ustanoviteljev skupaj ustanovi javno podjetje. Javno podjetje se ustanovi z javnopravnim aktom (akt o ustanovitvi javnega podjetja) (3. člen), pri čemer predlagani zakon natančno določa njegovo vsebino.

Predlog zakona omogoča osebam zasebnega (ali javnega) prava, da v javno podjetje vlagajo svoje premoženje (nepremičnine, premičnine, pravice, denarna sredstva, idr.) (7. člen), če to ne nasprotuje javni koristi, zaradi katere je bilo javno podjetje ustanovljeno. Predlagatelj je pri tem izhajal iz dejanskega stanja (v večini obstoječih javnih podjetij imajo osebe zasebnega prava svoje vložke, ki so jih pridobile v postopkih lastninskega preoblikovanja), pa tudi iz prepričanja, da bo takšna ureditev pomenila zanimivo dodatno možnost vlaganja kapitala (ki zagotavlja minimalen, vendar relativno kontinuiran donos). Predlog zakona določa, da se medsebojna razmerja med osebami zasebnega (ali javnega) prava – vlagatelji in javnim podjetjem – uredijo s posebno pogodbo o vložkih oseb zasebnega (ali javnega) prava.

V prehodnih in končnih določbah predlog zakona ureja preoblikovanje obstoječih javnih podjetij. Zakon prepušča obstoječim javnim podjetjem oziroma njihovim ustanoviteljem

izbiro med dvema možnostima, to je preoblikovanjem v javno podjetje po predlaganem zakonu ali preoblikovanje v gospodarsko družbo, v skladu z ZGD (57. člen). Statusno se preoblikuje tako, da se združi (spoji ali pripoji) z drugim javnim podjetjem ali pa se deli na več javnih podjetij (54. člen).

Obstoječa javna podjetja, ki pa se bodo preoblikovala v gospodarske družbe, bodo lahko opravljala gospodarsko javno službo na podlagi koncesije. Pri tem zakon določa dolžnost ustanovitelja, da tako preoblikovani gospodarski družbi najkasneje v enem letu od vpisa preoblikovanja v sodni register podeli koncesijo brez javnega razpisa. Zakon določa minimalni in maksimalni rok trajanja koncesije, ki je bila podeljena brez javnega razpisa, in sicer od 5 do 15 let.

Po mnenju predlagatelja je trenutno stanje nesprejemljivo zlasti zato, ker preprečuje vzpostavitev konkurence na področju gospodarskih javnih služb. Če so namreč stvari, ki so nujno potrebne za izvajanje gospodarskih javnih služb (torej infrastruktura gospodarskih javnih služb), v lasti enega izvajalca, je jasno, da je vzpostavitev konkurence zelo otežena oziroma nemogoča. Vzpostavitev konkurence (tudi) na področju gospodarskih javnih služb pa je eden bistvenih elementov prava EU na tem področju. Izkušnje držav, ki so liberalizirale in privatizirale podjetja v javnem sektorju kažejo, da je za povečanje učinkovitosti najpomembnejše, da postane trg bolj konkurenčen oz. tekmovalen, kar pomeni, da je zagotovljen vstop vsem podjetjem, ki to želijo, medtem ko je sama privatizacija sekundarnega pomena (Kranjec, 2003:211). Poleg tega je predlagatelj prepričan, da bi morala država in lokalne skupnosti umakniti svoje delnice oziroma poslovne deleže iz obstoječih javnih podjetij (in s tem tudi infrastrukturo gospodarske javne službe), tudi zaradi oblikovanja čim bolj preglednega sistema na tem področju oziroma odpravljanja težav, do katerih prihaja zaradi omenjene dvojne vloge države oziroma lokalnih skupnosti.

Večja preglednost omenjenih razmerij naj bi prispevala k večji pravni varnosti uporabnikov javnih dobrin in storitev, ki jih zagotavljajo javna podjetja in s tem tudi k večji kakovosti življenja državljanov Republike Slovenije.

## 7.4 KONCESIJA OSEB ZASEBNEGA PRAVA

S koncesijo koncedent preda izvajanje javne službe zasebnopravnemu subjektu (ponavadi gospodarski družbi ali podjetniku posamezniku, lahko pa tudi zasebnemu zavodu, društvu ali drugi organizaciji, ki izpolnjuje predpisane pogoje). Koncesija za javno službo ni zgolj dovoljenje, kot se včasih zmotno navaja, saj se z njo vzpostavi pogodbeno obveznost koncesionarja v razmerju do koncedenta in koncesionarja zavezuje k izvajanju dejavnosti. Z obveznostjo, ki je s koncesijsko pogodbo naložena koncesionarju, pa je navadno povezana tudi izključna (monopolna) pravica do izvajanja javne službe na določenem območju.

Koncesija pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacijo (komercializacijo) dejavnosti<sup>3</sup>. S podelitvijo koncesije nastane koncesijsko razmerje, v katerem nastopa tisti, ki koncesijo podeli – občina – koncedent, in koncesionar, ki je oseba zasebnega prava, ki izvaja javno službo. Koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta (1.odst. 29. člena ZGJS). Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet gospodarske javne službe (30.čl. ZGJS). Koncesionar je lahko tudi tuja oseba, če zakon ne določa drugače. Zakon določa omejitve za koncesijo za izkoriščanje naravnih dobrin po ZVO, sicer pa ne.

Teorija ugotavlja, da je koncesijsko razmerje mešano, ker se v njem prepletajo elementi zasebnega in javnega prava, poleg tega se pri koncesiji srečujeta zasebni in javni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, oz. ker oceni, da bo z vzpostavitvijo konkurence mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje javne službe kot npr. v javnem podjetju. Koncesionar pa sprejme koncesijo zaradi lastnega poslovnega interesa, poleg tega mu je zagotovljen stalen in varen dohodek ter monopolni položaj (Virant, 1998:140,141).

Med odločitvijo, da se bo neka služba opravljala kot koncesionirana javna služba in sklenitvijo koncesijske pogodbe s konkretnim zasebnopravnim subjektom, se odvija postopek pridobivanja in izbire koncesionarja. Postopek za podelitev koncesije se začne z izdajo koncesijskega akta, ki je oblasten splošni pravni akt (odlok) občinskega sveta in vsebuje vse

---

<sup>3</sup> Pri privatizaciji se le prenese izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe. Liberalizacija pa pomeni prenos dejavnosti iz javne v zasebno (tržno) sfero (Virant, 1998: 140).

poglavitne parametre bodočega koncesijskega razmerja: predmet koncesije, območje izvajanja, način izvajanja, temeljne pravice in obveznosti koncesionarja. Na podlagi koncesijskega akta se izvede javni razpis, čemur sledi izbor koncesionarja, ki se opravi z upravno odločbo. Na podlagi odločbe nastane med koncedentom in koncesionarjem upravno pravno razmerje, ki od obeh zahteva, da skleneta pisno koncesijsko pogodbo. Ta je le še formalni pečat postopka, ki se je odvijal od izdaje koncesijskega akta do izdaje odločbe o izbiri.

Smiselno je, da občina izbere to obliko izvajanja gospodarske javne službe, če nima pogojev in sredstev za ustanovitev javnega podjetja ali javnega zavoda. Gre za primere, ko so na trgu gospodarski subjekti sposobni izvajati določeno (npr. komunalno) dejavnost in bi jo z angažiranjem lastnega kapitala lahko kvalitetno izvajali. Zlasti so za občine pomembne tiste dejavnosti, v katere je treba vlagati sorazmerno velika sredstva, pa jih občina nima na razpolago, zasebni subjekti pa imajo sredstva in zmogljivosti za izvajanje takšne gospodarske javne službe (Železnik v Pirnat, 2002:42).

V ta okvir lahko vsekakor uvrstimo tudi graditev večjih infrastrukturnih objektov (npr. čistilne naprave) na podlagi dogovorov z EU, za financiranje katerih pa lokalne skupnosti nimajo dovolj lastnih finančnih sredstev, prav tako pa so omejene pri najemanju posojil. Ker naj bi finančna sredstva za izgradnjo infrastrukturnih objektov zagotovil zasebni kapital, naj se pri izgradnji infrastrukturnih objektov ne bi pojavljali proračunski viri. Tako v tem razmerju ni mogoče pričakovati dotacij občine, nepovratnih sredstev države ali celo EU za financiranje izgradnje infrastrukturnih objektov. Ker pa zasebni kapital v takšno investicijo ne bo vlagal sredstev, v kolikor mu ne bo zagotovljeno povračilo vloženih sredstev povečano za določeno donosnost (dobiček), se pojavljajo težave s financiranjem izvajanja gospodarskih javnih služb v teku trajanja koncesijskega razmerja (Jereb, 2004:27).

Pomembno je, da je postopek oddaje koncesije transparenten in omogoča določeno konkurenco med zainteresiranimi gospodarskimi subjekti (Železnik v Pirnat, 2002:42).

#### **7.4.1 Problemi pravne ureditve koncesij**

Koncesija kot način pridobitve neke posebne ali izključne pravice se je v desetih letih uporabe že dodobra uveljavila v slovenskem pravem sistemu (uveljavljena je bila za Zakonom o

zavodih). Hkrati pa se je tako razširila, da je zaradi pomanjkanja systemskega koncepta koncesij, prišlo do oblikovanja velikega števila precej različnih koncesijskih razmerij (Pirnat, 2002:7). Področje koncesij urejajo številni zakoni, kar kljub sistemski ureditvi v ZGJS povzroča številne probleme, tako pri podeljevanju koncesij, kot tudi pri samem izvajanju.

Dosedanji postopek podelitve koncesij je v vsakem primeru predvideval koncesijski akt kot splošen akt, ki ga sprejme vlada ali organ lokalne skupnosti in s katerim se uredijo splošna vprašanja koncesije. Ta akt absolutno opredeljuje koncesijsko pogodbo, saj je le-ta nična, v kolikor je v nasprotju s koncesijskim aktom. Temeljni problem koncesijskega akta je prav ta toga vezanost, ki večkrat lahko pomeni težave pri pogajanju o koncesijski pogodbi (Pirnat, 2002:21). Podobno navaja tudi Virant, ki pravi, da je pri koncesijskem aktu zakonodajalec zagrešil dve napaki in sicer čas trajanja koncesije in višino koncesijske dajatve, ki jo plačuje koncesionar koncedentu. Teh dveh sestavin razmerja koncedent ne bi smel urediti vnaprej, enostransko in oblastno. Kandidate za koncesijo bi moral po njegovem mnenju pozvati, naj v ponudbah opredelijo čas in višino koncesijske dajatve, ki so jo pripravljene plačevati (Virant, 1996:2).

Vsekakor pa ne moremo spregledati dejstva, da opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe pomeni »dober posel« za koncesionarja, saj je uporaba njegovih storitev običajno obvezna, to pa jim zagotavlja stalen in varen dohodek in že prej omenjena izključna monopolna pravica<sup>4</sup> do izvajanja gospodarske javne službe na določenem območju, ki se ustvarja s koncesijsko pogodbo. Zakonodaja monopola kot takega sicer ne prepoveduje, pač pa prepoveduje monopoliziranje, ki se dosega s sporazumevanjem. Koncesijska pogodba lahko v tem smislu pomeni prav takšen sporazum, ki je dan celo s strani oblastnega organa. Srž problema je torej v dejanjih omejevanja konkurence in svobodne gospodarske pobude, ki jih s svojimi dejanji povzroča lokalna skupnost. Primer iz prakse je sledeč: koncesija se je podelila enemu koncesionarju za opravljanje dimnikarske dejavnosti, drugi dosednji izvajalci pa so s sklenitvijo koncesijske pogodbe izgubili pravico do nadaljnjega opravljanja te dejavnosti na celotnem območju občine, pa čeprav so jo do sedaj izvajali v skladu z zakonom (Internet 10).

---

<sup>4</sup> Monopol je pojav, ko je prosta konkurenca omejena ali preprečena.

Seveda pa gre razumeti tudi prakso, torej drugo plat medalje. Pri podelitvi koncesij se je namreč treba usmerjati prav proti ponudnikom, ki so najbolj opremljeni za izvajanje (zato največkrat pride do takšne odločitve), saj se le tako zagotavlja najkvalitetnejša storitev. Vendar pa to ne bi smel biti razlog za izključitev ostalih izvajalcev neke dejavnosti iz trga s strani lokalne skupnosti, ampak je to v pristojnosti ustreznih inšpekcijskih služb (Internet 10). Kljub vsemu pa je neizbežna ugotovitev, da lahko na račun koncesij mnogi izgubljajo zaslužek, posledično se povečuje odstotek nezaposlenih in ti predstavljajo novo socialno breme družbi.

Problematika lokalnih koncesij se kaže tudi v tem, da po eni strani osrednji organi ne morejo podeljevati vseh najmanjših koncesij, zato je delitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo potrebna že zaradi tega. Poleg tega pa gre za uresničevanje lokalnih interesov in prilagoditev koncesije lokalnim razmeram. Po drugi strani pa lokalne skupnosti praviloma nimajo strokovnjakov za podeljevanje koncesije, zato bi bila neka vloga državnih organov smotna (Pirnat, 2002: 20). Mag. Viler-Kovačič meni, da bi se morale koncesije uvesti le tam, kjer je konkurenca. Na področjih, kjer tega ni, namreč niso dane temeljne predpostavke, da je treba izbrati najbolj ustreznega kandidata; tu bi se lahko po njenem mnenju posamezne pravice podelile z dovoljenjem (Viler-Kovačič, 2002:214).

## **7.5 VLAGANJE KAPITALA V DEJAVNOST OSEB ZASEBNEGA PRAVA**

Tudi v tem primeru gre za privatizirano izvajanje gospodarske javne službe, le da se za razliko od koncesije, kjer se javna služba praviloma financira iz sredstev koncesionarja (pridobiva jih s prodajo storitev), v tem primeru angažira tudi proračunska sredstva (Virant, 1998:148). Občina si torej lahko zagotovi izvajanje določene gospodarske javne službe tudi na ta način, da sama vloži denar, stvari ali vrednostne papirje v osebo zasebnega prava in jo tako usposobi za izvajanje javne službe (Železnik v Pirnat, 2002:43).

ZGJS določa, da se nosilec javne službe odloči za takšen način izvajanja javne službe v primeru, kadar je takšna oblika primernejša od prej naštetih oblik (5. alineja 1. odstavka 6.člena ZGJS). Postopek za vlaganje javnega kapitala v osebo zasebnega prava je podoben postopku podelitve koncesije (Železnik v Pirnat, 2002:43). Na podlagi odločitve lokalne skupnosti o vlaganju javnega kapitala se izvede javni razpis za pridobivanje zainteresiranih oseb zasebnega prava (oz. t.i. javna objava poziva k vlogam o zainteresiranosti). Z izbranim

gospodarskim subjektom se sklene posebna pogodba. Teorija navaja, da se s samo sklenitvijo pogodbe osebi zasebnega prava tudi podeli javno pooblastilo.

Izvajanje gospodarske javne službe z vlaganjem javnega kapitala v osebe zasebnega prava je v Sloveniji še redko. Običajno pa gre za možnosti sodelovanja med lokalno skupnostjo in osebo zasebnega prava, pri katerem lokalna skupnost »dokapitalizira« (običajno) zasebno podjetje. Kot smo omenili na primeru javnega podjetja je njegov status neodvisen od deleža lastništva lokalne skupnosti v podjetju. Prav tako je tudi pri tej obliki povsem stvar dogovora med lokalno skupnostjo in zasebnimi lastniki, kolikšen delež lastništva ima posamezna stranka in kakšne pravice ji iz tega pripadajo.

V praksi je ta oblika izvajanja gospodarskih javnih služb še najmanj uporabljena. Občine se raje odločajo za podelitev koncesije kot za to obliko, saj je koncesija v zakonu tudi bolj natančno obdelana in izpeljana (Železnik v Pirnat, 2002:44).

## **8 FINANCIRANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

### **8.1 VIRI FINANCIRANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

Pri virih financiranja gospodarskih javnih služb je pomembno, da najprej ločimo:

- izvajanje gospodarskih javnih služb;
- investiranje v infrastrukturo.

Kar zadeva samo izvajanje gospodarskih javnih služb, je pomemben ZGJS, saj ta razmejuje financiranje javnih služb glede na njihov pomen. Če gre za republiške javne službe, jih po zakonu v celoti financira država. Če pa gre za lokalne javne službe, je njihovo financiranje odvisno od tega, ali gre za obvezne ali pa za izbirne javne službe. Za izbirne je namreč določeno, da jih občina financira sama, medtem ko za obvezne velja, da se njihovo proračunsko financiranje razmeji med občino in državo na način, ki ga določa zakon. Edini zakon, ki zaenkrat določa karkoli v zvezi s to določbo, je Zakon o lokalni samoupravi, ki govori, da država zagotavlja dodatna sredstva za udeležbo v investicijah v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Sicer naj bi se gospodarske javne službe financirale z zaračunavanjem storitev, ki jih plačujejo uporabniki na podlagi vnaprej določenih tarif, taks, nadomestil ali povračil. Pri tem velja poudariti, da se cene oblikujejo na način in po postopku, ki ju določa zakon ali odlok lokalne skupnosti in ne na podlagi tržnih pogojev. Cene se lahko tudi subvencionirajo, lokalna skupnost pa lahko za financiranje gospodarskih javnih služb predpiše tudi poseben davek.

Možni viri financiranja investicij v infrastrukturne objekte pa so poleg proračunskih sredstev RS ter občinskih proračunskih sredstev tudi sredstva, ki jih vložijo tuje osebe ter tuja mednarodna posojila. Gre za načelno možnost oz. obliko, ki jo dovoljuje zakon, pogoji o konkretnih vlaganjih in posojilih pa morajo biti določeni s posebnim zakonom<sup>5</sup>. Pri tem mislimo na nepovratna sredstva EU, ki so namenjena članicam za implementacijo evropske

---

<sup>5</sup> Kot primer za to lahko navedemo koncesionarja, ki opravlja gospodarsko javno službo in mora voditi računovodstvo po določilih Zakona o gospodarskih družbah.



Zakonodaje<sup>6</sup>. Kot možen vir financiranja naj omenim tudi kredite Ekološko razvojnega sklada ter sredstva, zbrana iz naslova okoljske dajatve za obremenjevanje vode.

Cene gospodarskih javnih služb bi morale biti glavni vir financiranja gospodarskih javnih služb, vendar pa so dejansko te cene precej nižje od dejanskih stroškov izvajanja gospodarskih javnih služb. Zato se je pojavilo zaračunavanje določenih storitev in uveljavitev drugih oblik financiranja (razne takse). Država regulira cene gospodarskih javnih služb<sup>7</sup> in v kolikor želijo izvajalci le-teh cenovišati za več kot znaša stopnja inflacije, morajo pridobiti dovoljenje Ministrstva za gospodarstvo (Jereb, 2004:18).

Država izvajanja gospodarskih javnih služb, ki sodijo v pristojnost lokalne samouprave, običajno ne subvencionira. V primerih, ko izvajalec gospodarske javne službe z njenim izvajanjem ustvarja izgubo, bi morala nastalo izgubo pokriti občina, saj le-ta določa pogoje izvajanja gospodarskih javnih služb, tako glede obsega izvajanja, kot tudi glede cene, ki se lahko zaračunava uporabnikom storitev gospodarskih javnih služb. Pri tem pa velja opozoriti, da se občine za subvencioniranje izvajanja gospodarskih javnih služb odločajo šele v primerih, ko izguba na dejavnosti presega obračunano amortizacijo infrastrukture (Jereb, 2004:24).

Kar zadeva takse, se kot vir za financiranje infrastrukture trenutno obračunavata dve taksi oz. dajatvi, in sicer Okoljska dajatev za obremenjevanje vode in Taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Gre za presežek, ki se uporabnikom gospodarskih javnih služb zaračunava ob ceni. Niti izvajalec niti občina pa s temi sredstvi ne moreta prosto razpolagati, ker so ta sredstva namenjena zgolj za investicije v infrastrukturo, ki omogoča zmanjšanje obremenitev okolja<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Gre za tri oblike pridobivanja nepovratnih sredstev, in sicer:  
- PHARE (za krepitev institucionalnega sistema in investicijske projekte);  
- kohezijski skladi (področje varstva voda, izgradnja infrastrukturnih objektov);  
- strukturni skladi EU (projekti povezave gospodarstva in okolja) (Jereb, 2004:13).

<sup>7</sup> Pri izvajanju gospodarskih javnih služb gre večinoma za naravne monopole, zato država takšne dejavnosti deloma tudi regulira (Jereb, 2004:17).

<sup>8</sup> več o tem v poglavju 10.3.1 Okoljska dajatev za obremenjevanje vode.

Država zagotavlja določena sofinancerska sredstva za izgradnjo infrastrukturnih objektov iz naslova izpolnjevanja pogojev, ki smo jih sprejeli v postopkih pridružitve EU. Ta sredstva se podeljujejo preko javnih razpisov.

Iz navedenega je razvidno, da imamo dokaj pestro strukturo virov sredstev za financiranje investicij na področju gospodarskih javnih služb, vendar nekatere oblike, ki izhajajo iz Zakona o gospodarskih javnih službah, niso v celoti izkoriščene. Zlasti bo treba v večji meri angažirati zasebna sredstva za hitrejši razvoj tega področja, saj samo formalni viri ne bodo zadoščali (Železnik, 2002:42).

## **8.2 NADZOR NAD POSLOVANJEM IZVAJALCEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

Kar zadeva obveznost revidiranja javnih podjetij, le-to urejajo ZGJS, ZGD, Zakon o računovodstvu (Ur.l.RS, št. 33/99) ter Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01).

Vsi izvajalci gospodarskih javnih služb morajo voditi računovodstvo v skladu z računovodskimi standardi tako, da je možen stalen nadzor nad finančnim poslovanjem izvajalcev gospodarskih javnih služb. Izvajalci, ki imajo status pravne osebe, morajo imeti revidirane letne računovodske izkaze v skladu z zakonom. Pri reviziji se ugotavljajo zlasti namenskost, učinkovitost in racionalnost porabe proračunskih sredstev (ZGJS, 67.člen). V svojem 26. členu pa ta zakon govori o ustanoviteljskih pravicah, ki so:

- določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in porabo javnih dobrin;
- odločanje o cenah oz. tarifah za uporabo javnih dobrin;
- sprejemanje letnega poročila.

Ustanovitelj sicer nima neposredne vloge nadzornega organa, saj to nalogo opravlja nadzorni svet ali skupščina v primeru javnih podjetij, lahko pa razreši direktorja javnega podjetja.

Nadzorni svet torej spremlja poslovanje in preverja doseganje potrjenih letnih načrtov poslovanja. Če javno podjetje nima nadzornega sveta, se njegove naloge običajno prenesejo na skupščino.

Nadzor lahko izvaja tudi nadzorni odbor občine ali pa notranje revizijska služba in sicer, ko gospodarske javne službe ne izvaja režijski obrat ali javno podjetje.

ZGJS pa v 14. členu predvideva tudi ustanovitev organa za varstvo uporabnikov javnih dobrin, vendar večina občin takšnega organa ni ustanovila (Jereb, 2004:45).

ZJF ne vsebuje določb, ki bi javna podjetja obvezovala k izvajanju revizij računovodskih izkazov. Njegov 72. člen pa daje možnost občinam, ki so več kot 15% lastniki javnih podjetij, da zahtevajo revizijo poslovanja javnih podjetij na stroške podjetja.

Ker javna podjetja uvrščamo med gospodarske družbe (d.d., d.o.o.), zanje načeloma veljajo določbe 53. člena ZGD, po katerem se mora med drugim revidirati tudi majhne in srednje velike družbe z omejeno odgovornostjo, kamor uvrščamo večino javnih podjetij v Sloveniji.

Zakon o računovodstvu ureja računovodstvo in revizijo v pravnih osebah javnega prava.

Sicer pa tudi Agencija RS za okolje preverja ustreznost porabe sredstev okoljskih taks. V primeru dvoma v resničnost navedb zavezancev ali pa če je potrebno del takse nakazati v državni proračun, večinoma zahteva predložitev poročila revizorja o namenski porabi sredstev takse ali celo poročilo sodnega izvedenca gradbene stroke glede izvedenih investicij. Poleg tega ARSO preverja tudi izvedbo investicij, financiranih iz taks in drugih proračunskih sredstev, tudi z lastnimi inšpektorji (Jereb, 2004:49).

## **9 VPLIV EU NA LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V SLOVENIJI**

Učinkovito gospodarstvo zahteva čim manj državnega intervencionizma, liberalizacijo trgov in spodbujanje tržne konkurence ter ustrezno okolje za razvoj podjetništva. Na to kaže tudi dejstvo, da procesi združevanja ter uvajanje enotnega trga postajajo ovira pri delovanju enotnega trga prav na področju srečanja svobodne gospodarske pobude z omejitvami, ki jih prinaša opravljanje gospodarskih javnih služb. Danes v sodobnih državah in še zlati v EU ni sporno, da je potrebno z gospodarskim pristopom poseči tudi na tradicionalno upravna in administrativna državna področja, na katerih privilegirani gospodarski subjekti pod okriljem države ustvarjajo monopolni položaj in ovirajo uresničevanje temeljnega tržnega načela, to je svobode gospodarjenja (Internet 3).

Usmeritev, ki jo torej zasleduje EU, je liberalizacija gospodarskih javnih služb in s tem uvajanje konkurence. Monopolne pravice se podelijo samo, če je to upravičeno z legitimnimi nacionalnimi cilji in če je konkurenca omejena le toliko, kolikor je nujno potrebno za doseganje teh ciljev. Zato javni interes avtomatično ne opravičuje uvedbe omejene konkurence na področjih gospodarskih javnih služb in tudi sam obstoj javnega podjetja zato ni primernejši od klasične gospodarske družbe (Prašnikar, 2005:1).

Ker Slovenija prilagaja gospodarsko strukturo novim evropskim in globalnim razmeram, mora svoje razvojne dokumente dolgoročno uskladiti z evropskimi usmeritvami. Primerjalno bi bilo treba izboljšati podjetniško konkurenčnost, delovanje javne uprave in celotnega javnega sektorja. V javnem sektorju se danes povsod po svetu in tudi pri nas pojavljata predvsem dve zahtevi – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oz. celo zmanjševanje javnih izdatkov (privatizacija, racionalizacija, krčenje obsega zaposlenih) in na drugi strani zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev (Internet 9).

Kvalitetna pravna ureditev javnih služb je zelo pomembna za učinkovito delovanje javne uprave in širšega javnega sektorja. Tako gospodarske kot negospodarske javne službe upravljajo pomemben del premoženja države, zato je pomembno, da je pravni okvir njihovega delovanja takšen, da ne zavira, ampak pospešuje učinkovito gospodarjenje (Internet 12). Zelo pomembne se mi zdijo ocene, da naj bi kar dve tretjini vseh predpisov, ki jih sprejemajo

organi EU, izvajale prav lokalne skupnosti. Predpisi na delo in življenje lokalnih skupnosti vplivajo posredno ali neposredno. Za mnoge od predpisov namreč velja, da je za njihovo harmonizacijo že poskrbelo resorno ministrstvo, še posebej kadar opravljanje določene naloge v RS ni v pristojnosti lokalne skupnosti, toda za implementacijo ali izvajanje bodo v večjem delu poskrbele prav slednje.

EU neposredno ne ureja organizacije lokalnih gospodarskih javnih služb, njihove lastninske strukture, tržne strukture, cenovne politike in nadzora cen ter načine njihovega financiranja. Zato pa ureja to dejavnost posredno, preko svoje okoljevarstvene zakonodaje. Za regulacijo lokalnih gospodarskih javnih služb je torej v EU odločilna okoljska zakonodaja, medtem ko regulacije trgov in cen praktično ni. Kljub temu bo imela evropska okoljevarstvena zakonodaja velik vpliv na lokalne gospodarske javne službe, zlasti na področju oskrbe s pitno vodo in odvajanja odplak ter ravnanja z odpadki. Uveljavitev zakonodaje bo namreč zahtevala precejšnje investicije lokalnih podjetij, ki opravljajo omenjene dejavnosti (Hrovatin, 2002:50).

Sistemi za oskrbo s pitno vodo in sistemi za odvajanje odpadnih voda zahtevajo velike napore pri modernizaciji in prilagoditvi smernicam EU. Posebej je potrebno opozoriti na zahteve po gospodarnosti obratovanja in standarde kakovosti pri oskrbi s pitno vodo (Hammerer v Pirnat, 2002:35).

## **9.1 OSKRBA Z VODO**

V zadnjih letih je prišlo na področju oskrbe z vodo do sprememb. Trend gre v smeri širitve dejavnosti podjetij, ki naj bi v prihodnje v okviru enega podjetja poleg oskrbe z vodo in kanalizacijo, zagotavljala tudi oskrbo z vsemi vrstami energije, kot tudi dejavnosti telekomunikacij. To predstavlja prednost, saj je po eni strani možno vse storitve obračunati pri enem dobavitelju, po drugi strani pa nudi zagotavljanje vseh dejavnosti velike energijske učinke, kot so celovitost oskrbovalnega sistema za določeno območje, zagotavljanje celodnevne dežurne službe, izjemne prednosti pri gradnji naprav. Skupni obračunski sistem nudi prednosti v strukturi stroškov, ki se prenašajo tudi na končnega uporabnika. Ponudnik večjega števila storitev istočasno pridobiva prednosti tudi zaradi svoje velikosti, kar se mora odražati pri zniževanju stroškov (Dinhobl v Pirnat, 2002:30).

Mnogi pravijo, da gre pri tem za ponovno vzpostavljanje nekdanjih mestnih obratov, ki so na podoben način oskrbovali prebivalce. Predpostavka za gospodarski obstoj takšnih podjetij je, da lahko vzdržijo konkurenco. Hitrost odločanja in lastna odgovornost vodstva podjetja seveda prispevajo k temu, da bodo takšna podjetja vodena na podlagi tržnih odločitev. Ostale prednosti zasebnega zagotavljanja storitev so med drugim naslednje:

- velike potrebe po finančnih sredstvih se ne zagotavljajo več samo z javnimi sredstvi (povečajo se kreditne možnosti javnega sektorja);
- razbremenitev javne uprave;
- majhnim enotam pogosto primanjkuje znanja;
- majhne enote povzročajo višje posebne stroške;
- globalizacija zaradi zagotavljanja konkurenčnosti zahteva večje enote;
- zasebnik lahko ponudi celovite rešitve (Dinhobl v Pirnat, 2002:30).

Kljub vsemu pa ne smemo pozabiti, da takšni modeli javnega sektorja ne morejo razbremeniti v celoti, saj ostaja skrb za zagotavljanje storitev še vedno na strani javnega sektorja (Edelmann v Pirnat, 2002:47).

Na podlagi mednarodnih primerjav je Slovenija država z najmanj razvitimi tržnimi mehanizmi na področju varstva okolja; ne samo v primerjavi z EU, ampak tudi v primerjavi z državami srednje in vzhodne Evrope (Hrovatin, 2002:21). Prav oskrba z vodo in odvajanje odpadnih voda pa so teme, ki so še posebej pomembne za nove članice EU, saj vprašanjem varstva okolja v preteklih letih ni bila posvečena tolikšna pozornost, kot si jo ta vprašanja dejansko zaslužijo. Poseben pomen bodo pridobili modeli zasebnega podjetniškega financiranja, pri katerih je temeljno vodilo prenos občinskih nalog na zasebne subjekte. Med temi modeli razlikujemo kooperacije, modele upravljanja in koncesije (Edelmann v Pirnat, 2002:47).

## **9.2 KOMUNALNE DEJAVNOSTI**

Naložbe v izgradnjo komunalne infrastrukture so zelo pomembne za razvoj naselij in mest. S povečanjem zmogljivosti komunalnih objektov in naprav se poveča kakovost bivalnega okolja in postavljajo osnovni pogoji za dolgoročno gospodarsko rast. Temu vprašanju bodo morale občine posvetiti znatno več pozornosti, če bodo hotele spodbuditi gospodarski razvoj.

Ustrezna komunalna infrastruktura je tisti pogoj, ki omogoča občinam hitrejšo gospodarsko rast, nova delovna mesta in tudi večje prihodke proračuna (Železnik, 2002:39).

Ravnanje z odpadki je ena najslabše rešenih nalog v okviru varstva okolja v Sloveniji (Hrovatin, 2002:10). Komunalna infrastruktura se je v letih po osamosvojitvi zelo malo obnavljala, še manj pa je bilo vlaganj v nove infrastrukturne objekte in naprave<sup>9</sup>. Izvedenci EU, ki so proučevali razmere ne področju komunalnega gospodarstva pri nas, so med drugim ugotovili, da se bo Sloveniji na tem področju uspelo prilagoditi evropskim standardom šele do leta 2010 (Hrovatin, 2002:5). V preteklosti so bili najpogosteje navedeni razlogi za zakasnitve pri izvajanju investicijskih načrtov pomanjkanje virov financiranja, nedokončana projektna dokumentacija, problemi z lastništvom in nezadostno sodelovanje med državo in lokalnimi skupnostmi.

Zlasti pri gradnji čistilnih naprav in še posebej odlagališč odpadkov se morajo občine povezovati, da bi dosegale ekonomije obsega in racionalno ravnanje z okoljem (iskanje primernih lokacij za odlagališča in podobno). Pri tem bi morala pomagati država, ki bi tudi pripravila predloge povezovanja v dogovoru z občinami. Nekatere slovenske občine so namreč premajhne in ekonomsko prešibke, da bi lahko same izvajale celotne investicije (gradnja čistilnih naprav, deponije). Zato bi bilo potrebno na državni ravni pripraviti okvirni plan racionalne izgradnje investicijskih objektov v Sloveniji in voditi postopke usklajevanja ter sodelovanja med občinami pri izvedbi projektov. Prepuščanje celotne odgovornosti za komunalne objekte občinam lahko vodi v preveč neracionalno izgradnjo objektov. Občine naj bi za ureditev financiranja lokalnih gospodarskih javnih služb med drugim analizirale možnosti privatizacije premoženja in spodbujale podeljevanje koncesij (zlasti pri izgradnji čistilnih naprav, deponij, recikliranja odpadkov) in preučile druge oblike privabljanja privatnega sektorja (Hrovatin, 2002:154,155). Vključevanje zasebnega sektorja v infrastrukturne investicije občini olajšuje izvedbo infrastrukturnih projektov brez zadolževanja in prevzemanja tveganja (Hrovatin, 2002:65).

---

<sup>9</sup> Odlaganje na lokalne deponije je praktično edina možnost ravnanja s komunalnimi odpadki, pri čemer pa so ta odlagališča pogosto neprimerno locirana, tehnično neustrezna (netesnjena, neodplinjena, poplavna oz. v dosegu talnih vod,...), poleg tega pa še pretežno zapolnjena. V Sloveniji imamo od 50.000 – 60.000 divjih odlagališč (Internet 1).

### 9.3 PROCES LIBERALIZACIJE IN PRIVATIZACIJE JAVNIH SLUŽB

V državah, ki so se v zadnjem obdobju priključile EU, se liberalizacija oz. preoblikovanje javnih služb težko uveljavlja. Tako v državi kot v občinah namreč prevladujejo izvajalci, ki so zaradi preteklosti še posebej nepripravljeni na konkurenco in se ji na vse mogoče načine upirajo (Prašnikar, 2005:3). Danes so spremembe poslovnega okolja, ki zahteva hitro odzivanje in nenehno prilagajanje, v dejavnostih gospodarskih javnih služb morda še bolj prisotne kot v drugih industrijskih sektorjih. Govorimo o področju energetike, elektronskih komunikacij, komunalnih dejavnosti, železnice, transporta in še zlasti v energetskih dejavnostih se je EU odločila za pospešeno odpiranje trga. Prav to pa je tako na evropskem kot na slovenskem trgu namesto večje konkurenčnosti pripeljalo do nastajanja novih monopolov in oligopolov (Holding slovenske Elektrarne in Jedrska elektrarna Krško), ki je s podjetniškega vidika smiselno in zaželeno, z uporabniškega in širše družbenega vidika pa precej vprašljivo. Podobne razmere je Slovenija ohranila na področju elektronskih komunikacij, saj so tri najpomembnejše skupine komunikacijskih storitev (fiksna telefonija, mobilna telefonija in dostop do interneta) pod močnim dominantnim vplivom državnega monopolista Telekom Slovenije in njegovih hčerinskih družb (Mobitela in Siola) (Internet 2). In prav to področje je (poleg npr. ravnanja z odpadki, javne snage, upravljanja javnih površin) primer dejavnosti, kjer so možnosti konkuriranja dokaj velike, saj je profitabilno. Po drugi strani pa je uvajanje konkurence nesmiselno v tistih gospodarskih javnih službah, ki se financirajo iz državnega ali občinskega proračuna (gospodarjenje z vodami), vendar takih področij je le malo (Prašnikar, 2005:2).

Lahko rečemo, da je Slovenija močno zamudila priložnosti za uvajanje trga in konkurence v lokalnih gospodarskih javnih službah, morda prav zato, ker tu ni diktata Evropske unije. Občine so občinsko infrastrukturo največkrat dale v uporabo obstoječim javnim podjetjem oz. v najboljšem primeru oddale koncesije zasebnim podjetjem brez razpisa (primer dimnikarske službe), namesto da bi se odločile za javne razpise. Tako bi lahko poiskale najboljšega ponudnika, ki pa ni nujno obstoječe javno podjetje. Zgled za to je vsekakor lahko Velika Britanija, ki je na ta način v povprečju dosegla 20-odstotne prihranke pri stroških. Zavedati pa se moramo tudi tega, da odpiranje trga zahteva tudi organizacijske spremembe v podjetjih, poleg tega se močno krepi vloga okoljskih predpisov, ki bo ponekod močno podražila proizvode in storitve gospodarskih javnih služb ter povezanih dejavnosti (Internet 2).



Za razliko od ostalih srednjeevropskih držav, je značilnost vseh slovenskih gospodarskih javnih služb močno prisotno državno lastništvo. Le-to sicer ni sporno, če lahko zagotovi učinkovito upravljanje, žal pa v naših gospodarskih javnih službah ni tako. Marsikatero javno podjetje namreč dosega nižje donose od primerljivih tujih. Javna podjetja se prepogosto pojmujejo kot podaljšana roka države, preko katere država dosega različne druge cilje (makroekonomske, socialne, pa tudi ozko strankarske). Zato bi bilo potrebno na podlagi razpisov tržno pridobivati sposoben management, ki bi bil za svoje delo tudi primerno nagrajen (Internet 2).

Država bi morala državnim podjetjem na področju gospodarskih javnih služb pustiti večjo svobodo pri izdelavi njihovih strategij, ki vključuje tudi širjenje dejavnosti. Vendar pa se tudi v prihodnje čimveč teh dejavnosti poskuša ohraniti v državnih (občinskih) rokah s financiranjem naložb z državnim (občinskim) denarjem, namesto da bi v večji meri uporabljali projektno financiranje z zasebnim kapitalom (Internet 2).

Zakon o gospodarskih javnih službah je pravzaprav pomenil prvi korak v liberalizaciji gospodarskih javnih služb v Sloveniji, vendar pa načini izvajanja le-teh, ki jih zakon našteva, že sami po sebi pomenijo vzpostavljanje posebnih ali izključnih pravic. Tudi koncesija, kot najbolj liberalizirana oblika, je nujno povezana s podelitvijo posebne pravice opravljanja dejavnosti. Bolj liberalizirane oblike, npr. dovoljenja ali celo prosto opravljanje teh dejavnosti, seveda ob upoštevanju obveznosti javne službe, so naši ureditvi tuje (Prašnikar, 2005:3). Sklenemo lahko, da slovenske občine v resnici še niso dojele pomena liberalizacije in privatizacije gospodarskih javnih služb, kot ga pozna in do nas pričakuje Evropska unija.

## **10 ORGANIZIRANOST IN IZVAJANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V OBČINI LITIJA**

### **10.1 AKTI OBČINE LITIJA O IZVAJANJU LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

V občini Litija izvajanje lokalnih gospodarskih javnih služb urejajo med drugim tudi spodaj navedeni ter na kratko predstavljeni dokumenti, med katerimi so nekateri že precej zastareli.

Najnovejši med njimi je **Statut Občine Litija**, ki ureja področje gospodarskih javnih služb v 93. členu. Ta določa za katera konkretna področja občina ustanovi javne službe, poleg teh pa lahko občina določi kot gospodarsko javno službo tudi druge dejavnosti, ki so pogoj za izvrševanje nalog iz njene pristojnosti ali pogoj za izvrševanje gospodarskih, socialnih in ekoloških funkcij občine. Občina lahko ustanovi gospodarsko javno službo skupaj z drugimi občinami, če oceni, da bi se zato dejavnost gospodarskih javnih služb zagotavljala bolj gospodarno in učinkovito.

**Odlok o gospodarskih javnih službah** je bil sprejet konec leta 1995, v 3. členu pa določa, da se na območju občine Litija kot obvezne gospodarske javne službe opravljajo naslednje dejavnosti:

1. oskrba s pitno vodo,
2. odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
3. ravnanje s komunalnimi odpadki,
4. odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
5. javna snaga in čiščenje javnih površin,
6. urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
7. pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka,
8. vzdrževanje in varstvo lokalnih cest,
9. urejanje pokopališč, pokopališka in pogrebna dejavnost,
10. javna razsvetljava v naseljih,
11. gasilska služba,
12. odstranjevanje in pokop poginulih živali.

Izbirne gospodarske javne službe, ki so določene v 4. členu, pa so:

1. oskrba s plinom in upravljanje in vzdrževanje plinovodne infrastrukture,
2. oskrba s toplotno energijo iz toplotovodnih sistemov,
3. urejanje in upravljanje javnih parkirišč, tržnic - tržnih prostorov in živinskih sejmov,
4. upravljanje, vzdrževanje in razvoj sistemov za kabelski prenos RTV signalov,
5. plakatiranje in okraševanje naselij,
6. deratizacija in dezinfekcija,
7. upravljanje javnega potniškega prometa,
8. odvoz nepravilno parkiranih vozil, nevoznih in zapuščenih vozil,
9. upravljanje z javnimi objekti in površinami,
10. javna razsvetljava v naseljih, ki obsega: vzdrževanje električne napeljave in naprav javne razsvetljave in svetlobne prometne signalizacije,
11. urejanje in vzdrževanje parkov, vrtov in zelenih površin.

Občinski svet pa lahko določi tudi druge dejavnosti, ki se izvajajo kot izbirne javne službe. 8. člen tega odloka sicer predvideva izvajanje gospodarskih javnih služb z ustanavljanjem javnih podjetij, z dajanjem koncesij ali neposredno z ustanavljanjem režijskih obratov, vendar pa sta v praksi zaživela le ustanovitev javnega podjetja ter podeljevanje koncesij<sup>10</sup>.

**Z Odlokom o ravnanju s komunalnimi odpadki**, sprejetim decembra 2001, se je na območju občine Litija vzpostavil sistem ravnanja z odpadki, ki med drugim predvideva ločeno zbiranje odpadkov na izvoru, njihov prevoz, sortiranje, pretovarjanje in skladiščenje, vračanje koristnih odpadkov v ponovno uporabo, kompostiranje biološko razgradljivih odpadkov v domačem vrtu ob lastni stanovanjski hiši ter njihova predelava v ustreznih objektih in napravah, okolju prijazno ravnanje z nevarnimi odpadki iz gospodinjstev, odlaganje preostalih odpadkov na urejenem odlagališču ter saniranje divjih odlagališč.

---

<sup>10</sup>V občini Litija sta koncesiji podeljeni le za:

- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja (podeljena Francu Dobravec s.p.) ter
- ravnanje z izrabljenimi motornimi vozili (podeljena podjetju Get inženiring, d.o.o.).

Občinske ceste na območju Občine Litija so vse javne ceste, ki niso kategorizirane kot državne ceste, z njimi pa upravlja Občina Litija. Oddelek za gospodarsko infrastrukturo v občinski upravi kot pristojen občinski upravni organ za ceste, izdelava plan razvoja in vzdrževanja občinskih cest, s katerim se najmanj za obdobje štirih let določijo prednostne naloge razvoja in vzdrževanja občinskih cest, viri sredstev za njihovo uresničevanje ter letna dinamika njihovega uresničevanja. Izdelan plan potrdi Občinski svet na predlog župana. Sredstva za graditev in vzdrževanje občinskih cest se zagotavljajo v občinskem proračunu. Za redno vzdrževanje občinskih cest je odgovoren izvajalec javne službe, za organiziranje obnavljanja občinskih cest pa občinski upravni organ za ceste. Redno vzdrževanje se zagotavlja preko javnega podjetja ali z oddajo koncesije. **Odlok o občinskih cestah** je bil sprejet tik pred iztekom leta 2001.

Med urejanje pokopališč sodi: vzdrževanje skupnih delov pokopališč, ureditev pokopališča na posamezne zvrsti grobov, prekop grobov in opustitev pokopališč. Na območju občine Litija s pokopališči upravljajo javna podjetja in krajevne skupnosti. Upravljalca je dolžan voditi evidenco grobov v obliki pokopališkega katastra, ki vsebuje oddelke pokopališča in grobove ter zvrsti grobov, izdelava tudi pravila o javnih pogrebnih svečanostih. **Odlok o pokopališkem redu in javnih pogrebnih svečanostih na območju Občine Litija** je bil sprejet leta 1992.

**Odlok o upravljanju, obvezni uporabi in vzdrževanju kanalizacije v občini Litija** je zelo star dokument, sprejet je bil namreč leta 1977. Občina Litija bi morala za to področje nujno sprejeti nov odlok, ki bi bil prilagojen sedanjim razmeram.

## **10.2 JAVNO PODJETJE KOMUNALNO STANOVANJSKO PODJETJE LITIJ D.O.O. – NOSILEC IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB NA OBMOČJU OBČINE LITIJ**

Občinski svet Občine Litija je 06.10.1997 sprejel Odlok o ustanovitvi Javnega podjetja Komunalno stanovanjskega podjetja Litija, d.o.o. (v nadaljevanju JP KSP Litija), s katerim se je uskladila dejavnost, organiziranje in upravljanje tega podjetja. Statut podjetja je bil sprejet 23.02.2004, prav tako s strani Občinskega sveta Občine Litija.

Edini ustanovitelj in lastnik podjetja je bila do 31.12.2002 Občina Litija. Z ustanovitvijo nove občine Šmartno pri Litiji pa je bil sklenjen dogovor o delitvi lastništva v JP KSP med Občino

Litija (73,6%) in Občino Šmartno pri Litiji (26,4%) in sicer po ključu števila prebivalcev. Občini do tega trenutka še nista sprejeli ustanovitvenih aktov in ostalih aktov iz katerih bo razvidno, na kakšen način se bodo izvajale gospodarske javne službe.

Z odlokom in statutom je določeno, da podjetje opravlja dejavnosti gospodarskih javnih služb, določene z Odlokom o gospodarskih javnih službah v Občini Litija, t.j. obvezne gospodarske javne službe ter tudi druge dejavnosti komunalnega in stanovanjskega značaja.

V letu 2003 so v tem javnem podjetju izvajali naslednje gospodarske javne službe: oskrba z vodo, odvajanje komunalnih odplak, odvoz in deponiranje odpadkov, pogrebno in pokopališko dejavnost, vzdrževanje lokalnih cest, javnih poti in krajevnih središč, javnih zelenih površin in javne razsvetljave. Poleg izvajanja javnih služb opravljajo kot tržne dejavnosti še razne gradbene in druge storitve za občane in pravne osebe, ogrevanje v stanovanjskih soseskah ter upravljanje s stanovanjskim in poslovnim fondom. Kot izvajanje tržnih dejavnosti obravnavajo tudi dejavnost ravnanja z odpadki iz gospodarstva ter določena dela na vodovodnem sistemu, ki ni tretirana kot gospodarska javna služba. Stroški in prihodki v zvezi s takimi storitvami se spremljajo posebej in se ne obravnavajo kot opravljanje gospodarskih javnih služb.

V letu 2003 ni bila ukinjena nobena gospodarska javna služba, pač pa so se določene izvajale še v večjem obsegu. Tako je bilo veliko pozornosti namenjene zbiranju in odstranjevanju komunalnih odpadkov, ki je gledano tudi z ekonomskega stališča najbolj problematična gospodarska javna služba v občini Litija.

Podjetje je Ministrstvu za okolje in prostor v letu 2000 najavilo zapiranje obstoječega odlagališča nenevarnih komunalnih odpadkov z datumom 31.12.2003. Tako so v letu 2003 potekale velike aktivnosti glede uvedbe ločenega zbiranja odpadkov in zapiranja obstoječega odlagališča ter iskanja rešitev odlaganja ostankov odpadkov. V obe občini je bilo tako nameščenih sto zbiralnic za ločeno zbiranje odpadkov. Pričetek ločenega zbiranja je bil uveden s 01.01.2004, skladno z veljavno zakonodajo. Zbiralnice za ločene frakcije so nameščene tako, da je v eno zbiralnico vključenih 250 prebivalcev, kljub temu, da republiški predpis pogojuje namestitev posod na 500 prebivalcev.

Občini se nista poenotili in vključili v enoten projekt, kar zadeva reševanje problema odlaganja mešanih komunalnih odpadkov. Občina Litija je podpisala medobčinsko pogodbo (CEROZ) Center za ravnanje z odpadki Zasavje, občina Šmartno pri Litiji pa pogodbo z Občino Logatec. Tako se ostanki mešanih komunalnih odpadkov iz območja občine Litija s 1.6.2004 odlagajo na odlagališču v Hrastniku, iz območja Šmartno pri Litiji pa se odlagajo na odlagališču v občini Logatec.

Občinski svet Občine Litija in Občinski svet Občine Šmartno pri Litiji sta v začetku leta 2004 sprejela novo ceno ravnanja s komunalnimi odpadki za posamezne občine, ki je bila potrjena tudi s strani Ministrstva za gospodarstvo. Povzročiteljem komunalnih odpadkov je bila višja cena prvič zaračunana za marec 2004. Nove cene naj bi bile osnova za pokrivanje stroškov ravnanja z odpadki, ki so se bistveno povečali zaradi višjega standarda ravnanja s komunalnimi odpadki. Podjetje je obe občini pogosto opozarjalo na rešitev problema zbirnega centra, ki ga je lokalna skupnost dolžna zagotoviti za nemoteno izvajanje dejavnosti ravnanja z odpadki. Vendar pa, po besedah direktorja JP KSP Litija, občini nista zagotovili niti minimalnih pogojev na osnovi katerih bi JP KSP Litija lahko nemoteno izvajalo dejavnost. Tako ostaja odprto vprašanje prekladanja, sortiranja in omogočanja možnosti povzročiteljem odpadkov, da bi le-te lahko predajali v zbirni center, kjer naj bi se ločevali in predajali pooblaščenim prevzemnikom.

### **10.3 FINANCIRANJE GJS V OBČINI LITIJA**

Financiranje javnih služb je opredeljeno v 18. členu Odloka o GJS, ki pravi, da se gospodarske javne službe financirajo iz cen javnih dobrin, proračunskih sredstev in drugih virov, pri čemer se iz cene financirajo storitve tistih javnih služb, ki so individualno določljive in izmerljive in jih plačujejo njihovi uporabniki glede na količino porabe. Občinski svet lahko določi, da se cene posameznih storitev plačujejo diferencirano glede na posamezne vrste uporabnikov in glede na količino porabljenih javnih dobrin. Storitve gospodarskih javnih služb, pri katerih ni mogoče ugotoviti njihovega uporabnika, pa se financirajo iz proračuna ali drugih virov.

Statut JP KSP Litija, sprejetim v letu 1998 pa prav tako navaja, da so eden izmed virov za financiranje dejavnosti podjetja sredstva, ki jih za uporabo javnih dobrin in storitev plačujejo uporabniki. Cena je lahko v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Poleg tega podjetje

razpolaga še z viri, ki se zagotavljajo v okviru sistema financiranja javne porabe ter s krediti, dotacijami. Druge dejavnosti podjetja se financirajo s cenami storitev potržnih načelih.

### **10.3.1 Okoljska dajatev za obremenjevanje vode**

V Sloveniji je bilo leta 1995 uvedeno plačilo takse za obremenjevanje voda. Podlaga za to je bil Zakon o varstvu okolja, ki je pričel veljati leta 1993. Taksa ali po novem okoljska dajatev se plačuje za industrijske, komunalne in padavinske odpadne vode (Internet 6) in je že od leta 1996 uveljavljen finančni vir za financiranje gradnje objektov javne kanalizacije.

Vsebina Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda (Uradni list RS, št. 123/04, 142/04, 68/05) je, da se na območjih, kjer odvajanje in čiščenje odpadnih voda ni urejeno oz. se odpadne vode ne očistijo v zadovoljivi meri, plačuje okoljska dajatev z namenom, da se lahko zbrana sredstva koristijo namensko za izboljšanje razmer odvajanja in čiščenja odpadnih voda. Uredba določa, da je zavezanec za plačilo te dajatve izvajalec gospodarske javne službe, kar v primeru občine Litija pomeni JP KSP Litija. Vendar, ko je JP KSP Litija s 1. januarjem letos razširilo krog plačnikov tudi na člane gospodinjstev, ki niso priključeni na javni vodovod oz. na javno kanalizacijo, je to logično povzročilo veliko nezadovoljstvo med občani. Velja poudariti, da je samo nekaj občin v Sloveniji razširilo plačilo okoljske dajatve na vse svoje občane oz., da je občina Litija eden izmed redkih primerov, kjer je že prišlo do izvajanja Uredbe v celoti.

Zato so občinski svetniki na izredni seji sprejeli sklepe, s katerimi predlagajo pristojnemu ministrstvu in vladi, naj nemudoma spremenita uredbo in oprostijo plačevanja okoljske dajatve vsa tista gospodinjstva, ki niso priključena na javni vodovod. Od vodstva občine in JP KSP Litija pa zahtevajo, da do končne odločitve ministrstva in vlade občanom ne pošiljajo položnic in da se vsem tistim, ki so že plačali dajatev, denar vrne oz. kompenzira s plačilom drugih komunalnih storitev. Občinski svetniki med drugim poudarjajo tudi, da se je ob pristopnih pogajanjih z EU Slovenija zavezala, da bo odvajanje odpadnih voda pri vseh uporabnikih zagotovljeno do konca leta 2017. Pri realizaciji te zaveze pa se zastavlja bistveno vprašanje, ali je posameznik, ki je zgradil lastni vodovod in bo moral zgraditi tudi lastno čistilno napravo (in je zavezanec za plačilo okoljske dajatve), opravičen do sofinanciranja izgradnje lastne čistilne naprave. Poleg tega mu Uredba nalaga dvakratno višino plačila te

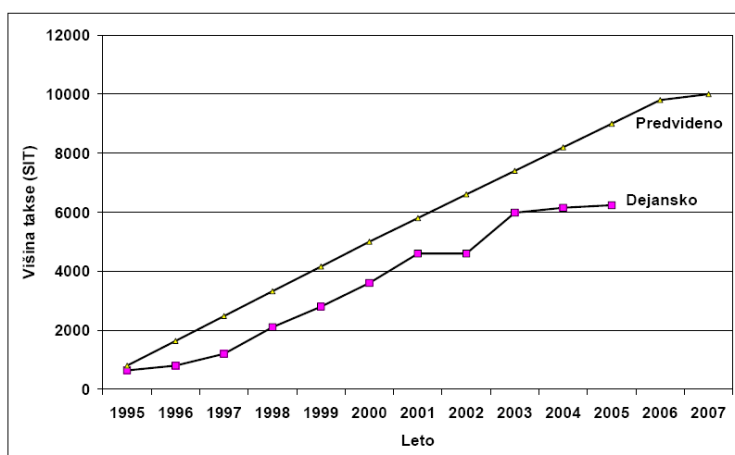
dajatve v primerjavi s porabnikom pitne vode, kjer je upravljavec JP KSP Litija ali druga pravna oseba.

Vse to pa je za litijskega župana pravno sporno, zato je pristojne službe na Ministrstvu za okolje in prostor ter v vladni službi za lokalno samoupravo in regionalno politiko zaprosil za ločeni pravni mnenji.

Tudi direktor JP KSP Litija sklepa občinskega sveta ne bo spoštoval, ker je po njegovem mnenju pravno nič. Uklonil se mu bo le v primeru, da bo ta denar (približno 90 milijonov tolarjev) za državo zagotovljen v občinskem proračunu.

Vsekakor pa prevladuje mnenje, da se lahko obračunavajo samo tiste storitve, ki jih izvajalec javne službe tudi dejansko izvaja v skladu z občinskim odlokom in programom oskrbe odvajanja in čiščenja komunalne vode. V Litiji pa je praksa takšna, da morajo občani, ki niso priključeni na javno kanalizacijo, ampak imajo svoje nepretočne greznice, poklicati pooblaščenca, a drage službe zunaj litijske občine, saj jim jih litijska komunala ne prazni, kljub temu, da je praznjenje greznic obvezna občinska javna služba.

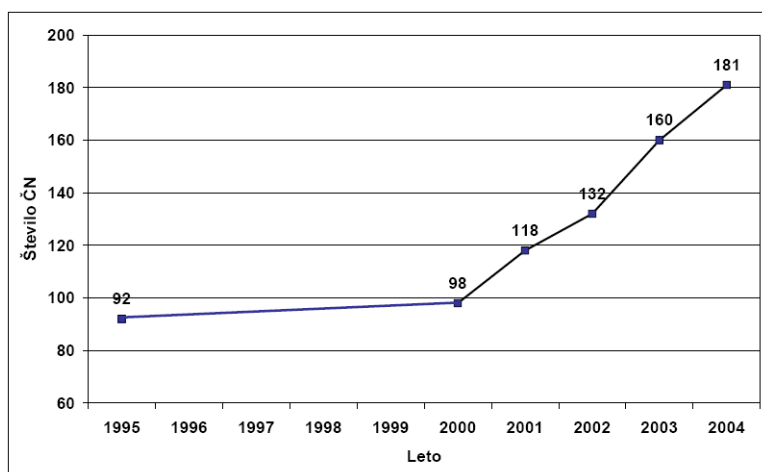
V osnovi je okoljska dajatev dohodek državnega proračuna. Po sprejetju novega Zakona o varstvu okolja leta 2004, je prišlo do nove večje spremembe Uredbe in sicer, dajatev se več ne namenja v investicije neposredno iz občinskih proračunov, temveč se le-ta najprej plača v proračun RS, nato pa se po določeni proceduri dodeli občini, da jo ta nameni za odobrene investicije. Na nov način se bo dajatev pričela obračunavati v letu 2007 (Internet 6).



Slika 9.1: Potek naraščanja višine takse po letih (vir: Internet 6)



Zavezancu se torej lahko oprosti ali zmanjša plačilo odmerjene takse, če nameni sredstva v investicijo, s katero se zmanjša obremenjevanje voda. S tem se je pričelo intenzivno delati na investicijah za zmanjšanje obremenjevanja voda. To so predvsem kanalizacije in čistilne naprave. Glede na to, da se oprostitev plačila takse osebam zasebnega prava šteje za državno pomoč, je z letom 2004 prenehala veljati možnost oprostitve za industrijske odpadne vode. Še naprej pa ostaja možnost oprostitve za komunalno vodo v javnem sektorju. Od začetka uveljavitve Uredbe do vključno leta 2003 je industrija uveljavila za približno 20 milijard SIT oprostitev takse zaradi vlaganj v investicije, javni sektor pa za 47 milijard SIT. V 65 podjetjih so iz takse gradili različne objekte za zmanjševanje obremenitve voda, v javnem sektorju pa se je zgradilo več kot 80 čistilnih naprav in nekaj sto kanalskih sistemov. Vsako leto teče preko 300 investicij, ki se financirajo iz takse. Učinki na kvaliteto površinskih in podzemnih voda niso takojšnji, se pa kažejo trendi izboljšanja in stalno narašča število prebivalcev, ki so priključeni na čistilno napravo za zahtevano stopnjo čiščenja (Internet 6).



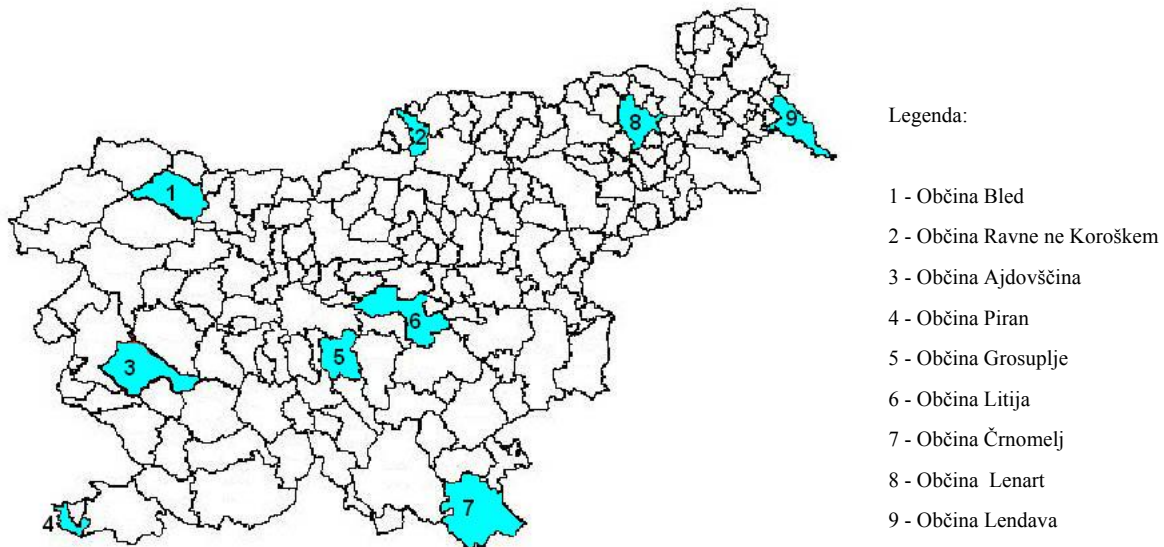
Slika 9.2: Število čistilnih naprav po letih v Sloveniji (vir: Internet 6)

Skladno z operativnim programom varstva okolja na področju odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, se bodo sredstva okoljske dajatve porabljala do 2015 za gradnjo čistilnih naprav in do 2017 za izvedbo kanalskih vodov. Pričakovana višina prilivov zaradi okoljskih dajatev za leto 2006 je približno 10 milijard SIT, kar je za 1 milijardo SIT manj kot v letu 2003, z izgradnjo komunalnih čistilnih naprav in javne kanalizacije pa bodo ti prilivi padali in bodo v letih 2015-2017 znašali okoli 2,5 milijarde tolarjev. Prilivi okoljskih dajatev bodo pokrivali okoli 60% vseh potrebnih sredstev za realizacijo operativnega programa odvajanja in čiščenja odpadnih voda (Internet 6).

Z uveljavitvijo Uredbe se na področju okoljske dajatve uvaja bolj urejen in usmerjen način njene porabe tako, da bodo ukrepi čiščenja in odvajanja odpadnih voda v bodoče izvajani v rokih in na posameznih območjih Republike Slovenije tako, kot so določeni s predpisi na področju odvajanja odpadnih voda (Internet 6).

## **11 ANALIZA POSLOVANJA JAVNIH PODJETIJ IN KONCESIONARJEV V DEVETIH SLOVENSКИH OBČINAH**

V analizo je vključenih 37 podjetij iz devetih slovenskih občin<sup>11</sup> (vključena je tudi občina Litija). Po številu prebivalcev so primerljive z občino Litija (imajo od 10.000 do 20.000 prebivalcev) in so enakomerno porazdeljene po Sloveniji. Na spodnji sliki so prikazane analizirane občine.



Slika 10.3: Prikaz občin, vključenih v analizo

Najprej v tabeli predstavljam vsa analizirana podjetja, ki izvajajo lokalne gospodarske javne službe. Gre za javna podjetja in podjetja, ki so jim bile podeljene koncesije za določeno obdobje, vendar naj poudarim, da ostalih oblik (javni gospodarski zavod, režijski obrat in vlaganje kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava) zagotavljanja gospodarskih javnih služb te občine ne poznajo. Iz tabele je razvidno, da znotraj ene občine gospodarske javne službe opravljajo podjetja iz različnih občin. Podan je še podatek o poslovnem izidu<sup>12</sup> podjetij v obračunskem obdobju oz. poslovnem letu 2004 v tisoč tolarjih (in sicer padajoče po občinah) ter o načinu izvajanja gospodarskih javnih služb.

<sup>11</sup> Podatki o konkretnih podjetjih izhajajo iz letnih poročil podjetij, objavljenih na spletni strani AJPES-a (glej Internet 4) ter Popisa izvajalcev državnih in lokalnih gospodarskih javnih služb (glej Internet 8).

Sedež podjetja	Občina, kjer podjetje izvaja GJS ter naziv podjetja	Način izvajanja GJS	Čisti poslovni izid obračunskega obdobja (v 1000 SIT)
<b>LENART</b>			
Maribor	Cestno podjetje Maribor, d.d.	koncesionar	296,342
Maribor	Mariborski vodovod d.d.	javno podjetje	83,650
Murska Sobota	Saubermacher d.o.o.	koncesionar	35,114
Maribor	Madison d.o.o.	koncesionar	32,169
Cankova	Wolf Skakovci d.o.o.	koncesionar	31,278
Lenart	Jančič Slavko s.p.	koncesionar	8,692
Maribor	Nigrad Javno komunalno podjetje d.d.	javno podjetje	1,061
<b>LENDAVA</b>			
Cankova	Wolf Skakovci d.o.o.	koncesionar	31,278
Lendava	Komunala d.o.o., Lendava	koncesionar	26,192
Beltinci	Mura - vodnogospodarsko podjetje, d.d.	koncesionar	22,170
Črešnovci	Cvetličarstvo in pogrenišvo Marija Frenčak s.p.	koncesionar	1,962
Lendava	Medial, dimnikarske storitve Lendava d.o.o.	koncesionar	358
<b>ČRNOMELJ</b>			
Ljubljana	Petrol d.d., Ljubljana	koncesionar	6,460,984
Koper	I & I d.d. Koper	koncesionar	1,498,131
Grosuplje	Avtotransporti Kastelec, Kastelec Lado s.p.	koncesionar	736,302
Novo Mesto	CGP, cestno in gradbeno podjetje, d.d.	koncesionar	585,832
Vinica	MPOV storitve in trgovina d.o.o.	koncesionar	23,848
Črnomelj	Evi Črnomelj d.o.o.	koncesionar	16,135
Črnomelj	JP Komunala Črnomelj d.o.o.	javno podjetje	8,032
<b>BLED</b>			
Kranj	Vodnogospodarsko podjetje d.d.	javno podjetje	60,442
Kranj	Cestno podjetje Kranj, d.d.	koncesionar	55,423
Jesenice	Tilen Štefelin s.p.	koncesionar	50,557
Bled	Infrastruktura Bled d.o.o.	javno podjetje	12,736
Bled	WTE projektna družba Bled d.o.o.	koncesionar	-2,436
<b>RAVNE NA KOROŠKEM</b>			
Ravne na Koroškem	Petrol Energetika d.o.o.	koncesionar	79,911
Velenje	Karbon, čiste tehnologije d.o.o.	koncesionar	2,129
Ravne na Koroškem	Javno komunalno podjetje LOG d.o.o.	javno podjetje	1,706
<b>AJDOVŠČINA</b>			
Grosuplje	Avtotransporti Kastelec, Kastelec Lado s.p.	koncesionar	736,302
Ajdovščina	Komunalno stanovanjska družba d.o.o.	javno podjetje	1,218
<b>GROSUPLJE</b>			
Grosuplje	Avtotransporti Kastelec, Kastelec Lado s.p.	koncesionar	736,302
Grosuplje	Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o.	javno podjetje	26,534
Ljubljana	Energetski servis E.S. d.o.o.	koncesionar	569
Ljubljana	LPP d.o.o.	javno podjetje	-2,054
<b>PIRAN</b>			
Koper	I & I d.d. Koper	koncesionar	1,498,131
Grosuplje	Avtotransporti Kastelec, Kastelec Lado s.p.	koncesionar	736,302
Koper	CPK d.d.	koncesionar	103,098
Koper	Rižanski vodovod Koper d.o.o.	javno podjetje	48,305
Piran	Okolje Piran, d.o.o.	javno podjetje	14,347
Kresnice	Get Inženiring, d.o.o.	koncesionar	10,277
Portorož	Ogrevanje Piran d.o.o.	javno podjetje	2,970
<b>LITIJA</b>			
Kresnice	Get Inženiring, d.o.o.	koncesionar	10,277
Litija	KSP Litija d.o.o.	javno podjetje	9,289
Litija	Franc Dobravec s.p.	koncesionar	1,186

Tabela 10.1: Poslovni izid podjetij (2004) znotraj posameznih občin (vir: avtor)

<sup>12</sup> Ker so izvajalci gospodarskih javnih služb organizirani v eni izmed oblik gospodarskih družb, morajo o svojem delovanju poročati, v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah in slovenskimi računovodskimi standardi (SRS). Računovodski standardi zahtevajo izdelavo izkazov poslovnega izida ločeno za vsako dejavnost gospodarskih javnih služb in ločeno za tržne dejavnosti. Razčlenitev po občinah pa na podlagi SRS ni zahtevana, zato jo izvajajo le tista podjetja, kjer je to potrebno zaradi zahtev občin. Dobiček ali izguba na ravni celotnega podjetja se razdeli na del, ki izhaja iz opravljanja gospodarskih javnih služb in del, ki izhaja iz opravljanja drugih dejavnosti, če je to glede na obseg drugih dejavnosti gospodarno oz. če to zahteva država ali občina (SRS 35.36). V praksi večina občin zahteva ločeno izkazovanje poslovnega izida poslovanja po posameznih občinah, kar naj bi omogočilo pravičnejšo delitev pri uporabi dobička ali pokrivanju izgube, ki se mora ugotavljati na ravni celotnega podjetja (Jereb, 2004:31).

V spodnji tabeli pa so prikazani poslovni rezultati podjetij za leto 2004, od tistega z največjim čistim dobičkom, do tistega, ki posluje z izgubo. Zelo očitno je, da javna podjetja v povprečju dosegajo bistveno slabše poslovne rezultate kot koncesionarji.

Občina, kjer podjetje izvaja GJS	Sedež podjetja	Naziv podjetja	Način izvajanja GJS	Čisti poslovni izid obračunskega obdobja (v 1000 SIT) za leto 2004	Čisti poslovni izid obračunskega obdobja (v 1000 SIT) za leto 2003
ČRNOMELJ	Ljubljana	Petrol d.d., Ljubljana	koncesionar	6,460,984	6,051,573
PIRAN	Koper	I & I d.d. Koper	koncesionar	1,498,131	7,495
ČRNOMELJ	Grosuplje	Avtotransporti Kastelec, Kastelec Lado s.p.	koncesionar	736,302	480,346
ČRNOMELJ	Novo Mest	CGP, cestno in gradbeno podjetje, d.d.	Koncesionar	585,832	316,168
LENART	Maribor	Cestno podjetje Maribor, d.d.	Koncesionar	296,342	368,024
PIRAN	Koper	CPK d.d.	Koncesionar	103,098	132,829
LENART	Maribor	Mariborski vodovod d.d.	javno podjetje	83,650	52,417
RAVNE NA KOROŠKEM	Ravne	Petrol Energetika d.o.o.	Koncesionar	79,911	6,973
BLED	Kranj	Vodnogospodarsko podjetje d.d.	javno podjetje	60,442	146,181
BLED	Kranj	Cestno podjetje Kranj, d.d.	Koncesionar	55,423	90,909
BLED	Jesenice	Tilen Štefelin s.p.	Koncesionar	50,557	34,190
PIRAN	Koper	Rižanski vodovod Koper d.o.o.	javno podjetje	48,305	81,931
LENART	Murska S.	Sauberbacher d.o.o.	Koncesionar	35,114	36,625
LENART	Maribor	Madison d.o.o.	Koncesionar	32,169	36,110
LENART	Cankova	Wolf Skakovci d.o.o.	Koncesionar	31,278	430
GROSUPLJE	Grosuplje	Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o.	javno podjetje	26,534	37,961
LENDAVA	Lendava	Komunala d.o.o., Lendava	Koncesionar	26,192	8,348
ČRNOMELJ	Vinica	MPOV storitve in trgovina d.o.o.	Koncesionar	23,848	8,138
LENDAVA	Lendava	Mura - vodnogospodarsko podjetje, d.d.	Koncesionar	22,170	41,170
ČRNOMELJ	Črnomelj	Evi Črnomelj d.o.o.	koncesionar	16,135	1,845
PIRAN	Piran	Okolje Piran, d.o.o.	javno podjetje	14,347	**
BLED	Bled	Infrastruktura Bled d.o.o.	javno podjetje	12,736	13,315
LITIJA	Kresnice	Get Inženiring, d.o.o.	koncesionar	10,277	15,626
LITIJA	Litija	KSP Litija d.o.o.	javno podjetje	9,289	-506
LENART	Lenart	Jančič Slavko s.p.	koncesionar	8,692	14,128
ČRNOMELJ	Črnomelj	JP Komunala Črnomelj d.o.o.	javno podjetje	8,032	5,460
PIRAN	Portorož	Ogrevanje Piran d.o.o.	javno podjetje	2,970	11,977
RAVNE NA KOROŠKEM	Velenje	Karbon, čiste tehnologije d.o.o.	koncesionar	2,129	161
LENDAVA	Črešnovci	Cvetličarstvo in pogrejništvo Marija Frenčak	koncesionar	1,962	1,590
RAVNE NA KOROŠKEM	Ravne	Javno komunalno podjetje LOG d.o.o.	javno podjetje	1,706	15,084
AJDOVŠČINA	Ajdovščina	Komunalno stanovanjska družba d.o.o.	javno podjetje	1,218	18,809
LITIJA	Litija	Franc Dobravec s.p.	koncesionar	1,186	3,407
LENART	Maribor	Nigrad Javno komunalno podjetje d.d.	javno podjetje	1,061	596
GROSUPLJE	Ljubljana	Energetski servis E.S. d.o.o.	koncesionar	569	1,633
LENDAVA	Lendava	Medial, dimnikarske storitve Lendava d.o.o.	koncesionar	358	298
GROSUPLJE	Ljubljana	LPP d.o.o.	javno podjetje	-2,054	-438,566
BLED	Bled	WTE projektna družba Bled d.o.o.	koncesionar	-2,436	**
<b>Skupaj</b>				<b>10,344,459</b>	<b>7,602,675</b>

Tabela 10.2: Poslovni izid podjetij – padajoče po občinah (vir: avtor)

Preden pa podam kakršnekoli ugotovitve, bi podrobneje predstavila še poslovne rezultate za leto 2004 po dejavnostih 3 javnih podjetij. V osnovnem kapitalu vseh treh so občine edini ustanovitelj in lastnik javnih podjetij.

Dejavnost	Občina Litija	Občina Šmartno	Skupaj podjetje
<b>I. Gospodarske javne službe</b>	<b>-10.334</b>	<b>1.399</b>	<b>-8.935</b>
*proizvodnja in distribucija vode	-4.998	-2.126	-7.124
*odvajanje odplak	-819	-154	-973
ravnanje z odpadki	-5.662	453	-5.209
*pogrebna in pokopališka dejavnost	-1.618	-583	-2.201
*vzdrževanje skupne komunalne rabe (ceste, javne poti in krajevna središča, zelene površine in javna razsvetljava)	2.763	3.809	6.572
<b>II. Tržne dejavnosti</b>	<b>13.413</b>	<b>4.811</b>	<b>18.224</b>
<b>SKUPAJ:</b>	<b>3.079</b>	<b>6.210</b>	<b>9.289</b>

Tabela 10.3: Poslovni izid JP KSP Litija za leto 2004, ločeno po dejavnostih (Internet 4)

Dejavnost	Rezultat 2004
Vzdrževanje mesta	-464.890
Vodooskrba	3.151.075
Kanalščina	2.134.593
Pogrebna dejavnost	-484.797
Odvoz odpadkov	3.005.251
Parkirnina	526.263
Deponiranje odpadkov	-8.783.589
Centralna čistilna naprava	3.797.271
<b>Skupaj gospodarske javne službe</b>	<b>-2.881.177</b>
Dela za trg - gradnje	10.913.060
<b>SKUPAJ:</b>	<b>8.032</b>

Tabela 10.4: Poslovni izid JP Komunalna Črnomelj za leto 2004, ločeno po dejavnostih (Internet 4)

Dejavnost	Občina Ajdovščina	Občina Vipava	Skupaj podjetje
<b>Javne službe</b>	<b>5.209.878</b>	<b>3.359.756</b>	<b>8.569.634</b>
Vodovod	-13.682.153	-8.317.088	-21.999.241
Kanalizacija	-7.677.551	-4.677.576	-12.355.127
Ravnanje z odpadki	57.435.938	15.760.558	73.196.496
Čistilna naprava	-31.630.643	-	
Javna snaga, vzdrževanje parkov	249.461	70.401	319.862
Lokalne ceste	514.826	523.461	1.038.287
<b>Tržne dejavnosti</b>	-	-	<b>-7.350.938</b>
pogrebna dejavnost	-	-	-2.276.132
Plinovod	-	-	-1.146.127
Upravljanje s stanovanji in tržnico	-	-	-3.928.679
<b>SKUPAJ:</b>	<b>5.209.878</b>	<b>3.359.756</b>	<b>1.218.696</b>

Tabela 10.5: Poslovni izid Komunalno stanovanjske družbe, Ajdovščina za leto 2004, ločeno po dejavnostih (Internet 4)

Če pogledamo vseh 37 podjetij vidimo, da vse pomembnejše gospodarske javne službe opravljajo javna podjetja (področje oskrbe z vodo, ravnanja z odpadki, pogrebno in pokopališko dejavnost ter vzdrževanje javnih površin). V obliki koncesije se v večini občin izvajajo naslednje gospodarske javne službe: dimnikarstvo, ravnanje z izrabljenimi motornimi vozili, vzdrževanje javnih cest, javna razsvetljava, plakatiranje. Redko se v obliki koncesije izvajajo obvezne gospodarske javne službe (zbiranje, čiščenje in distribucija vode, deponiranje odpadkov). Tako lahko upravičeno sklepamo, da je ta oblika rezervirana le za neobvezne gospodarske javne službe, za kar pa ni nikakršnega razloga.

Vsa tri podjetja, pri katerih sem izpostavila poslovni rezultat po dejavnostih, so poslovno leto zaključila pozitivno, vendar je dobiček minimalen. Vidim, da so ekonomsko najbolj problematični rezultati na področju proizvodnje in distribucije vode, odvajanja odplak ter v primeru občine Litija na področju ravnanja s komunalnimi odpadki. Negativni rezultat na enoti ravnanja s komunalnimi odpadki za občino Litija je bil sicer pričakovan, saj je bila cena za odlaganje komunalnih odpadkov v Hrastniku uveljavljena šele z oktobrom, z odlaganjem na tamkajšnji deponiji pa je javno podjetje pričelo že v juniju 2004. V JP KSP Litija so se čisti prihodki, pridobljeni z opravljanjem gospodarskih javnih služb, v letu 2004 povečali za 34%, kar pa je posledica višje cene ravnanja s komunalnimi odpadki za gospodinjstva. Prav tako so se čisti prihodki od drugih dejavnosti povečali za 30%, kar je tudi posledica povišanja cene ravnanja z odpadki za druge povzročitelje odpadkov – pravne osebe in samostojne podjetnike.

V občini Ajdovščina so svoj ekonomski položaj prav tako izboljšali zaradi povišanja cen storitev v letu 2004. Za 17% so povišali cene čiščenja odpadnih voda.

Iz podatkov je razvidno tudi, da poleg gospodarskih javnih služb podjetja opravljajo tudi tržne dejavnosti. Občini Litija in Črnomelj sta v tem delu poslovali z 18 in 10 milijonov tolarjev dobička, presenetljivo pa so v občini Ajdovščina tudi vse tri tržne dejavnosti poslovale z izgubo.

Pogrebna dejavnost je očitno problematična v vseh treh občinah, ne glede na to, ali se izvaja kot tržna dejavnost ali v okviru gospodarske javne službe. V občinah, kjer to dejavnost

opravlja koncesionar, ta dejavnost posluje z dobičkom, ki iz leta v leto narašča. Zakaj se torej občine pogosteje ne odločajo za opravljanje gospodarskih javnih služb s pomočjo koncesij?

Zanimiva je tudi praksa nekaterih občin, ko so kot izbirno javno službo določile dejavnost, ki jo je mogoče izvajati neposredno na trgu. Takšen primer je dejavnost upravljanja prometnih, zelenih in drugih površin, upravljanje določenih javnih parkirišč, okraševanje z zastavami, obešanje transparentov in plakatiranje, mestna tržnica in vzdrževanje javnih sanitarij. Ob upoštevanju določil Pogodbe prakse Evropskega sodišča so to dejavnosti, ki se lahko zagotavljajo na trgu, ob svobodni konkurenci. Občinski odloki, ki te dejavnosti uvrščajo med gospodarske javne službe, ne vsebujejo zadostnih utemeljitev za takšne odločitve, predvsem pa ne upravičenj, zaradi katerih jih ne bi bilo mogoče zagotavljati na trgu. Ne vsebujejo niti utemeljitev, zakaj bi bila konkurenca omejena ter uveden monopolni položaj (Prašnikar, 2005:5,6).

Podatki kažejo, da podjetja, ki so jim bile za izvajanje gospodarskih javnih služb podeljene koncesije, v povprečju dosegajo bistveno boljše poslovne rezultate od javnih podjetij. Od navedenih daleč najbolj uspešno posluje Petrol d.d., ki skrbi za distribucijo in dobavo zemeljskega plina ter čiščenje voda. Čisti dobiček, ki ga dosega z opravljanjem gospodarskih javnih služb v letu 2004 znaša 138.173 tisoč tolarjev, preostali dobiček (6.599.157 tisoč tolarjev) pa izhaja iz njegove tržne dejavnosti. Dobro poslujejo tudi vsa cestna podjetja s koncesijo, vodooskrba pa je v celoti prepuščena javnim podjetjem. Zanimiva posebnost je Mura-vodnogospodarsko podjetje iz Lendave, ki je v osnovi sicer javno podjetje, vendar mu je bila za vzdrževanje vodne infrastrukture ter opravljanje javno-vodnogospodarske službe podeljena koncesija. Odlok o načinu opravljanja gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (UL RS, 108/2003) v svojem 15. členu namreč navaja, da javno podjetje lahko pridobi tudi koncesijo za dejavnosti javnih služb.

Če vsa analizirana podjetja pogledamo kot celoto, bi težko ocenili, ali uspešnost njihovega poslovanja narašča ali upada. V letu 2004 je le približno polovica vseh podjetij dosegla boljši poslovni rezultat od predhodnjega leta. Celoten dobiček vseh podjetij pa se je glede na leto 2003 povečal za skoraj 30%.



Glede na slabe rezultate javnih podjetij, ki na področju gospodarskih javnih služb zelo pogosto poslujejo z izgubo oz. dosega minimalni dobiček, se sprašujem, ali ne bi bilo res bolje, če bi se gospodarske javne službe opravljale v drugih oblikah, npr. s koncesijami. Očiten interes javnih podjetij je prikazovanje izgube, zahteve po višji ceni, ki jih občina odobri, plačujejo pa občani. Skupne politike na tem področju ni, občine pa načeloma vsaka zase oblikujejo cene po svojem občutku in potrebah.

S tem ko občine ustanavljajo javna podjetja, omejujejo konkurenco na posameznih področjih ter vzpostavljajo monopole. Tudi tam, kjer to ni nujno, saj bi se nekatere dejavnosti zagotovo lahko samostojno financirale na trgu.

Iz vsega tega pa lahko razberemo tudi to, da je stanje na področju gospodarskih javnih služb v Sloveniji še precej oddaljeno od procesov, ki jih spodbuja EU.

## 12 ZAKLJUČEK

Bistvo samouprave, in s tem tudi samih občin, temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, katerih se neposredno zadevajo. Razlog za samoupravo pa je deloma zgodovinski, saj se država za nekatere javne naloge prvotno sploh ni zanimala in jih je šele pozneje spoznala za javne, deloma pa za spoznanje, da lahko interese in koristi najbolje spozna in skrbi za njihovo uresničitev neposredno prizadeti krog ljudi, da torej »ljudstvo« samo vodi del javnih zadev.

So področja, kjer lokalne gospodarske javne službe igrajo veliko vlogo. Poleg tega, da zagotavljajo javne dobrine in storitve za zadovoljevanje javnih potreb, s svojo porabo, viri in opravljenimi nalogami tudi prispevajo k nacionalnemu gospodarstvu. Te službe dajejo posebne prispevke lokalnemu razvoju in igrajo pomembno vlogo pri organiziranju socialne solidarnosti z zagotavljanjem nujnih služb za zadovoljevanje javnih potreb. Lahko rečemo, da oblikujejo okolje lokalnih prebivalcev in s tem določajo kakovost njihovega življenja. Uporabniki teh storitev uživajo enake pravice in varstvo kot jih dajejo nacionalne javne službe. Lokalne gospodarske javne službe vključujejo uporabo velikih finančnih sredstev, ki se še povečujejo, z namenom, da bi zadovoljili povpraševanje po teh storitvah (nove potrebe, več uporabnikov,...).

Pri analiziranju načinov izvajanja gospodarskih javnih služb v Republiki Sloveniji sem ugotovila, da se organi lokalne samouprave najpogosteje odločajo za javno podjetje ali pa podelitev koncesije, medtem ko se za ustanovitev režijskega obrata ali ustanovitev javnega gospodarskega zavoda odločijo le redko. Redko se odločajo tudi za vlaganje sredstev v zasebni kapital, kar je po eni strani logično, saj je v tem primeru sporna povrnitev sredstev. Z analizo in primerjavo najpogostejših načinov izvajanja gospodarskih javnih služb, to je javnih podjetij in koncesij v devetih slovenskih občinah, ki imajo podobno število prebivalcev, sem ugotovila, da javna podjetja poslujejo s slabšimi rezultati, vendar pa najpogosteje opravljajo pomembnejše dejavnosti znotraj občin. Nasprotno pa vsi koncesionarji opravljajo manj pomembne dejavnosti, poslujejo pa z boljšimi poslovnimi rezultati. Zelo verjetno je to mogoče pripisati temu, da se obnašajo bolj tržno, so bolj liberalizirana, manjša in hitreje prilagodljiva. Prav tako morajo bolj paziti na dobro ime podjetja in več vlagati v kvaliteto opravljenih storitev. Zaradi naštetih dejstev in na podlagi analize menim, da je podelitev koncesije najboljši način izvajanja gospodarskih javnih služb, saj zagotavlja kvalitetnejše

storitve in večje prihodke. Tako lahko potrdim svojo drugo hipotetično predpostavko, in sicer, da je podeljevanje koncesij osebam zasebnega prava učinkovitejši način izvajanja lokalne gospodarske javne službe od ustanavljanja javnih podjetij. Prav tako rezultati opravljene primerjave kažejo na to, da javna podjetja v večini opravljajo večje število dejavnosti, in nekatere izmed njih zahtevajo vlaganje velikih sredstev, nabavo primerne opreme, strojev, sama dejavnost pa je takšne narave, da prinaša minimalni dobiček ali izgubo. Zaradi tega določene dejavnosti podjetju predstavljajo breme oz. izgubo, ki jo mora podjetje pokriti na škodo drugih dejavnosti.

Nasprotno pa lahko koncesionarji podobno dejavnost, kot jo prevzamejo s koncesijo, že opravljajo kot tržno, zaradi česar niso potrebna zagonska sredstva. Prav tako lahko koncesionar pred podelitvijo koncesije zaradi konkurence svojo storitev ponudi po nižji ceni kot javno podjetje, ki ima monopol in za javno upravo predstavlja večje breme, saj samo določa cene storitev, ki niso nujno enake cenam storitve na trgu oz. so navadno višje.

S podelitvijo koncesij več koncesionarjem za posamezne dejavnosti bi lahko ta problem delno rešili, z večanjem liberalizacije posamezne dejavnosti pa še bolj zmanjšali, pri čemer bi bilo potrebno liberalizacijo omejiti oz. vzpostaviti nekakšen učinkovit nadzorno-zaviralni sistem. S temi ugotovitvami potrjujem svojo prvo hipotezo in sicer, da bo morala Slovenija zaradi prilagajanja zakonodaje pravnemu redu EU na področju lokalnih gospodarskih javnih služb uvesti precej sprememb, ki se bodo odražale v večji stopnji liberalizacije, uvajanju konkurence in manjši neposredni udeležbi države.

Pravna ureditev lokalnih gospodarskih javnih služb je torej pomanjkljiva in nenatančna. Slovenija bo morala natančno opredeliti položaj in status javnih podjetij, morali pa bomo slediti tudi svetovnemu trendu glede liberalizacije javnih služb, kar pomeni širitev konkurence in uveljavljanje privatizacije ter uvajanje partnerskih odnosov med družbo in državo. In morda je ravno Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu iz maja 2006 pravi korak v to smer. Cilj omenjenega zakona je zagotoviti racionalno izvajanje gospodarskih javnih služb ter med drugim omogočiti učinkovito porabo javnih dobrin in vlaganje zasebnih sredstev v gradnjo objektov, katerih izvajanje je v javnem interesu. Ker pa je ta zakon še v fazi sprejemanja, bo le čas pokazal, če je dejansko dosegel svoje številne dobre namene in vsaj delno popravil trenutno stanje na področju gospodarskih javnih služb pri nas.

## **13 VIRI IN LITERATURA**

### **Literatura:**

- Bohinc, Rado (2005): *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV založba.
- Bratina, Borut (2004): Poslovni izidi gospodarskih javnih služb in tržnih dejavnosti v javnih podjetjih. *Pravna praksa* 2, 6-9.
- Brečko, Urban (1994): *Koncesije javnih služb: diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.
- Čebulj, Janez in Strmecki, Mik (2001): *Upravno pravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Drewry, Gavin in Butcher, Tony (1991): *The Civil Service Today*. Oxford: Blackwell.
- Dinhobl, Franz (2002): Oblike udeležbe zasebnega sektorja pri izvajanju gospodarskih javnih služb. V Pirnat Rajko (ur.): *Pravna ureditev koncesij na lokalni ravni po sedanji in bodoči zakonodaji*, 27-31. Ljubljana: Komunalna akademija.
- Edelmann, Gerhard (2002): Financiranje komunalnih projektov z zasebnimi sredstvi v okviru občin. V Pirnat Rajko (ur.): *Pravna ureditev koncesij na lokalni ravni po sedanji in bodoči zakonodaji*, 47-48. Ljubljana: Komunalna akademija.
- Hammerer Max (2002): Vodenje in sanacija oskrbovalnih sistemov z udeležbo zasebnega sektorja. V Pirnat Rajko (ur.): *Pravna ureditev koncesij na lokalni ravni po sedanji in bodoči zakonodaji*, 35-36. Ljubljana: Komunalna akademija.
- Hodge, Greame A. (2005): *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. UK: Cheltenham.
- Hrovatin, Nevenka (2002): *Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji*. Ljubljana: Svetovalni center d.o.o..
- Jereb, Samo (2004): *Gradivo za predmet Sistemi financiranja komunalnega gospodarstva*. Ljubljana: IZRAZ.
- Kranjec, Marko (2003): Javni sektor in ekonomska regulacija. V *X. dnevi slovenske uprave, Portorož, 2003*, 207-221. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Mužina, Aleksij (2000): Lokalne gospodarske javne službe, ugotovitvene odločbe po 4/6. členu ZGD in obrti podobne dejavnosti. *Pravna praksa* 19(5-6), 11-13.
- Pagon, Teja (2002). *Načini in izvajanje javnih služb v Republiki Sloveniji: diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.
- Perry, James, L. (1990): *Handbook of Public Administration*. Oxford: Jossey-Bass.

- Pirnat, Rajko (2002): *Pravna ureditev koncesij na lokalni ravni po sedanji in bodoči zakonodaji*. Ljubljana: Komunalna akademija.
- Pličanič, Senko (2000): Spremembe v položaju javnega podjetja. V *VII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 2000*, 217-230. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Prašnikar, Astrid (2005): Javno podjetje – občinska in občanska agonija? V *Uprava med politiko in stroko / XII. dnevi slovenske uprave, Portorož 2005*, 1-8. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Rakočević, Slobodan (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Šmidovnik, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Trpin, Gorazd (1997). Preobrazba slovenske javne uprave. V Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Trpin, Gorazd (1994): Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih služb v Sloveniji. *Javna uprava*, 30(2), 141-149.
- Viler-Kovačič, Adrijana (2002): *Koncesije v Sloveniji: vrste, analiza in primerjava med posameznimi vrstami, položaj in njihov pomen v državi: magistrsko delo*. Ljubljana: FDV.
- Viler-Kovačič, Adrijana (2004a): Novosti zakona o varstvu okolja. *Pravna praksa*, 21, 8-9.
- Viler-Kovačič, Adrijana (2004b): Oskrba s pitno vodo. *Pravna praksa*, 3-4, 16-17.
- Virant, Gregor (1996): Koncesija za lokalne gospodarske javne službe: o nekaterih problemih v postopkih do nastanka koncesijskega razmerja. *Pravna praksa*, 16, 2-4.
- Virant, Gregor (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: VUŠ.
- Vlaj, Stane (1998). *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: FDV.
- Železnik, Milan (2002): Vlaganja zasebnih sredstev v komunalno infrastrukturo. V Pirnat Rajko (ur.): *Pravna ureditev koncesij na lokalni ravni po sedanji in bodoči zakonodaji*, 39-45. Ljubljana: Komunalna akademija.

## Viri:

Energetski zakon (Ur.l. RS, št. 79/1999, 8/2000, 110/2002, 50/2003, 51/2004)

Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Litija. Uradni list RS 6/96, Ljubljana.

Odlok o občinskih cestah. Uradni list RS 28/02, Ljubljana.

Odlok o pokopališkem redu in javnih pogrebnih svečanostih na območju Občine Litija.  
Uradni list RS 24/92, Ljubljana.

Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Litija. Uradni list RS 2/02, Ljubljana.

Odlok o upravljanju in obvezni uporabi in vzdrževanju kanalizacije v občini Litija. Uradni list  
SRS 22/77, Ljubljana.

Odlok o ustanovitvi Javnega podjetja Komunalno stanovanjskega podjetja Litija d.o.o. Uradni  
list RS 67/97, Ljubljana.

Pravilnik o odlaganju odpadkov. Uradni list RS 5-259/2000, Ljubljana.

Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode (Ur.l. RS, št.  
105/2002, 50/2004)

Pravilnik o ravnanju z odpadki (Ur.l. RS, št. 84/1998, 45/2000, 20/2001, 13/2003, 41/2004)

Predlog zakona o javnem podjetju (ZJP)(2004). RS Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.

Stanovanjski zakon (Ur.l. RS, št. 69/2003, 18/2004, 47/2006)

Statut Javnega podjetja Komunalno stanovanjskega podjetja Litija d.o.o., Litija. Uradni list  
RS 20/98, Ljubljana.

Statut Občine Litija: Uradni list RS 18/04, Ljubljana.

Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda (Ur.l. RS,  
št. 123/2004, 68/2005, 77/2006)

Zakon o gasilstvu (Ur.l. RS, št. 71/1993, 1/1995, 28/1995, 28/2000, 91/2005)

Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998)

Zakon o javnih cestah (Ur.l. RS, št. 29/1997, 18/2002, 50/2002, 110/2002, 131/2004, 92/2005,  
33/2006)

Zakon o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št. 72/1993, 6/1994, 45/1994, 57/1994, 14/1995,  
20/1995, 63/1995, 73/1995, 9/1996, 39/1996, 44/1996, 26/1997, 70/1997, 10/1998,  
68/1998, 74/1998, 12/1999, 36/1999, 59/1999, 70/2000, 94/2000, 100/2000, 28/2001,  
87/2001, 16/2002, 51/2002, 108/2003, 77/2004, 72/2005, 21/2006)

Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur.l. RS, št. 44-2417/97)

Zakon o varstvu okolja (Ur.l. RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006, 49/2006, 66/2006)

Zakon o vodah (Ur.l. RS, št. 67/2002, 110/2002, 2/2004, 41/2004)

## Internetni viri:

Internet 1: *Direktiva o komunalnih odpadkih*. Dostopno na <http://www.vtvs.uni-lj.si/files03/25.pdf> (10. julij 2006).

Internet 2: *Gospodarske javne službe: državna roka ni sporna, je pa moteča*. Dostopno na <http://poslovni.dnevnik.si/clanek.asp?id=131588> (12. april 2006).

Internet 3: Ivanjko, Šime: *Organiziranost gospodarskih javnih služb*. Dostopno na <http://www.lex-localis.info/povezave/podrocje.asp?id=123> (12. november 2004).

Internet 4: *Javna objava letnih poročil*. Dostopno na <http://www.ajpes.si> (26. april 2006).

Internet 5: *Katalog pristojnosti občin*. Dostopno na [http://www.lokalna-samouprava.net/section\\_viewdata.asp?SectionId=4AF2A58C-CE...](http://www.lokalna-samouprava.net/section_viewdata.asp?SectionId=4AF2A58C-CE...) (11. november 2004).

Internet 6: *Okoljska dajatev za obremenjevanje vode in zmanjšanje onesnaževanja voda*. Dostopno na [http://www.sdzv-drustvo.si/si/VD-05\\_Referati/Dolenc.pdf](http://www.sdzv-drustvo.si/si/VD-05_Referati/Dolenc.pdf) (11. april 2006).

Internet 7: *Pokrajine*. Dostopno na <http://www.svlisrp.gov.si/index.php?id=1234> (14. avgust 2006).

Internet 8: *Popis izvajalcev državnih in lokalnih gospodarskih javnih služb*. Dostopno na [http://www.gov.si/mf/slov/sufpd/gosp\\_jav\\_sluzbe/izvaj\\_jav\\_sluzb.pdf](http://www.gov.si/mf/slov/sufpd/gosp_jav_sluzbe/izvaj_jav_sluzb.pdf) (5. april 2006).

Internet 9: *Poročilo o strukturnih reformah*. Dostopno na <http://www.sigov.si/zmar/projekti/erp/psref/por-struk-ref04.pdf> (12. december 2004).

Internet 10: Pozdrec, Petra: *Ali lahko koncesija za lokalne gospodarske javne službe privede do monopolnega položaja?* Dostopno na <http://www.ius-info.ius-software.si/baze/lite/b/dok4484.htm> (4. marec 2002).

Internet 11: *Predlog zakona o lokalni samoupravi*. Dostopno na <http://www.mnz.si/upl/urloksam/ZAKONODAJA/zakvnas/zls-vlada/zls-vlada-271103.doc> (5. november 2004).

Internet 12: *Program za učinkovit vstop v EU*. Dostopno na [http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/program\\_vstop\\_eu.pdf](http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/program_vstop_eu.pdf) (10. december 2004).