

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MANUELA TOPLAK

MENTOR:izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

KAZALO

1 UVOD	4
2 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	5
2.1 JAVNA SLUŽBA	5
2.1.1 Materialni in formalni vidik javne službe	7
2.2 LOKALNA SKUPNOST	8
2.3 LOKALNA SAMOUPRAVA	9
2.4 OBČINA	11
3 JAVNE SLUŽBE V SLOVENIJI	15
3.1 PRAVNA UREDITEV JAVNIH SLUŽB	15
3.1.1 Zakon o gospodarskih javnih službah	15
3.1.2 Zakon o zavodih	16
3.2 VRSTE JAVNIH SLUŽB	17
3.3 NAČINI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB	17
3.3.1 Načini izvajanja gospodarskih javnih služb	17
3.3.2 Načini izvajanja negospodarskih javnih služb	24
4 JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI	28
4.1 LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	28
4.1.1 Obvezne in izbirne lokalne gospodarske javne službe	28
4.1.2 Načini izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb	30
4.2 FINANCIRANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB	31
4.3 LOKALNE NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	35
4.3.1 Socialno varstvo	37

4.3.2 Zdravstvo	38
4.3.3 Vzgoja in izobraževanje	42
4.3.4 Kultura	45
4.3.5 Šport	48
4.4 FINANCIRANJE LOKALNIH NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB	49
5 LOKALNE JAVNE SLUŽBE NA PRIMERU OBČINE STARŠE	52
5.1 KRATKA PREDSTAVITEV OBČINE STARŠE	52
5.2 GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V OBČINI STARŠE	53
5.2.1 Obvezne in izbirne gospodarske javne službe	53
5.2.2 Način izvajanja gospodarskih javnih služb	53
5.3 NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V OBČINI STARŠE	59
5.3.1 Socialno varstvo	59
5.3.2 Zdravstvo	61
5.3.3 Vzgoja in izobraževanje	61
5.3.4 Kultura	64
5.3.5 Šport	66
6 ZAKLJUČEK	68
7 SEZNAM TABEL IN SLIK	70
8 LITERATURA IN VIRI	71

1 UVOD

Sodobna država ni več zgolj represivni aparat, saj je v ospredju predvsem njena servisna funkcija. Država tako s sistemom javnih služb državljanom zagotavlja dobrine in storitve, katerih pridobivanja ni mogoče prepustiti "klasičnemu" trgu zaradi načel demokratičnosti, solidarnosti ter enake in pravične dostopnosti uporabnikov do teh dobrin in storitev.

V skladu z načeli decentralizacije in večje učinkovitosti javne uprave država vedno več svojih pristojnosti in nalog prenaša na lokalno raven. Z reformo lokalne samouprave v Sloveniji leta 1991 in sprejetjem nove zakonodaje na področju javnih služb v letih 1991 in 1993 so občine dobile več pristojnosti na področju javnih služb. Tako se je vzpostavil nov sistem lokalnih javnih služb v Sloveniji, kar je tema tega diplomskega dela.

V diplomski nalogi želim potrditi ali zavrniti naslednjo hipotezo:

Področje lokalnih javnih služb je v slovenski zakonodaji dobro in sistematično urejeno.

V diplomski nalogi najprej predstavljam teorijo o javnih službah, pojme lokalna skupnost, lokalna samouprava in občina. Nato prikazujem pravno urejenost javnih služb v Sloveniji, vrste javnih služb in način njihovega izvajanja. Pri tem povzemam bistvena določila Zakona o gospodarskih javnih službah in Zakona o zavodih, ki sta v naši pravni ureditvi krovna zakona za gospodarske in negospodarske javne službe. Bistveni del naloge je prikaz stanja slovenske pravne ureditve javnih služb na lokalni ravni. Zanimajo me predvsem pristojnost občin na področju javnih služb ter način organiziranja in financiranja lokalnih javnih služb. Na koncu naloge bom kot empirični primer predstavila javne službe v občini Starše.

Pri izdelavi diplomskega dela bom kot metodo uporabila sekundarno analizo virov, in sicer relevantno literaturo s področja teorije javnih služb in lokalne samouprave, zakonodajo, ki ureja javne službe in lokalno samoupravo, ter občinske predpise občine Starše.

2 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

Tema diplomske naloge so javne službe na lokalni ravni. Za razumevanje tematike je treba opredeliti določene osnovne pojme, kot so javna služba, lokalna skupnost, lokalna samouprava in občina.

2.1 JAVNA SLUŽBA

Opredeliti pojem javne službe ni enostavno, saj »se tako v teoriji kakor tudi v pozitivnem pravu uporablja in tolmači zelo neenotno: enkrat bolj, drugič manj široko« (Rakočevič, 1994: 135).

Kako široko teoretiki obravnavajo pojem javne službe je odvisno predvsem od posamezne pravne teorije. »V francoskem pravu je pojem javne službe še vedno pojmovan izredno široko, tako da zajema tudi avtoritarno dejavnost državnih organov« (Virant, 2002: 129).

Teoretično opredeljevanje javnih služb se je najbolj razvilo v francoski pravni teoriji, saj so se javne službe najprej pojavile ravno v Franciji. Za utemeljitelja teorije o javnih službah šteujemo znamenitega francoskega teoretika Duguita, po katerem je »javna služba vsaka dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo, ker le tisti lahko tako dejavnost zagotovijo po potrebi tudi s prisilnimi oblastvenimi sredstvi« (Duguit v Rakočevič, 1994: 136). Duguit je izhajal iz stališča, »da sodobna država ne more biti več le represivna organizacija – s policijo, z zapori in z davkarijo, pač pa mora biti federacija javnih služb, ki zagotavljajo ljudem prav tiste dobrine, ki so pomembne za življenje ljudi in za razvoj družbe, pa jih na tržni način ni mogoče zagotavljati« (Duguit v Šmidovnik, 1995: 125).

Niso pa vsi francoski teoretiki sprejeli Duguitovega pojmovanja javnih služb. Jeze je npr. menil, da Duguit ne razlikuje med sociološkim in pravnim pojmom javne službe, katerih v bistvu ne moremo obravnavati skupaj. Tudi nekateri novejši francoski teoretiki, kot sta A. de Laubadere in Rivero, so že precej oddaljeni od Duguitove teorije (Rakočevič, 1994: 136–137).

»Še najbližji Duguitu je v svojih pogledih R. Bonard, ko šteje za javno službo vsako tisto upravno dejavnost, ki nudi storitve in usluge posameznikom in katera ne posega na področje zasebnega prava« (Rakočevič, 1994: 137). Bonard deli javne službe glede na funkcije na zakonodajno, upravno in sodno javno službo, s čimer v bistvu s pojmom javna služba zajame vse funkcije države in iz te definicije izhaja tudi ko obravnava način izvajanja javnih služb (Trpin, 1994: 144).

Najširšo opredelitev pojma javne službe najdemo v avstrijski pravni šoli, katere utemeljitelj je Kelsen. Osnovna ideja te šole je identičnost prava in države, iz česar izhaja tudi pojmovanje javnih služb. Tako je po tej teoriji vsak, ki izvršuje pravo, javni organ in vsaka služba, ki to opravlja, javna služba (Rakočevič, 1994: 137).

Tudi v sodobni angleški teoriji je pojem javnih služb zajet zelo široko. Tako so »javne službe vse organizacije javnega sektorja, ki državljanom zagotavljajo javne dobrine. Glavne javne službe vključujejo centralno in lokalno oblast, zdravstvo, izobraževanje in policijo« (Farnham in Horton, 1996: 7–8).

V Sloveniji ima pojem javne službe bistveno ožji pomen. Označuje zgolj servisno dejavnost države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij. Javna služba je v našem pravu in teoriji opredeljena funkcionalno, kot dejavnost in ne zajema izvajalcev te dejavnosti (Virant, 2002: 129). »Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine ...« (Virant, 2002: 129).

Večina slovenskih avtorjev, ki so se ukvarjali s teorijo javne službe, izhaja iz funkcionalnega vidika javnih služb, ko poudarjajo javne službe kot dejavnost.

Tako Šmidovnik (1980: 116) pravi: »Javna služba je funkcionalni in ne organizacijski pojem; je torej dejavnost, ne pa organizacija, ki to dejavnost opravlja.« Šmidovnik (1980: 115) definira javne službe kot »dejavnosti storitvenega oziroma proizvodnega značaja iz okvira javne uprave«.

Po Vavpetiču so javne službe »tisto delovanje, s pomočjo katerega se nudijo interesentom dobrine in koristi z najrazličnejših področij, vendar pa morajo biti

takšne, da imajo poseben pomen za našo družbo« (Vavpetič v Rakočevič, 1994: 138).

Bučar opredeli javno službo kot »dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar tem potrebam ni mogoče zadostiti v procesu tržne blagovne proizvodnje« (Bučar v Rakočevič, 1994: 142).

Funkcionalni vidik javnih služb poudarja tudi Čebulj. »Javna služba namreč ni izraz, ki bi označeval neko organizacijsko obliko, temveč označuje vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu ...« (Čebulj, 1993: 89).

2.1.1 Materialni in formalni vidik javne službe

Rakočevič (1994: 137) pri obravnavanju javnih služb poudarja potrebo po ločevanju med materialnim in formalnim vidikom javne službe. Materialni oz. funkcionalni vidik se osredotoča na javno službo kot dejavnost, na njeno vsebino in namen. Medtem pa je za formalni oz. organizacijski vidik javne službe pomemben subjekt dejavnosti – tisti, ki javno službo opravlja.

V prejšnjem podpoglavju smo ugotovili, da večina slovenskih avtorjev pri opredeljevanju javnih služb izhaja ravno iz materialnega vidika javnih služb. Vendar ne gre zanemariti formalnega kriterija javnih služb, saj gre za vprašanje nosilcev dejavnosti in urejanje njihovega pravnega položaja. »Nobena dejavnost sama po sebi torej ni javna služba, to "postane" samo s trenutkom vzpostavitve posebnega pravnega režima, ki je njeno bistvo« (Trpin, 1994: 144). Pri formalnem kriteriju gre torej za določanje javnopravnega statusa nosilcev javnih služb. Ker pri tem sama vsebina in namen dejavnosti nista odločilna kriterija, Rakočevič (1994: 137) opozarja na težave pri določanju, kdo so javnopravne osebe.

Materialne oziroma funkcionalne definicije javnih služb se, kot smo že navedli, osredotočajo na vsebino in namen dejavnosti. »Problem materialne opredelitve javnih služb se nanaša na vprašanje, zakaj in po katerih kriterijih je treba presojeti pri vprašanju, kdaj naj bo zaradi svoje vsebine neka dejavnost javna služba« (Pirnat, 1992: 67). Avtorji, ki so izhajali iz materialne opredelitve javne službe, so tako

oblikovali bolj ali manj podobne kriterije za določitev, kdaj je neka dejavnost javna služba.

Rakočević (1994: 138) je povzel naslednje najpogosteje navedene kriterije:

- poseben pravni režim,
- kontinuiranost javne službe,
- opravljanje službe v javnem interesu,
- splošna dostopnost služb vsem ob enakih pogojih,
- obveznost nudenja službe in
- obveznost uporabljanja storitev in dobrin teh služb.

Pirnat (1992: 72–73) je izpostavil štiri pomembnejše kriterije za materialne opredelitve javnih služb, in sicer:

- odsotnost delovanja tržnih mehanizmov pri izvrševanju dejavnosti,
- nujnost trajnega opravljanja dejavnosti, ki je bistvenega pomena za normalno življenje posameznika in skupnosti,
- krog uporabnikov neke dejavnosti in njihova določljivost in
- prisilnost pri izvrševanju ali financiranju dejavnosti.

Pirnat (1992: 73–74) je opozoril, da gre za najpomembnejše splošne kriterije, ki bolj ali manj veljajo za vse javne službe, vendar jih je treba prilagoditi značilnostim konkretne javne službe.

2.2 LOKALNA SKUPNOST

»Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje« (Vlaj, 1998: 16).

»Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane z oblikovanjem naselja oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna kak pravni status ali ne« (Šmidovnik, 1995: 18).

»Lokalna skupnost predstavlja skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani« (Grafenauer, 2000: 15).

V teoriji obstajajo številne definicije lokalne skupnosti, ki so si bolj ali manj podobne in lahko iz njih izluščimo bistvene elemente lokalne skupnosti, ki so:

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Šmidovnik, 1995: 17).

Šmidovnik (1995: 17) opozarja, da navedeni elementi veljajo za vse oblike teritorialnih skupnosti, od lokalnih, nacionalnih do nadnacionalnih. Lokalna skupnost je najnižja v hierarhiji teritorialnih skupnosti in je »tista teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način« (Šmidovnik, 1995: 17).

»Lokalne potrebe so zlasti potrebe po socialni in drugi varnosti, po komunalni opremljenosti in podobno. Lokalne potrebe se zadovoljujejo v skladu z lokalnimi interesi, ki so v nasprotju z državnimi interesi omejeni zgolj na lokalno skupnost« (Grad, 2003: 325).

»Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave« (Vlaj, 1998: 16).

2.3 LOKALNA SAMOUPRAVA

»Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države« (Virant, 2002: 161).

»V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativno urejena institucija« (Vlaj, 1998: 16). »Lokalna skupnost je zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt; (lokalna) samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti« (Šmidovnik, 1995: 27).

»Pojem lokalna samouprava pomeni več kot zgolj lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave« (Šmidovnik, 1995: 27). »Element samoupravnosti je poudarjen s tem, ker so v odločanje v lokalni skupnosti vključeni prebivalci in je odločanje v lokalni skupnosti, v okviru ustavnih in zakonskih določil, samostojno in neodvisno od države« (Grafenauer, 2000: 38).

Za lokalno samoupravo so značilni naslednji elementi samoupravnosti:

- teritorialni element – lokalne skupnosti so teritorialno določene in ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave,
- funkcionalni element – lastno delovno področje,
- organizacijski element – opravljanje nalog neposredno ali preko izvoljenih organov,
- materialno-finančni element – lastna materialna in finančna sredstva,
- pravni element – lokalna skupnost ima lastnost pravne osebe (Šmidovnik, 1995: 25).

Grad (1998: 14) k navedenim elementom dodaja še subjektivni element – lokalno zavest, ki se kaže v občutku pripadnosti lokalni skupnosti, medsebojni solidarnosti in možnosti javne uveljavitve v lokalni samoupravi.

Evropska listina o lokalni samoupravi¹, ki jo je Republika Slovenija ratificirala leta 1996, v tretjem členu določa, da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva.

¹ Evropska listina lokalne samouprave, Uradni list RS-mednarodne pogodbe, št. 15/57

»V vseh modernih pravnih sistemih je lokalna samouprava ustavna kategorija, kar pomeni, da je pravno zagotovljena v ustavah kot najvišjih pravnih aktih držav« (Grafenauer, 2000: 38). Tako tudi Ustava republike Slovenije² že v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji (9. člen Ustave RS).

2.4 OBČINA

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost (2. člen Zakona o lokalni samoupravi – ZLS³).

Šmidovnik (1995: 63) navaja naslednje glavne značilnosti občine:

- občina je glavni oziroma najvažnejši tip (oblika) lokalne samouprave,
- občina je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja – posamezna ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi,
- občina ima položaj samoupravnosti – z vsebino, kakor jo določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni državi.

Ustava republike Slovenije v 139. členu opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Nadalje je določeno, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, ki ga prav tako določi zakon. »Občina je torej postavljena kot temeljna oblika lokalne samouprave, poleg nje pa lahko obstajajo tudi ožje (krajevne, vaške skupnosti in četrtne skupnosti kot deli občin) in širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine)« (Vlaj, 1998: 24).

Sodobna občina opravlja naslednje tri vrste nalog:

- zadeve lokalnega pomena oziroma lokalne zadeve prve vrste: izvirno občinske naloge, ki si jih občine same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije in so pomembne za življenje in delo prebivalcev lokalne skupnosti ter njen gospodarski razvoj,

² Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91

³ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98

- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni, oziroma lokalne zadeve druge vrste: te naloge, določene s strani države, občina ureja in izvaja v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge,
- prenesene naloge državne uprave: naloge, ki jih država prenese na občine in so pod posebnim režimom nadzora. Za njihovo izvajanje mora država občini zagotoviti sredstva (Šmidovnik, 1995: 73–74).

Izvirne pristojnosti občin se lahko razvrstijo po petih glavnih funkcijah:

1. servisna funkcija: gre za izvajanje lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb,
2. funkcija gospodarjenja z infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrim: s površinami za splošno rabo ter objekti in napravami za izvajanje javnih služb,
3. pospeševalna (razvojna) funkcija: občina s finančnimi, prostorskimi, infrastrukturnimi in drugimi ukrepi usmerja razvoj na svojem območju,
4. funkcija prostorskega urejanja: občina s prostorskim planiranjem in sprejemanjem prostorskih izvedbenih aktov določa dejavnost in namembnost občinskega prostora,
5. regulativna funkcija: občina je javnopravna skupnost, ki na prisilen način ureja pravna razmerja na svojem področju (Virant, 2002: 176–177).

Izvirne pristojnosti občin pomenijo samoupravo občin v lastnih zadevah – organi lokalnih skupnosti samostojno politično odločajo in niso nikomur podrejeni. Državni organi zgolj nadzirajo zakonitost sprejetih odločitev. Pri prenesenih nalogah državna uprava del svojih nalog prenese v izvajanje občinam zaradi večje racionalnosti. Organi občin o teh prenesenih nalogah ne odločajo in so podrejeni državni upravi – gre zgolj za izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov (Virant, 2002: 177).

Ustava R Slovenije v 140. členu določa, da lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti nanje prenaša opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Vendar slovenske občine v praksi za zdaj še nimajo prenesenih nalog, za kar gre razloge iskati v ustavni določbi o predhodnem soglasju vsake občine ter v majhnosti slovenskih občin, zaradi česar bi bil prenos nalog neracionalen (Virant, 2002: 177).

V skladu z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom.

Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje,
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva,
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe,
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
- 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 vodovodne in energetske komunalne objekte,
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev,
- pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju,
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju,
- pospešuje razvoj športa in rekreacije,
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter izvaja naloge občinskega redarstva,
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami,
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini,
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč,
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč,

- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe,
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno,
- sprejema statut občine in druge splošne akte,
- organizira občinsko upravo,
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

3 JAVNE SLUŽBE V SLOVENIJI

3.1 PRAVNA UREDITEV JAVNIH SLUŽB

Za javne službe obstajata dva krovna zakona. Gospodarske javne službe ureja **Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS)**⁴, negospodarske javne službe pa ureja **Zakon o zavodih (ZZ)**⁵. Oba zakona sta precej splošna, saj »ne določata, katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata le režim njihovega izvajanja« (Virant, 2002: 131).

Zakon o gospodarskih javnih službah je zaradi svoje izčrpnosti uporaben za vse gospodarske javne službe, medtem ko je Zakon o zavodih precej skop pri urejanju negospodarskih javnih služb, zato so te podrobneje urejene v področnih zakonih (Virant, 2002: 136).

3.1.1 Zakon o gospodarskih javnih službah

Zakon o gospodarskih javnih službah ureja:

- pojem in vrste gospodarskih javnih služb,
- obliko in vsebino normativnega urejanja gospodarskih javnih služb,
- okvirno razmejitve in vire financiranja javnih služb,
- vsebino in način opravljanja strokovnotehničnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb,
- oblike izvajanja gospodarskih javnih služb in medsebojna razmerja,
- varstvo uporabnikov javnih dobrin,
- računovodstvo in revidiranje izvajalcev gospodarskih javnih služb (Vlaj, 1998: 294–295).

Omenili smo že, da je ZGJS uporaben za vse gospodarske javne službe, vendar se te po 2. členu ZGJS podrobneje določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami

⁴ Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 92/93, 30/98

⁵ Zakon o zavodih (ZZ), Uradni list RS, št. 12/91, 8/96

naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.

3.1.2 Zakon o zavodih

»Zakon o zavodih ureja statusna vprašanja zavodov – organizacij, ki se ustanovijo za opravljanje nepridobitne (neprofitne) dejavnosti« (Virant: 2002: 148). Zakon določa naslednje:

- ustanovitev zavoda,
- ime in sedež zavoda,
- dejavnosti zavoda,
- opravljanje javnih služb,
- organe zavoda,
- splošne akte zavoda,
- organizacijo zavoda,
- sredstva za delo in odgovornost za obveznosti zavoda,
- nadzor,
- statusne spremembe,
- povezovanje zavodov,
- prenehanje zavoda,
- vpis v sodni register,
- kazenske določbe.

Zakon o zavodih je bil sprejet leta 1991 z namenom, da se uredi področje dejavnosti, ki niso gospodarske, do tedaj t. i. organizacije združenega dela. Zakon naj bi tako statusno uredil področje družbenih dejavnosti. Vendar je zakon precej nejasen in potreben sprememb. Zavodi na posameznih področjih (npr. zdravstvo, kultura) so zato urejeni s posebnimi zakoni za določeno področje (Trstenjak, 2003: 24).

3.2 VRSTE JAVNIH SLUŽB

V slovenskem pravni ureditvi se s pojmom javne službe označujejo samo dejavnosti neoblastnega značaja, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine. Javne službe se delijo na:

- **gospodarske,**
- **negospodarske.**

Gospodarske javne službe lahko delimo na državne in lokalne. Državne gospodarske javne službe zagotavlja država, za lokalne gospodarske javne službe pa je odgovorna lokalna skupnost, torej občina. V zakonodaji pa obstaja še ena delitev gospodarskih javnih služb, in sicer na obvezne in izbirne. Obvezne gospodarske javne službe država ali občina mora zagotavljati, za izbirne pa velja, da jih lahko zagotavlja, ni pa nujno. V praksi pa državne izbirne gospodarske javne službe ne obstajajo, torej so le izbirne lokalne (Virant, 2002: 131–132).

3.3 NAČINI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB

3.3.1 Načini izvajanja gospodarskih javnih služb

ZGJS v 6. členu določa, da republika oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu,
- v javnem gospodarskem zavodu,
- v javnem podjetju,
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

»Režijski obrat, javni gospodarski zavod in javno podjetje spadajo med načine izvajanja javnih služb v režiji, pri koncesiji in vlaganju javnega kapitala pa gre za privatizirano izvajanje« (Virant, 2002: 137).

Režijski obrat

Po določilu 6. člena ZGJS se javne gospodarske službe izvajajo v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo.

Režijski obrat se organizira kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti. Režijski obrat ni pravna oseba (17. člen ZGJS).

»Pri nas je režijski obrat redka oblika izvajanja javne službe – in še to le na lokalni ravni« (Virant, 2002: 137).

Javni gospodarski zavod

Po določilu 6. člena ZGJS republika oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj.

Vlada ali lokalna skupnost ustanovita javni gospodarski zavod za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti, kadar se v celoti izvajajo kot neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb. Soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži skupaj ne smejo presegati 49 % (18. člen ZGJS).

Javni gospodarski zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi, s katerim se določijo zlasti:

- ime in sedež ustanovitelja,
- firma in sedež zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- dejavnost zavoda,

- sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in način njihove zagotovitve,
- viri, način in pogoji financiranja dela zavoda,
- pravice in obveznosti ustanovitelja do opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda ter odgovornosti za njegove obveznosti,
- organ, ki zastopa ustanovitelja v razmerju do zavoda,
- rok za sprejetje statuta in imenovanje upravnega odbora ter oseba, ki bo opravljala zadeve začasnega poslovanja in njena pooblastila,
- organizacijske enote zavoda in njihova pooblastila v pravnem prometu,
- razmerja zavoda oziroma njegovih delov do uporabnikov,
- druge medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda (20. člen ZGJS).

Poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj zavoda ali za to pooblaščen upravni odbor. Javni gospodarski zavod upravlja upravni odbor (22. in 23. člen ZGJS).

Bistvene značilnosti javnega gospodarskega zavoda so:

- neprofitnost,
- načeloma je pravna oseba (razen če ni z aktom o ustanovitvi določeno drugače),
- odvisnost in podrejenost ustanovitelju glede statusa, organizacije in poslovanja (Čebulj, 1992: 51).

»Tudi javni gospodarski zavod je redka oblika izvajanja javne službe (Virant, 2002: 137).

Javno podjetje

ZGJS 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 (6. člen ZGJS).

Javno podjetje ustanovi vlada oziroma lokalna skupnost kot podjetje v lasti republike ali lokalne skupnosti ali pa se ustanovi kot podjetje z vložki zasebnega kapitala, če to

ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je ustanovljeno. Ustanovitelj javnega podjetja določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin in sprejme poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja (25. in 26. člen ZGJS).

Po določilu 27. člena ZGJS poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj javnega podjetja na podlagi javnega razpisa pod pogoji, na način in po postopku, določenim s statutom.

Za vsa vprašanja, ki se nanašajo na položaj javnega podjetja, se uporabljajo predpisi, ki urejajo položaj podjetij oziroma gospodarskih družb, če s tem ali drugim zakonom niso urejena drugače (28. člen ZGJS).

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja javne službe in jo najdemo tako na področju državnih kot lokalnih gospodarskih javnih služb. Na državni ravni gre za javna podjetja na področju energetike, vodnega gospodarstva, železniškega prometa, telekomunikacij in poštних storitev. Na lokalni ravni pa se javna podjetja pojavljajo predvsem na področju varstva okolja in jih najdemo v vseh občinah (Virant, 2002: 139).

»Za razliko od javnega gospodarskega zavoda je javno podjetje veliko bolj samostojno in tudi podjetniško usmerjeno« (Čebulj, 1992: 51).

Koncesija oseb zasebnega prava

»Koncesija je oblika privatiziranega izvajanja javne službe. Gre za pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava (ponavadi gospodarski družbi) za izvajanje javne službe« (Virant, 2002: 140).

Po določilu 29. člena ZGJS koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta. Opravljanje gospodarske javne službe kot javne službe v režiji ne izključuje dajanja

koncesij. Zakon ali odlok lokalne skupnosti lahko določi primere, ko opravljanje določene dejavnosti kot koncesionirane javne službe ni mogoče.

Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe. Koncesionar je lahko tudi tuja oseba, če zakon ne določa drugače (30. člen ZGJS).

Koncedent je republika ali lokalna skupnost, odvisno od vrste gospodarske javne službe. Po pooblastilu republike ali lokalne skupnosti so lahko koncedenti tudi njihovi organi in organizacije (31. člen ZGJS).

S podelitvijo koncesije se med koncedentom in koncesionarjem vzpostavi koncesijsko razmerje. »V koncesijskem razmerju je zelo pomembna t. i. socialna sestavina, ki narekuje, da je določen podjetniški interes posameznika, ki opravlja javno gospodarsko službo, podrejen in omejen z uveljavljanjem določenih splošnih interesov« (Ivanjko, 1992: 129–130).

Po 32. členu ZGJS se določijo predmeti in pogoji opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo s koncesijskim aktom, ki je predpis vlade ali odlok lokalne skupnosti.

Koncesijski akt vsebuje:

- dejavnosti ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe,
- območje izvajanja gospodarske javne službe, uporabnike ter razmerja do uporabnikov,
- pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar,
- morebitna javna pooblastila koncesionarju,
- splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe in za uporabo javnih dobrin, ki se z njo zagotavljajo,
- vrsto in obseg monopola ali način njegovega preprečevanja,
- začetek in čas trajanja koncesije,
- vire financiranja gospodarske javne službe,

- način plačila koncesionarja ali način plačila odškodnine za izvrševanje gospodarske javne službe oziroma varščine,
- nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe,
- prenehanje koncesijskega razmerja,
- organ, ki opravi izbor koncesionarja,
- organ, pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe,
- druge sestavine, potrebne za določitev in izvajanje gospodarske javne službe (33.člen ZGJS).

Po 36. členu ZGJS koncesionarje pridobiva koncedent na podlagi javnega razpisa. Podlaga za javni razpis je koncesijski akt, s katerim se določita tudi oblika in postopek javnega razpisa, ki je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

Koncesijski akt je treba ločevati od koncesijske pogodbe. »Koncesijski akt daje 'sliko' bodočega koncesijskega razmerja, kakršno si predstavlja koncedent« (Virant, 2002: 141). Koncesijsko pogodbo pa koncedent in koncesionar sprejmeta, ko je koncesija že podeljena.

Po 39. členu ZGJS s koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane javne službe, zlasti pa:

- način in roke plačil in morebitne varščine,
- razmerja v zvezi s sredstvi, ki jih vloži koncedent,
- dolžnost koncesionarja poročati koncedentu o vseh dejstvih in pojavih, ki utegnejo vplivati na izvajanje javne službe na način in pod pogoji, določenimi v koncesijskem aktu,
- način finančnega in strokovnega nadzora s strani koncedenta,
- pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja javne službe,
- medsebojna razmerja v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali neizvajanjem javne službe,
- razmerja ob spremenjenih in nepredvidljivih okoliščinah,
- način spreminjanja koncesijske pogodbe,
- prenehanje koncesijske pogodbe in njeno morebitno podaljšanje,

- prenos objektov in naprav (odkup koncesije) in morebitno restitucijo po prenehanju koncesije.

ZGJS v 41. členu določa prenehanje razmerja med koncedentom in koncesionarjem:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe,
- z odkupom koncesije,
- z odvzemom koncesije,
- s prevzemom koncesionirane gospodarske javne službe v režijo.

Vlaganje kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

Republika ali lokalna skupnost lahko zagotavlja javne dobrine z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, pri čemer se za javni kapital štejejo denar, stvari in vrednostni papirji (54. člen ZGJS).

»Bistvena razlika med to obliko in koncesionirano javno službo je v tem, da v primeru koncesionirane javne službe običajno vlaga svoja sredstva koncesionar, v obravnavanem primeru pa vlaga svoj kapital država« (Čebulj, 1993: 93).

Odločitev o vlaganju javnega kapitala sprejme vlagatelj ali organ, ki ga vlagatelj za to pooblasti. Na podlagi sprejete odločitve o vlaganju javnega kapitala se izvede javni razpis za pridobivanje zainteresiranih oseb zasebnega prava. Obliko in postopek javnega razpisa določi vlagatelj, če zakon ne določa drugače. Odločitev o vlaganju javnega kapitala lahko vlagatelj sprejme tudi na podlagi prejete vloge zainteresirane osebe zasebnega prava. O izbiri osebe zasebnega prava na podlagi javnega razpisa ter o izbiri na podlagi vloge o zainteresiranosti odloči vlagatelj ali od njega pooblaščen organ z upravno odločbo (členi 55–57 ZGJS).

Po določbi 58. člena ZGJS vlagatelj ali organ, ki ga vlagatelj pooblasti, sklene z izbrano osebo pogodbo o vlaganju javnega kapitala, ki mora biti sklenjena v pisni obliki in mora poleg splošnih pogodbenih sestavin vsebovati tudi določbe o:

- vrsti in višini vloženega javnega kapitala,
- obliki in načinu vlaganja,

- namenu vlaganja,
- obdobju, za katero se javni kapital vlaga,
- načinu vračila ali odkupa vloženega javnega kapitala,
- pravicah in obveznostih glede objektov, zgrajenih z javnim kapitalom,
- pravicah in obveznostih vlagatelja do vloženega javnega kapitala in upravljanja,
- pravicah in obveznostih osebe zasebnega prava do uporabe in razpolaganja z vloženim javnim kapitalom,
- vrsti in pogojih zagotavljanja in uporabe javnih dobrin,
- času (trajanju) obveznosti zagotavljanja javnih dobrin,
- razmerjih osebe zasebnega prava do uporabnikov javnih dobrin,
- pogodbenih kaznih ter razlogih za odpoved, razvezo in razdrtje pogodbe ter pravicah in obveznostih pogodbenih strank v takšnih primerih.

3.3.2 Načini izvajanja negospodarskih javnih služb

»Za izvajanje javnih služb na področju t. i. družbenih (negospodarskih) dejavnosti se ustanovijo **javni zavodi**« (Virant, 2002: 148).

Zavodi so statusno urejeni v Zakonu o zavodih. V nadaljevanju predstavljam bistvena določila zakona.

USTANAVLJANJE ZAVODOV

Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (1. člen ZZ).

Zavode lahko ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Javni zavodi se ustanovijo za opravljanje javnih služb, lahko pa tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Javne zavode lahko

ustanovijo republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe. Pravico soustanoviti ali sama ustanoviti javni zavod ima tudi samoupravna narodnostna skupnost, če je dejavnost, ki jo opravlja, pomembna za uresničevanje pravic narodnosti. Soustanovitelji javnega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe (2. in 3. člen ZZ).

Zavod se lahko ustanovi, če so zagotovljena sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in če so izpolnjeni drugi z zakonom določeni pogoji (7. člen ZZ).

Akt o ustanovitvi zavoda vsebuje:

- ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja,
- ime in sedež zavoda,
- dejavnosti zavoda,
- določbe o organih zavoda,
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela,
- vire, način in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda,
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda,
- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda, druge določbe v skladu z zakonom (8. člen ZZ).

DEJAVNOSTI ZAVODA

Po določilu 18. člena ZZ lahko zavod opravlja eno ali več dejavnosti in lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. »Gre za omejitev opravljanja gospodarskih dejavnosti oziroma dovolitev opravljanja tistih gospodarskih dejavnosti, ki so povezane s temeljno dejavnostjo« (Korpič-Horvat, 2003: 18).

OPRAVLJANJE JAVNIH SLUŽB

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

Javne službe opravljajo javni zavodi, lahko pa tudi drug zavod na podlagi koncesije, ki ima glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda. Gre za zavod s pravico javnosti. Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da zavodu, če izpolnjuje predpisane pogoje za opravljanje javne službe z zakonom ali odlokom občine ali mesta ali z odločbo pristojnega organa (23.–25. člen ZZ).

»Zakon ne govori o javnem razpisu oziroma sploh ne ureja postopka oddaje koncesije« (Virant, 2002: 149–150). Določeno je le, da organ, ki daje koncesijo (koncedent), in zavod, ki mu je dana koncesija (koncesionar), skleneta pogodbo o koncesiji, s katero uredita medsebojna razmerja in pogoje opravljanja javne službe (26. člen ZZ).

ORGANI ZAVODA

Zavod v skladu z 29. členom ZZ upravlja **svet** ali drug kolegijski organ, ki ga sestavljajo:

- predstavniki ustanovitelja,
- predstavniki delavcev zavoda,
- predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti.

Svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, program dela in razvoja zavoda, spremlja njegovo izvrševanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda, daje predloge in mnenja ter opravlja še druge, z zakonom, aktom o ustanovitvi ali statutom zavoda določene zadeve (30. člen ZZ).

Poslovodni organ zavoda je **direktor** ali drug individualni organ, ki organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, ga predstavlja in zastopa ter je odgovoren za zakonitost

in strokovnost dela zavoda. Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj. Direktor se imenuje na podlagi javnega razpisa za mandatno obdobje štirih let (31.–34. člen ZZ).

Na podlagi zakona ali akta o ustanovitvi lahko delo zavoda vodi **strokovni vodja**, ki ga imenuje in razrešuje svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta. Glede imenovanja in razreševanja strokovnega vodje veljajo iste določbe kot za direktorja zavoda (40.–42. člen ZZ).

Zavod ima **strokovni svet** ali drug kolegijski strokovni organ, katerega sestava, način oblikovanja in naloge se določijo s statutom ali pravili zavoda. Strokovni svet obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda (43. in 44. člen ZZ).

4 JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI

Bistvena naloga lokalnih skupnosti oziroma lokalne samouprave je ustvarjanje splošnih pogojev in javnih dobrin za delo in življenje njenih prebivalcev, in sicer preko dejavnosti na področju gospodarske infrastrukture ter na področju družbenih dejavnosti, kamor uvrščamo področje šolstva, kulture, znanosti, zdravstva in socialnega varstva (Šmidovnik, 1995: 123).

»Lokalne javne službe oblikujejo vsakodnevno okolje lokalnega prebivalstva in v veliki meri določajo kakovost njihovega življenja. Te službe so ena od življenjskih razsežnosti lokalne samouprave« (Vlaj, 1998: 289).

Splošno delitev javnih služb na gospodarske in negospodarske javne službe smo že omenili v tretjem poglavju diplomske naloge. Navedena delitev velja tudi za lokalne javne službe, zato v nadaljevanju najprej predstavljam gospodarske javne službe, nato še negospodarske javne službe na lokalni ravni.

4.1 LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

»Bistvo gospodarskih javnih služb je, da se z njimi zagotavljajo javne dobrine na področjih energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva oziroma varstva okolja in na drugih področjih gospodarske infrastrukture« (Čebulj, 1996: 197).

4.1.1 Obvezne in izbirne lokalne gospodarske javne službe

Po Zakonu o gospodarskih javnih službah se gospodarske javne službe delijo na republiške ali lokalne in so lahko obvezne ali izbirne (3. člen). V tretjem poglavju diplomske naloge smo že omenili, da delitev na obvezne in izbirne javne službe velja le na lokalni ravni, saj izbirnih državnih javnih služb ni.

»Obvezne lokalne gospodarske javne službe so določene v Zakonu o varstvu okolja (ZVO)⁶, način njihovega organiziranja pa v Zakonu o gospodarskih javnih službah, ki sta naslednika Zakona o komunalnem gospodarstvu« (Hrovatin, 2002: 47).

V skladu s 26. členom Zakona o varstvu okolja so **obvezne lokalne gospodarske javne službe:**

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.*

»Lokalne gospodarske javne službe varstva okolja sodijo med najpomembnejše funkcije občine« (Virant, 2002: 132).

Po določilih Zakona o gasilstvu, Zakona o stavbnih zemljiščih, Stanovanjskega zakona in Zakona o cestah spadajo med obvezne gospodarske javne službe tudi:

8. *gasilska služba,*
9. *urejanje stavbnih zemljišč,*
10. *upravljanje občinskih stanovanj,*
11. *upravljanje občinskih kategoriziranih cest* (Hrovatin, 2002: 47).

Občine izvajajo 34 izbirnih gospodarskih javnih služb, ki jih same določajo z odloki.

Najpogostejše izbirne lokalne gospodarske javne službe so:

- *urejanje in vzdrževanje pokopališč,*
- *pogrebne storitve,*
- *vzdrževanje javne razsvetljave,*
- *urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in občinskih cest,*
- *zimsko služba,*

⁶ Zakon o varstvu okolja (ZVO), Uradni list RS, št. 32/93

- *urejanje prometne in neprometne signalizacije* (Hrovatin, 2002: 47).

4.1.2 Načini izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb

Zakon o lokalni samoupravi določa, da občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi, in javnih služb, ki so določene z zakonom, in sicer:

- neposredno v okviru občinske uprave,
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij,
- z dajanjem koncesij,
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Dvoje ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje (61. člen). V skladu z 62. členom ZLS občina predpisuje način in pogoje opravljanja javnih služb, če zakon ne določa drugače.

Zakon o lokalni samoupravi zgolj našteva načine izvajanja lokalnih javnih služb, tako gospodarskih kot negospodarskih. Načini opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb so sistematično urejeni v Zakonu o gospodarskih javnih službah, katerega določbe veljajo tako za republiške kot za lokalne gospodarske javne službe. V skladu s 7. členom zakona tako republika in lokalna skupnost zagotavljata gospodarske javne službe v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu,
- v javnem gospodarskem zavodu,
- v javnem podjetju,
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Posamezne načine opravljanja javnih služb smo podrobneje spoznali v tretjem poglavju diplomske naloge. Za okvirno predstavo o tem, za kateri način izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb se najpogosteje odločajo občine, v nadaljevanju predstavljam rezultate analize lastninskega preoblikovanja iz leta 1999, ki je zajela 58 občin in 8 novonastalih občin.

Tabela 4.1: Oblike izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb

VRSTA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	ŠTEVILO OBČIN
<i>Režijski obrat</i>	14
<i>Javni gospodarski zavod</i>	0
<i>Javno podjetje</i>	73
<i>Koncesionirana gospodarska javna služba</i>	57
<i>Zagotavljanje gospodarske javne službe z vlaganjem javnega kapitala</i>	0*

*Občine so po Zakonu o gospodarski družbah vlagatelji kapitala z manjšinskim deležem pri ustanovitvi javnih podjetij. Takšnih je 28 podjetij v 23 občinah.

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

Najpogostejši obliki izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb sta javno podjetje in podeljevanje koncesij. Javna podjetja so bila večinoma ustanovljena za oskrbo s pitno vodo ter za odvajanje, čiščenje in ravnanje s komunalnimi odpadki.

Koncesije so bile podeljene večinoma za naslednje dejavnosti: za pregledovanje, nadziranje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka, za distribucijo zemeljskega plina, za ravnanje s komunalnimi odpadki, za vzdrževanje kabelskorazdelilnega sistema, za pokopališke in pogrebne storitve ter za urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in cest.

Režijski obrat, ki je redka oblika izvajanja gospodarske javne službe, je bil najpogosteje ustanovljen za urejanje stavbnih zemljišč, javnih površin, površin za pešce, zelenih površin in pogrebne storitve.

Vir: Hrovatin (2002: 80–81)

4.2 FINANCIRANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Financiranje gospodarskih javnih služb je določeno v Zakonu o gospodarskih javnih službah. V 8. členu zakona je financiranje razmejeno glede na vrsto gospodarske

javne službe. Republiške gospodarske javne službe financira država, lokalne izbirne javne službe pa financira lokalna skupnost. Za obvezne lokalne javne službe je določeno, da se njihovo proračunsko financiranje razmeji med republiko in lokalno skupnost na način, ki ga določa zakon.

V skladu z 8. členom ZGJS se gospodarske javne službe financirajo:

- *s ceno javnih dobrin,*
- *iz proračunskih sredstev in*
- *drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.*

CENE JAVNIH DOBRIN

Za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali skupino uporabnikov izmerljive, se plačujejo cene proizvoda ali storitve v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Cene javnih dobrin se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom (59. člen ZGJS).

Poglejmo podrobneje, kako se je od leta 1992 do leta 2000 določala pristojnost oblikovanja cen komunalnih storitev v občinah.

Na podlagi 5. člena starega Zakona o cestah, ki je začel veljati 1. 2. 1992, je sektor za nadzor nad cenami ministrstva za ekonomske odnose in razvoj (zdaj ministrstvo za gospodarstvo) dajal soglasje k cenam naslednjih komunalnih dejavnosti:

- zbiranje in distribucija vode,
- odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,
- zbiranje in odvoz odpadkov,
- dejavnosti deponij, sežiganje in drugi načini odstranjevanja trdnih odpadkov,
- prevoz potnikov v mestnem in primestnem prometu,
- pogrebne in pokopališke storitve,
- dimnikarske storitve,
- parkiranje na javnih parkiriščih in varovanje vozil ter
- storitve tržnic (Zore v Hrovatin, 2002: 49).

Soglasje k cenam navedenih komunalnih storitev je vlada dajala za štirimesečno obdobje. Zaradi prenizko postavljenih cen storitev so občine k cenam zaračunavale razne takse, pristojbine in druge dajatve, kar je privedlo do različnih cen komunalnih storitev v posameznih občinah (Petrač v Hrovatin, 2002: 49).

V letih 1997 in 1998 je država znova prenesla na občine pristojnost neposrednega nadzora nad cenami naslednjih komunalnih storitev:

- pogrebne in pokopališke storitve,
- dimnikarske storitve,
- storitve tržnic,
- storitve parkiranja na javnih parkiriščih in varovanje vozil,
- prevoz potnikov v mestnem in primestnem prometu ter distribucija plina po plinovodnem omrežju (Hrovatin, 2002: 50).

Leta 1999 je bil sprejet Zakon o kontroli cen, ki je nadomestil Zakon o cestah. Na podlagi Zakona o kontroli cen je bila leta 2000 sprejeta Uredba o listi blaga in storitev. Po določilih te uredbe se uporabljajo ukrepi kontrole cen za naslednje komunalne dejavnosti:

- zbiranje in odvoz odpadkov,
- kanalizacija in delovanje čistilnih naprav,
- dejavnost deponij, sežiganja in drugih načinov odstranjevanja odpadkov ter
- zbiranje, čiščenje in distribucija vode (Hrovatin, 2002: 50–51).

Kontrola cen navedenih komunalnih storitev je prešla v pristojnost s strani vlade ustanovljene medresorske komisije, brez katere soglasja cen komunalnih storitev ni bilo mogoče spreminjati. Občine so temu nasprotovale, ker naj bi bila pristojnost komisije v nasprotju z določilom 12. člena Zakona o kontroli cen, po katerem *primeren ukrep kontrole cen lahko določi tudi pristojni organ lokalne skupnosti za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti*. Po mnenju občin je v pristojnost komisije zgolj dajanje mnenja k cenam komunalnih storitev. Po pritožbi ene izmed občin na Ustavno sodišče je bila leta 2000 sprejeta Uredba o predhodni prijavi cen komunalnih storitev, po kateri imajo občine pravico, da en mesec po prijavi cen komunalnih storitev na ministrstvo za gospodarstvo cene lahko spremenijo.

Pristojnost določanja cen komunalnih storitev je tako z odločitvijo Ustavnega sodišča znova prešla na občine (Hrovatin, 2002: 51–52).

V skladu z 59. členom ZGJS lahko cene javnih dobrin diferencirajo glede na kategorijo uporabnikov, količino porabljenih ali nujenih javnih dobrin ter rednostjo njihove uporabo. Cene se lahko tudi subvencionirajo.

PRORAČUNSKA SREDSTVA

Iz proračunskih sredstev se financirajo tiste gospodarske javne službe, ki zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva. Iz proračuna se zagotavljajo tudi sredstva za subvencionirane cene javnih dobrin (60. člen ZGJS). »Iz sredstev proračuna se običajno financira tudi izgradnja infrastrukturnih objektov in naprav« (Virant, 2002: 151).

DRUGI VIRI FINANCIRANJA

ZGJS omogoča tudi naslednje vire financiranja gospodarskih javnih služb:

- lokalni davek: lokalna skupnost lahko za financiranje lokalnih gospodarskih javnih služb predpiše davek v skladu s predpisi, ki urejajo financiranje javne porabe in nalog lokalnih skupnosti (61. člen),
- posojila: republika ali lokalna skupnost lahko glede na vrsto gospodarske javne službe najame kratkoročna ali dolgoročna posojila za financiranje infrastrukturnih objektov gospodarskih javnih služb (63. člen),
- tuja vlaganja: sredstva za investicijsko izgradnjo objektov in naprav, namenjenih za opravljanje gospodarskih javnih služb, se lahko pridobivajo iz sredstev vlaganj tujih oseb in iz sredstev tujih in mednarodnih posojil (64. člen),
- voucher: republika ali lokalne skupnosti lahko dajo uporabnikom javnih dobrin bone (voucherje), s katerimi na podlagi lastne izbire plačujejo javne dobrine (65. člen).

4.3 LOKALNE NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Javne negospodarske javne službe ureja Zakon o zavodih, ki v 22. členu določa, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje v javnem interesu zagotavlja republika, občina ali mesto.

Negospodarske javne službe zajemajo dejavnosti, ki so opredeljene v 1. členu Zakona o zavodih, in sicer: vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, zdravstvo, socialno varstvo, otroško varstvo, invalidsko varstvo, socialno zavarovanje ali druge dejavnosti, če njihov cilj ni pridobivanje dobička.

»Z opravljanjem omenjenih dejavnosti se zagotavljajo nematerialne dobrine prebivalcem, ki pomembno vplivajo na kvaliteto njihovega življenja. Obseg zagotavljanja teh dobrin vpliva na življenjsko raven prebivalcev in po njem se presoja, ali je država socialna« (Korpič-Horvat, 2003: 16).

Negospodarske dejavnosti so torej okvirno določene v Zakonu o zavodih, vendar ta, kot smo spoznali v tretjem poglavju diplomske naloge, ureja predvsem statusna vprašanja zavodov. Zato so posamezne dejavnosti negospodarskih javnih služb podrobneje urejene s področnimi zakoni. V nadaljevanju predstavljam zakonsko regulacijo vsakega področja posebej (socialna varnost, zdravstvo, vzgoja in izobraževanje, kultura in šport). Povzemam bistvena določila zakonov, kaj obravnavana dejavnost kot javna služba vključuje in kdo so izvajalci. Nato opredeljujem, katere so pristojnosti in naloge lokalnih skupnosti na teh področjih.

Najprej pa predstavljam tabelo, ki naj nam služi kot splošna ilustracija zakonske regulacije negospodarskih javnih služb v Sloveniji. Tabela zajema področja vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, zdravstva in socialnega varstva.

Tabela 4.2: Pregled zakonske regulacije javne službe

	VZGOJA IN IZOBRAŽEVANJE	ZNANOST (raziskovalna dejavnost)	KULTURA	ZDRAVSTVO	SOCIALNO VARSTVO
OPREDELITEV DEJAVNOSTI	zelo podrobna, pri državnih zavodih vezana na NACE*	opredelitev je zelo ohlapna: temeljna aplikativna raziskovanja in razvoj	opredelitev je zelo ohlapna, podrobnejšo opredelitev dejavnosti določi minister, dejavnost se lahko opravlja kot pridobitna ali kot nepridobitna dejavnost	dejavnost je opredeljena z vrstami zdravstvene dejavnosti in s storitvami	dejavnost je opredeljena prek nacionalnega socialno-varstvenega programa in glavnih vrst storitev
JAVNA SLUŽBA	javno veljavne izobraževalne programe sprejme minister po predhodnem mnenju strokovnega sveta, vse druge vzgojne in izobraževalne programe sprejme strokovni svet RS	določa nacionalni raziskovalni program; merila za izbiro projektov, ki sestavljajo nacionalni program, določi minister v sodelovanju s strokovnim svetom	zakon ali odlok občine določa javno službo (tega zakona ni)	javna služba je določena z mrežo; z vsakoletnimi dogovori med ministrstvom, zavarovalnico in predstavniki zavodov se določi letni program obveznega zdravstvenega varstva, ki pomeni javno službo za tisto leto	javna služba je določena z glavnimi vrstami storitev, ki sodijo v njen okvir
MREŽA JAVNE SLUŽBE	merila za oblikovanje mreže določi vlada	ni določena z zakonom	merila za ustanavljanje javnih zavodov določi nacionalni kulturni program	merila za postavitve javne zdravstvene mreže javne zdravstvene službe se določijo s planom zdravstvenega varstva (nacionalni program); delitev zagotavljanja mreže med državo in občino	mrežo javne službe določi socialno-varstveni program; določena je delitev med občino in državo

*NACE (Nomenclature generale d'activite economique) je okrajšava za splošno nomenklaturu gospodarske dejavnosti v EU

Vir: Kamnar, Helena (1999): Javni zavodi med državo in trgom. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 106.

4.3.1 Socialno varstvo

Področje socialnega varstva ureja Zakon o socialnem varstvu (ZSV)⁷.

Socialnovarstvena dejavnost obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva (1. člen ZSV).

Pravice iz socialnega varstva po 3. členu ZSV obsegajo storitve in ukrepe, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva, ter dajatve, namenjene tistim posameznikom, ki si sami materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.

Socialnovarstvene storitve so namenjene preprečevanju socialnih stisk in težav (socialna preventiva) ter obsegajo aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku, družini in skupinam prebivalstva (10. člen ZSV).

Javna služba na področju socialnega varstva obsega naslednje storitve:

- socialno preventivo,
- prvo socialno pomoč,
- osebno pomoč,
- pomoč družini za dom in na domu,
- institucionalno varstvo,
- vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji (42. člen ZSV).

Javno službo opravljajo javni socialnovarstveni zavodi, na podlagi koncesije pa tudi druge pravne osebe oziroma zasebniki (42. člen ZSV).

Naloge in pristojnosti občin na področju socialnega varstva

Občina zagotavlja mrežo javne službe za osebno pomoč in za pomoč družini na domu (43. člen ZSV).

⁷ Zakon o socialnem varstvu (ZSV), Uradni list RS, št. 54/92, 56/92, 49/94, 41/99

Osebna pomoč po tem zakonu obsega svetovanje, urejanje in vodenje z namenom, da bi posamezniku omogočili razvijanje, dopolnjevanje, ohranjanje in izboljšanje socialnih zmožnosti (13. člen ZSV) .

Pomoč družini na domu obsega socialno oskrbo upravičenca v primeru invalidnosti, starosti in v drugih primerih, ko socialna oskrba na domu lahko nadomesti institucionalno varstvo (15. člen ZSV).

Storitve socialne preventive, prve socialne pomoči, osebne pomoči, pomoči družini za dom in organizacijo skupnostne akcije za socialno ogrožene skupine prebivalstva opravlja center za socialno delo. Za občino lahko center za socialno delo opravlja storitve pomoči družini na domu (49. člen ZSV).

Občina v skladu z določilom 99. člena ZSV financira naslednje socialnovarstvene dejavnosti:

- osebna pomoč,
- pomoč družini na domu,
- pomoč pri uporabi stanovanja (najemnina),
- stroški storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila,
- razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

Sredstva za financiranje navedenih pravic in prispevkov oziroma storitev in pomoči se zagotavljajo iz proračuna občine, na območju katere ima upravičenec do storitev in pomoči prijavljeno stalno prebivališče (99. člen ZSV).

4.3.2 Zdravstvo

Področje zdravstva urejata Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ)⁸ in Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)⁹.

⁸ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/01,

⁹ Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), št. 9/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 62/01

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ureja sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, določa nosilce družbene skrbi za zdravje in njihove naloge, zdravstveno varstvo v zvezi z delom in delovnim okoljem, ureja odnose med zdravstvenim zavarovanjem in zdravstvenimi zavodi ter uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja (1. člen ZZVZZ).

Zdravstveno varstvo po tem zakonu obsega sistem družbenih, skupinskih in individualnih aktivnosti, ukrepov in storitev za krepitev zdravja, preprečevanje bolezni, zgodnje odkrivanje, pravočasno zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih (1. člen ZZVZZ).

Naloge in pristojnosti občin na področju zdravstva po določilih ZZVZZ

Občina in mesto v skladu s svojimi pravicami in dolžnostmi zagotavljata pogoje za uresničevanje zdravstvenega varstva na svojem območju (3. člen ZZVZZ).

V skladu z določilom 8. člena ZZVZZ občina ali mesto uresničuje naloge na področju zdravstvenega varstva s tem, da:

- oblikuje in uresničuje programe za krepitev zdravja prebivalstva na svojem območju in zagotavlja proračunska sredstva za te programe,
- zagotavlja izvajanje higiensko-epidemiološke, zdravstvenostatistične in socialno-medicinske dejavnosti za svoje območje, ki niso vključene v republiški program,
- oblikuje in izvaja program nalog za ohranitev zdravega okolja, ki niso vključene v republiški program,
- zagotavlja zdravstveno varstvo pripadnikov civilne zaščite, splošnih reševalnih služb, narodne zaščite in enot za zveze občine oziroma mesta, če tega nimajo urejenega na drugi podlagi,
- kot ustanovitelj javnih zdravstvenih zavodov zagotavlja sredstva za investicije in za druge obveznosti, določene z zakonom in z aktom o ustanovitvi,
- zagotavlja mrliško pregledno službo.

Občine plačujejo prispevke za zavarovanje za primer bolezni in poškodbe izven dela (obvezno zdravstveno zavarovanje) državljanom Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki niso zavarovanci iz drugega naslova (15. in 48. člen ZVS).

Zakon o zdravstveni dejavnosti

Zdravstvena dejavnost obsega ukrepe in aktivnosti, ki jih po medicinski doktrini in ob uporabi medicinske tehnologije opravljajo zdravstveni delavci oziroma delavke in zdravstveni sodelavci oziroma sodelavke pri varovanju zdravja, preprečevanju, odkrivanju in zdravljenju bolnikov in poškodovancev (1. člen ZZDej).

Zakon o zdravstveni dejavnosti ureja vsebino in opravljanje zdravstvene dejavnosti, javno zdravstveno službo ter povezovanje zdravstvenih organizacij in zdravstvenih delavcev oziroma delavk v zbornice in združenja (1. člen ZZDej).

Zdravstveno dejavnost kot javno službo pod enakimi pogoji opravljajo javni zdravstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe na podlagi koncesije (3. člen ZZDej).

Zdravstvena dejavnost kot javna služba se opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe, za katero se merila določijo s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije (4. člen ZZDej).

Naloge in pristojnosti občin na področju zdravstva po določilih ZZDej

Občina oziroma mesto določa in zagotavlja mrežo javne zdravstvene službe na primarni ravni (5. člen ZZDej). Zdravstvena dejavnost na primarni ravni obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost (2. člen ZZDej).

Po določilu 7. člena ZZDej osnovna zdravstvena dejavnost obsega:

- spremljanje zdravstvenega stanja prebivalcev in predlaganje ukrepov za varovanje, krepitev in izboljšanje zdravja ter preprečevanje, odkrivanje, zdravljenje in rehabilitacijo bolnikov in poškodovancev,

- preventivno zdravstveno varstvo rizičnih skupin in drugih prebivalcev v skladu s programom preventivnega zdravstvenega varstva in z mednarodnimi konvencijami,
- zdravstveno vzgojo ter svetovanje za ohranitev in krepitev zdravja,
- preprečevanje, odkrivanje in zdravljenje ustnih in zobnih bolezni ter rehabilitacijo,
- zdravstveno rehabilitacijo otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju,
- patronažne obiske, zdravstveno nego, zdravljenje in rehabilitacijo bolnikov na domu ter oskrbovancev v socialnovarstvenih in drugih zavodih,
- nujno medicinsko pomoč in reševalno službo, če ta ni organizirana pri bolnišnici,
- zdravstvene preglede športnikov,
- zdravstvene preglede nabornikov,
- ugotavljanje začasne nezmožnosti za delo,
- diagnostične in terapevtske storitve.

Osnovno zdravstveno dejavnost opravljajo zdravstveni domovi, zdravstvene postaje in zasebni zdravstveni delavci (8. člen ZZDej). Ustanovitelj zdravstvenega zavoda (v našem primeru občina) mora zagotoviti ustrezne materialne pogoje za delo zavoda in za razširitev zmogljivosti (27. člen ZZDej).

Po določilu 31. člena ZZDej členu zdravstveni zavod pridobiva sredstva za delo:

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

Javno službo v zdravstveni dejavnosti lahko domače in tuje pravne in fizične osebe opravljajo tudi na podlagi koncesije, če izpolnjujejo s tem zakonom določene pogoje. Koncesijo za opravljanje javne službe v osnovni zdravstveni dejavnosti podeli z

odločbo občinski oziroma mestni upravni organ, pristojen za zdravstvo, s soglasjem ministrstva, pristojnega za zdravje (41. in 42. člen ZZDej).

4.3.3 Vzgoja in izobraževanje

Področje vzgoje in izobraževanja urejata Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)¹⁰ ter Zakon o vrtcih (ZVrt)¹¹.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ureja pogoje za opravljanje ter določa način upravljanja in financiranja vzgoje in izobraževanja na področjih:

- predšolske vzgoje,
- osnovnošolskega izobraževanja,
- vzgoje in izobraževanja otrok, mladoletnikov in mlajših polnoletnih oseb s posebnimi potrebami,
- osnovnega glasbenega izobraževanja,
- nižjega in srednjega poklicnega izobraževanja,
- srednjega strokovnega in tehniškega izobraževanja,
- srednjega splošnega izobraževanja,
- višjega strokovnega izobraževanja,
- vzgoje in izobraževanja v domovih za učence in v dijaških domovih ter
- izobraževanja odraslih (1. člen ZOFVI).

Dejavnost vzgoje in izobraževanja opravljajo vzgojitelji, pomočniki vzgojiteljev, učitelji, predavatelji višjih strokovnih šol, svetovalni delavci in drugi strokovni delavci v javnih in zasebnih vrtcih in šolah. Zasebniki lahko opravljajo dejavnost vzgoje in izobraževanja v okviru vrtca oziroma šole, lahko pa tudi samostojno, če z zakonom ni določeno drugače. Vzgoja in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami se izvaja samo kot javna služba (5. člen ZOFVI).

¹⁰Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Uradni list RS, št. 12/96, 23/96, 64/01, 108/02

¹¹ Zakon o vrtcih (ZVrt), Uradni list RS, št. 12/96, 44/00, 78/03

Javna služba na področju vzgoje in izobraževanja obsega:

- programe za predšolske otroke,
- vzgojne programe domov za učence in dijaških domov,
- vzgojni in posebni program vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, ki jih sprejme pristojni strokovni svet, in izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister, ter
- dejavnosti in naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja (10. člen ZOFVI).

Navedene programe opravljajo:

- javni vrtci in šole,
- javni domovi za učence in dijaški domovi,
- javni zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami,
- javne organizacije za izobraževanje odraslih,
- na podlagi koncesije tudi zasebni vrtci in šole oziroma domovi za učence in dijaški domovi, zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in zasebne organizacije za izobraževanje odraslih ter zasebniki, če je tako določeno z zakonom (10. člen ZOFVI).

Za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja se organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo (11. člen ZOFVI).

Naloge in pristojnosti občin na področju vzgoje in izobraževanja po določilih ZOFVI

Lokalna skupnost oziroma več lokalnih skupnosti skupaj po določilu 16. člena ZOFVI določa izvajalce izobraževalnega programa osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ter vzgojnega programa domov za učence, razen izobraževalnih oziroma vzgojnih programov zasebnih šol oziroma domov za učence.

Lokalna skupnost ustanavlja javne vrtce, glasbene šole, osnovne šole in domove za učence (41. člen ZOFVI).

Iz sredstev lokalne skupnosti se za šole zagotavljajo:

- sredstva za plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme za osnovne in glasbene šole in druge materialne stroške,
- osnovnim in glasbenim šolam sredstva za nadomestila stroškov delavcem v skladu s kolektivno pogodbo,
- sredstva za prevoze učencev osnovne šole v skladu s 56. členom zakona o osnovni šoli, razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih,
- sredstva za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme javnim osnovnim in glasbenim šolam,
- sredstva za dodatne dejavnosti osnovne šole in
- sredstva za investicije za osnovne šole, glasbene šole in organizacije za izobraževanje odraslih ter del sredstev za investicije v šolstvo narodne skupnosti (82. člen ZOFVI).

Zakon o vrtcih

Zakon o vrtcih ureja predšolsko vzgojo, ki jo izvajajo javni in zasebni vrtci (1. člen ZVrt).

Temeljne naloge vrtcev so pomoč staršem pri celoviti skrbi za otroke, izboljšanje kvalitete življenja družin in otrok ter ustvarjanje pogojev za razvoj otrokovih telesnih in duševnih sposobnosti (2. člen ZVrt).

Naloge in pristojnosti občin na področju vzgoje in izobraževanja po določenih Zvrt

Glede ustanavljanja vrtcev veljajo določila Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Zakon o vrtcih določa financiranje javnih vrtcev.

Iz proračuna lokalne skupnosti se za javne vrtce zagotavljajo sredstva za:

- plačilo razlike med ceno programov in plačilom staršev,
- plače in prejemke ter davke in prispevke za zaposlene v vrtcih,
- materialne stroške v skladu z normativi in standardi,
- investicijsko vzdrževanje,
- investicije v nepremičnine in opremo javnih vrtcev, lahko pa tudi vrtcev s koncesijo,
- pokrivanje stroškov iz naslova dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje programa za predšolske otroke, ki niso všteti v ceno programa (člena 28 in 28a ZVrt).

Navedena sredstva zagotavlja tista lokalna skupnost, v kateri imajo otrokovi starši stalno prebivališče. Lokalna skupnost zagotavlja tudi sredstva za otroke, katerih starši imajo na njenem območju začasno prebivališče, če je vsaj eden od staršev zavezanec za dohodnino v Republiki Sloveniji (28. člen ZVrt).

4.3.4 Kultura

Področje kulture ureja Zakon o Skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti (ZSKLD)¹².

S tem zakonom ustanovi Republika Slovenija Sklad Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti kot javni sklad z namenom, da nanj prenese izvajanje nacionalnega kulturnega programa v delu, ki pokriva ljubiteljske kulturne dejavnosti (1. člen ZSKLD).

Med kulturne dejavnosti štejemo tudi delovanje knjižnic, ki ga ureja Zakon o knjižničarstvu (ZKnj)¹³.

Knjižnična dejavnost kot javna služba zajema:

- zbiranje, obdelovanje, hranjenje in posredovanje knjižničnega gradiva,

¹² Zakon o Skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti (ZSKLD), Uradni list RS, št. 1/96

¹³ Zakon o knjižničarstvu (ZKnj), 87/01

- zagotavljanje dostopa do knjižničnega gradiva in elektronskih publikacij,
- izdelovanje knjižničnih katalogov, podatkovnih zbirk in drugih informacijskih virov,
- posredovanje bibliografskih in drugih informacijskih proizvodov in storitev,
- sodelovanje v medknjižnični izposoji in posredovanju informacij,
- pridobivanje in izobraževanje uporabnikov,
- informacijsko opismenjevanje,
- varovanje knjižničnega gradiva, ki je kulturni spomenik,
- drugo bibliotekarsko, dokumentacijsko in informacijsko delo,
- dejavnost knjižničnega informacijskega servisa za izmenjavo podatkov v nacionalnem vzajemnem bibliografskem sistemu, ki je namenjena zagotavljanju pogojev za delovanje vzajemnega bibliografskega sistema dostopnosti elektronskih virov informacij v tem sistemu (2. člen ZKnj).

Knjižnično dejavnost izvajajo javni zavodi, na podlagi koncesije pa tudi druge pravne osebe in posamezniki (2. člen ZKnj).

Pogoji za izvajanje knjižnične javne službe so:

- ustrezen obseg in izbor strokovno urejenega knjižničnega gradiva,
- ustrezno število ustrezno usposobljenih strokovnih delavcev,
- ustrezen prostor in oprema,
- ustrezna organizacija knjižnične dejavnosti (36. člen ZKnj).

Naloge in pristojnosti občin na področju kulture

Določila ZSLKD glede nalog in pristojnosti občin na področju kulture so zelo skopa. Zakon v drugem členu določa le, da lokalne skupnosti zagotavljajo prostorske pogoje za delovanje društev, skupin in posameznikov, ki izvajajo ljubiteljske kulturne programe, ter sredstva za njihove programe, ki so lokalnega pomena.

KULTURNA DRUŠTVA

Kulturne dejavnosti na lokalni ravni izvajajo predvsem društva. Društva po določilu 21. člena Zakona o društvih (ZDru)¹⁴ pridobivajo sredstva za svoje delovanje:

¹⁴ Zakon o društvih (ZDru), Uradni list RS, št. 60/95, 89/99

- s članarino,
- iz naslova materialnih pravic in dejavnosti društva,
- z darili in volili,
- s prispevki donatorjev,
- iz javnih sredstev (v našem primeru torej občin),
- iz drugih virov.

Če društvo ustvari presežek prihodkov nad odhodki, ga mora porabiti za izvajanje dejavnosti, za katero je bilo ustanovljeno.

KNJIŽNICE

Po določilu 20. člena Zakona o knjižnicah mora vsaka občina zagotoviti knjižnično dejavnost za svoje občane, tako da ustanovi splošno knjižnico sama ali skupaj z drugimi občinami ali da poveri opravljanje te dejavnosti s pogodbo drugi splošni knjižnici v soglasju z njenim ustanoviteljem. Če ustanovi več občin skupaj splošno knjižnico, določijo medsebojne pravice in obveznosti v aktu o ustanovitvi. Če občina ne zagotovi knjižnične dejavnosti za svoje prebivalce, stori to država na njen račun.

Knjižnice kot samostojni javni zavodi pridobivajo sredstva za delo:

- iz javnih sredstev,
- plačil uporabnikov za storitve javne službe,
- s prodajo blaga in storitev na trgu in
- iz drugih virov pod pogoji, določenimi v aktih o ustanovitvi (51. člen ZKnj).

Glede finančnih obveznosti občin ZKnj v 53. členu določa, da kadar več občin soustanovi splošno knjižnico ali posamezna občina sklene pogodbo o zagotavljanju knjižnične dejavnosti na svojem območju s splošno knjižnico v drugi občini, se finančna obveznost za skupne stroške razdeli na te občine premosorazmerno s številom njihovih prebivalcev. Stroške knjižnične dejavnosti, ki nastanejo neposredno na območju občine, pa krije vsaka občina sama.

Občine zagotavljajo sredstva za materialne stroške in nakup gradiva v skladu s sprejetim finančnim načrtom knjižnice.

4.3.5 Šport

Področje športa ureja Zakon o športu (ZSpo)¹⁵.

Delovanje v športu je interesno in prostovoljno. Država in lokalne skupnosti skrbijo za uresničevanje javnega interesa v športu (1. člen ZSpo).

Javni interes v športu obsega naloge nacionalnega in lokalnega pomena v vseh segmentih športa, ki se opredelijo v Nacionalnem programu športa in programih športa lokalnih skupnosti, zlasti na področju:

- športne vzgoje,
- športne rekreacije,
- kakovostnega športa,
- vrhunskega športa,
- športa invalidov (2. člen ZSpo).

Izvajalci letnega programa športa so:

- športna društva,
- nacionalne panožne športne zveze in zveze športnih društev, ki jih ustanovijo društva za posamezna območja, Združenje slovenskih športnih društev v Italiji, Slovenska športna zveza v Avstriji in Zveza Slovencev na Madžarskem,
- Olimpijski komite Slovenije,
- zavodi, gospodarske družbe, zasebniki in druge organizacije, registrirane za opravljanje dejavnosti v športu,
- ustanove, ki so ustanovljene za opravljanje dejavnosti v športu in so splošno koristne in neprofitne,
- vrtci, osnovne šole, poklicne, srednje tehniške in srednje strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole in visokošolski zavodi (8. člen ZSpo).

Naloge in pristojnosti občin na področju športa

Lokalna skupnost uresničuje javni interes v športu s tem, da:

¹⁵ Zakon o športu (ZSpo), Uradni list RS, št. 22/98

- zagotavlja sredstva za realizacijo dela nacionalnega programa, ki se nanaša na lokalne skupnosti, in z zagotavljanjem sredstev za izvedbo lokalnega programa športa,
- spodbuja in zagotavlja pogoje za opravljanje in razvoj športnih dejavnosti,
- načrtuje, gradi in vzdržuje lokalno pomembne javne športne objekte (3. člen ZSpo)

Sredstva za uresničevanje javnega interesa v športu na ravni lokalnih skupnosti se zagotavljajo iz proračuna lokalnih skupnosti (3. člen ZSpo).

Izvajanje nacionalnega programa na lokalni ravni se določi z letnim programom, ki ga sprejme vlada, in letnimi programi, ki jih sprejmejo lokalne skupnosti. Letni program določa programe športa, ki se sofinancirajo iz javnih sredstev, obseg in vrsto dejavnosti, potrebnih za njegovo uresničevanje, in obseg sredstev, ki se zagotovijo v proračunih lokalnih skupnostih (7. člen ZSpo).

Pristojni organ lokalne skupnosti na podlagi javnega razpisa izbere izvajalce letnega programa, s katerimi sklene pogodbo (10. in 11. člen ZSpo).

4.4 FINANCIRANJE LOKALNIH NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Financiranje negospodarskih javnih služb na lokalni ravni smo po posameznih dejavnostih spoznali v prejšnjem podpoglavju. Ker pa se negospodarske javne službe večinoma izvajajo v javnih zavodih, pogledjmo, kako njihovo financiranje opredeljuje Zakon o zavodih.

V skladu z določilom 48. člena ZZ zavod pridobiva sredstva za delo:

- od ustanovitelja,
- s plačili za storitve,
- s prodajo blaga in storitev na trgu¹⁶ in

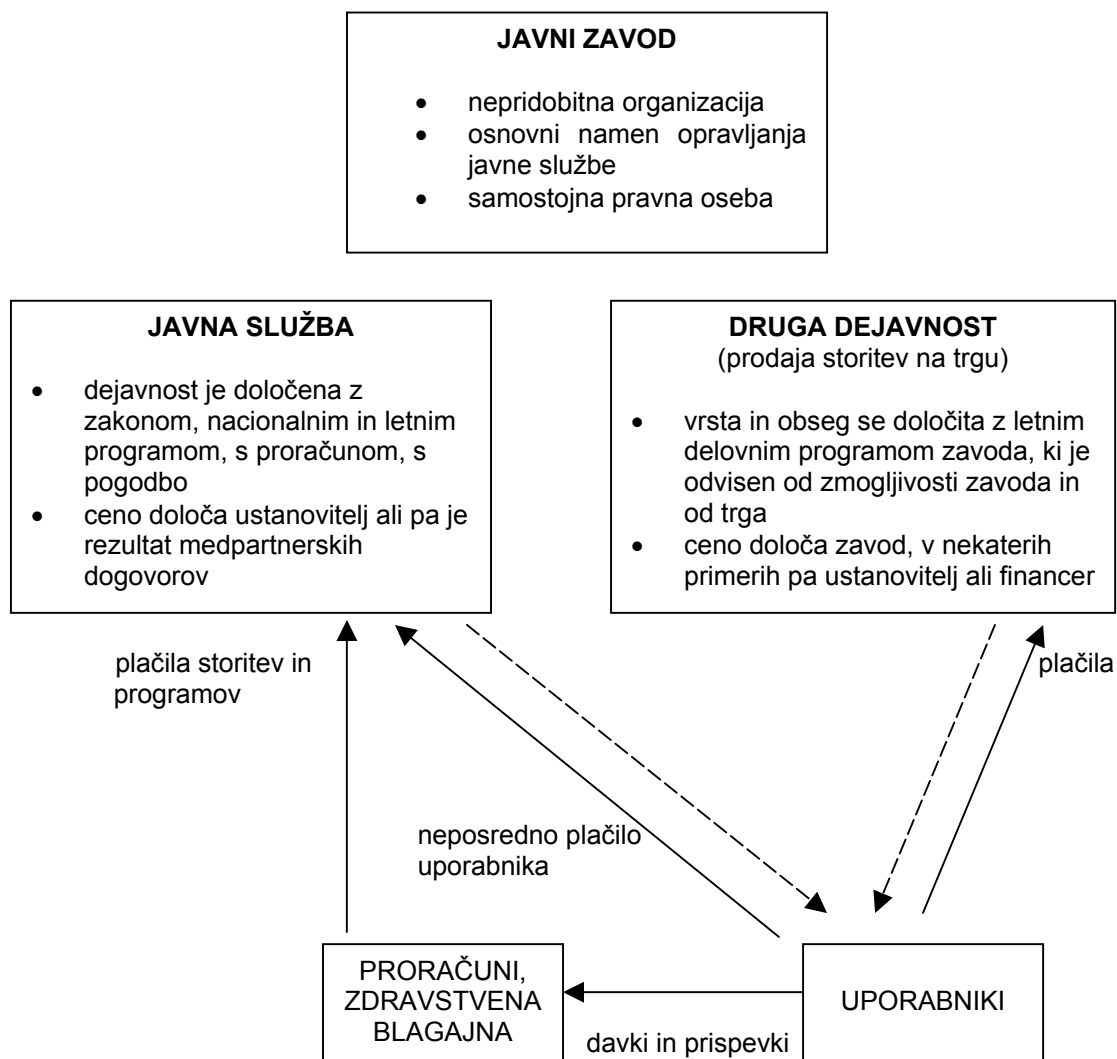
¹⁶ »Na trgu pa ne sme javni zavod prodajati tistih storitev, ki so v javnem interesu in za katere dobi plačilo iz proračunskih in drugih javnih sredstev« (Korpič-Horvat, 2003: 21)

- iz drugih virov v skladu z zakonom in aktu o ustanovitvi.

V tem členu je tudi določeno, da sme zavod presežek prihodkov nad odhodki uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno.

Financiranje javnih zavodov ponazorimo z naslednjo sliko:

Slika 4.1: Financiranje javnega zavoda



Legenda:

- ← tok denarja
- ← tok storitev

Vir: Kamnar, Helena (1999): Javni zavodi med državo in trgom. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 122.

Glede na to, kje javni zavod pridobiva večino sredstev, lahko javne zavode razvrstimo v tri skupine:

1. javni zavodi, ki se financirajo iz državnega proračuna in iz občinskih proračunov,
2. javni zavodi, ki se financirajo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, in
3. javni zavodi, ki se financirajo z neposrednim plačilom storitev (Kamnar, 1999: 120).

Negospodarske javne službe se večinoma financirajo iz javnih sredstev in le redko iz cen storitev, kot to velja za gospodarske javne službe. »Financiranje negospodarskih javnih služb pa je v celoti podrejeno socialnim načelom« (Virant, 2002: 152).

5 LOKALNE JAVNE SLUŽBE NA PRIMERU OBČINE STARŠE

5.1 KRATKA PREDSTAVITEV OBČINE STARŠE

Občina Starše je samoupravna lokalna skupnost, ustanovljena 1. 1. 1995 na območju naslednjih naselij: Brunšvik, Loka, Marjeta na Dravskem polju, Prepolje, Rošnja, Starše in Zlatoličje. Sedež občine je v Staršah.

Naselja v občini Starše po površini in številu prebivalcev:

Brunšvik	313 ha	412
Loka	355 ha	269
Marjeta na Dravskem polju	539 ha	485
Prepolje	512 ha	564
Rošnja	256 ha	411
Starše	441 ha	760
Trniče	270 ha	454
Zlatoličje	710 ha	738
SKUPAJ	3396 ha	4093

4093 prebivalcev živi v približno 1345 gospodinjstvih. Prebivalstvo je starejše. Indeks staranja v občini je nad slovenskim povprečjem.

Večina prebivalcev je zaposlenih v Mariboru in na Ptujju.

Storitvene dejavnosti so: trgovine s prehrano (7), trgovine z ostalim materialom (9), gostilne in bari (15), krojaštvo in šiviljstvo (3), frizerstvo (2), bencinska črpalka (1).

Druge dejavnosti so: domača in umetna obrt, izdelovanje okrasnih predmetov, mizarstvo, izdelovanje drobnih kovinskih izdelkov, oljarstvo, varjenje PVC-folije, svečarstvo, kovinostrugarstvo in brušenje, ključavničarstvo, gradbeništvo, inštalaterstvo, parketarstvo, keramičarstvo, pleskarstvo, avtokleparstvo in ličarstvo, vulkanizerstvo, avtoprevoznništvo.

V občini je tudi hidroelektrarna Zlatoličje, ki je prva elektrarna kanalske izvedbe pri nas in ena največjih v Evropi.

5.2 GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V OBČINI STARŠE

Občina Starše v svojem statutu zagotavlja delovanje lokalnih javnih služb (10. člen statuta). Po določilu 82. člena statuta občinski svet z odlokom o gospodarskih javnih službah določi vrste javnih služb ter načine in oblike njihovega izvajanja.

5.2.1 Obvezne in izbirne gospodarske javne službe

Odlok o gospodarskih javnih službah v občini v 5. členu določa, da občina Starše izvaja naslednje obvezne gospodarske javne službe:

- 1. oskrba s pitno vodo,*
- 2. odvodnjavanje in čiščenje komunalnih in padavinskih voda,*
- 3. ravnanje s komunalnimi odpadki,*
- 4. odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,*
- 5. javna snaga in čiščenje javnih površin,*
- 6. urejanje lokalnih cest, javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,*
- 7. pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov iz zračnikov zaradi varstva zraka ter*
- 8. upravljanje s pokopališči, urejanje ter vzdrževanje pokopališč in pogrebne storitve.*

Izbirne javne službe v občini Starše so:

- 1. urejanje in vzdrževanje javne razsvetljave v naseljih,*
- 2. plakatiranje,*
- 3. oskrba s toplotno energijo iz toplotnih sistemov,*
- 4. upravljanje in vzdrževanje stanovanj in poslovnih prostorov in drugih javnih objektov in naprav,*
- 5. oskrba naselij s požarno vodo v javni rabi ter*
- 6. deratizacija in dezinfekcija (5. člen).*

5.2.2 Načini izvajanja gospodarskih javnih služb

V skladu z 9. členom odloka občina zagotavlja javne službe v naslednjih organizacijskih oblikah:

- odvajanje in čiščenje komunalnih in padavinskih voda,
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov v javnem komunalnem podjetju ali zavodu,
- druge obvezne in izbirne javne službe pa praviloma z dajanjem koncesij, vlaganjem javnega kapitala v osebe zasebnega prava ali z ustanovitvijo režijskega obrata.

Tabela 5.1: Načini izvajanja gospodarskih javnih služb v občini Starše

NAČIN IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	ŠTEVILO
<i>Režijski obrat</i>	1
<i>Javni gospodarski zavod</i>	0
<i>Javno podjetje</i>	2
<i>Koncesionirana gospodarska javna služba</i>	2
<i>Gospodarska javna služba z vlaganjem javnega kapitala</i>	0

Vir: lastna izdelava na podlagi odlokov občine Starše

Občina Starše izvaja gospodarske javne službe v okviru režijskega obrata, v dveh javnih podjetjih ter ima podeljeni dve koncesiji. V nadaljevanju predstavljam vsako obliko posebej.

REŽIJSKI OBRAT

V režijskem obratu občina Starše izvaja naslednje gospodarske javne službe:

- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
- obnova in vzdrževanje občinskih cest,
- urejanje in vzdrževanje pokopališč,
- gospodarjenje s stavbnimi zemljišči,
- vzdrževanje športnorekreacijskih objektov in
- druga vzdrževalna dela.

Režijski obrat je organiziran kot nesamostojen obrat v okviru občinske uprave in ni pravna oseba. Poleg zakonskih obveznosti izvajalca javne službe opravlja režijski

obrat vsa strokovna, tehnična, organizacijska in administrativna opravila za potrebe župana. Računovodska opravila za potrebe javne službe se opravljajo v občinskem uradu.

Viri financiranja režijskega obrata so:

- prihodki, ustvarjeni s prometom v okviru posameznega področja javne službe,
- prihodki od komunalnih taks,
- prihodki na postavkah v proračunu, ki se nanašajo na posamezna področja javnih služb, in
- drugi prihodki po zakonu.

KONCESIJE

Občina Starše ima podeljeni dve koncesiji za gospodarsko javno službo, in sicer za oskrbo s pitno vodo ter za pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka (v nadaljevanju: dimnikarska služba).

Koncesija za oskrbo s pitno vodo

Oskrba s pitno vodo kot lokalna gospodarska javna služba zajema:

- zajemanje, pridobivanje, predelavo, čiščenje in dovajanje pitne vode gospodinjstvom, industriji in drugim porabnikom,
- gospodarjenje (urejanje, gradnja, vzdrževanje in opravljanje drugih nalog) z vsemi vodooskrbnimi objekti in napravami,
- servisno vzdrževanje omrežij in naprav ter servisiranje potreb porabnikov.
- vodenje katastra distribucijskega omrežja ter evidence porabnikov in sklenjenih pogodb.

Koncesionar je lahko v skladu s pogodbo o koncesiji tudi investitor distribucijskega omrežja s pitno vodo. Koncesijsko razmerje se sklepa za obdobje 5 let. V odloku je bilo določeno, da če koncesionar z lastnimi sredstvi gradi distribucijsko omrežje, se lahko za ta del sklene koncesija za daljše obdobje, vendar ne več kot za 20 let.

Koncesijo za oskrbo s pitno vodo je občina Starše na osnovi vloge o zainteresiranosti podelila Komunalnemu podjetju Ptuj, p. o. Ker je koncesionar soinvestitor izgradnje distribucijskega omrežja za pitno vodo, je občina Starše sklenila koncesijsko pogodbo za obdobje 15 let.

Predlog cen oskrbe s pitno vodo pripravi Komunalno podjetje Ptuj v skladu z veljavnimi predpisi, kalkulativnimi osnovami in sprejeto poslovno politiko. K ceni za porabljeno vodo oz. tarifam daje soglasje občinski svet občine Starše.

Koncesija za dimnikarsko službo

Dimnikarska služba zajema naslednje storitve:

- čiščenje: mehansko, kemično, izžiganje katranskih oblog, antikorozijska zaščita,
- strokovni pregledi: kontrolni, redni letni, pregledi za izdajo strokovnega mnenja, strokovni pregledi po naročilu pristojnega inšpektorja ali po naročilu uporabnika,
- meritve: prve, občasne, kontrolne,
- vodenje evidence kurilnih, dimnovodnih in prezračevalnih naprav, izvedenih in neizvedenih storitev, emisij dimnih plinov itd.,
- svetovanje s področja izbire, vzdrževanja, posluževanja kurilnih, dimnovodnih in prezračevalnih naprav ter zmanjševanja emisij dimnih plinov.

Koncesijo za opravljanje dimnikarske službe je občina Starše na osnovi javnega razpisa podelila Dimnikarstvu Županek, d. o. o. Koncesijsko razmerje je sklenjeno za obdobje 5 let.

Vir financiranja dimnikarske službe so cene za storitev dimnikarske službe, ki jih koncesionar zaračunava neposredno uporabnikom storitev dimnikarske službe. Koncesionar je dolžan za vsako leto trajanje koncesije do konca marca tekočega leta plačati koncedentu plačilo za koncesijo v višini, določeni s koncesijsko pogodbo, vendar ne manj kot 8 %. Plačilo za koncesijo se določi v odstotku od cene storitev. Ta sredstva so prihodek proračuna občine in se uporabljajo za razvoj lokalnih javnih služb in varstvo okolja.

JAVNO PODJETJE

Občina Starše v dveh javnih podjetjih opravlja javno gospodarsko službo odvajanja in čiščenja komunalnih in padavinskih voda ter javno gospodarsko službo ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov.

Odvajanje in čiščenje komunalnih in padavinskih voda

Javna služba na tem področju obsega:

- odvajanje komunalnih odpadnih voda na območjih, kjer obstajajo sistemi javne kanalizacije,
- odvajanje komunalnih odpadnih voda na območjih, kjer ni sistemov javne kanalizacije,
- odvajanje padavinskih voda v meteorno in javno kanalizacijo,
- odvajanje industrijskih odpadnih voda v sisteme javne kanalizacije in
- čiščenje komunalnih odpadnih voda.

Viri financiranja so:

- kanalščina,
- cena čiščenja odpadnih padavinskih voda,
- sredstva proračuna,
- lastna sredstva občanov,
- sredstva državnega proračuna in državnih skladov,
- različne dotacije in subvencije,
- priključnine,
- takse,
- druga sredstva, namenjena za izgradnjo in delovanje sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih komunalnih in padavinskih voda.

Gospodarsko javno službo odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda na območju občine Starše izvaja Nigrad, javno komunalno podjetje, d. d., Maribor. V praksi pa se ta javna služba ne izvaja, saj v občini Starše še poteka gradnja kanalizacijskega omrežja. Občina je morala sprejeti odlok o gospodarski

javni službi odvajanja in čiščenja komunalnih in padavinskih voda ravno zaradi gradnje kanalizacijskega omrežja oziroma zaradi financiranja gradnje.

Gospodinjstva občine Starše podjetju Nigrad vsak mesec plačujejo takso za obremenjevanje voda. Višino takse določa Komunalno podjetje Ptuj glede na količino porabljene vode, in sicer za tista gospodinjstva, ki so že priključena na javni vodovod. Za gospodinjstva, ki na javni vodovod še niso priključena, podatke o količini porabljene vode Komunalnemu podjetju Ptuj posreduje občina Starše. Konec vsakega leta Nigrad občini Starše povrne takse, kar zneso približno 15 milijonov tolarjev letno, s čimer občina financira gradnjo kanalizacijskega omrežja.

Ravnanje s komunalnimi odpadki in odlaganje ostankov komunalnih odpadkov

Cilji gospodarske javne službe ravnanja z odpadki so:

- stimuliranje zmanjševanja ravnanja z odpadki,
- preprečevanje neorganiziranega oziroma divjega odlaganja odpadkov,
- ločeno zbiranje odpadkov na izvoru nastanka,
- vračanje odpadkov v recikliranje,
- zaščita naravnih virov in okolja pred negativnimi vplivi nepravilnega ravnanja z odpadki in
- uveljavitev načela "stroške plača povzročitelj".

Po določilu 5. člena Odloka o ravnanju z odpadki na območju občine Starše opravlja odvažanje odpadkov v občini Starše pooblaščen izvajalec, ki ga določi občinski svet na podlagi koncesijskega akta, izdane koncesije ali pogodbe.

Občina Starše je leta 2002 za izvajanje gospodarske javne službe ravnanja z odpadki in odlaganja ostankov komunalnih odpadkov sklenila pogodbo z javnim podjetjem Snaga, d. o. o. Pogodba je bila sklenjena za obdobje 5 let.

Snaga opravlja na območju občine Starše naslednje storitve:

- odvoz ločeno zbranih nenevarnih odpadkov iz zbiralnic ločenih frakcij (npr. odpadni papir in steklo) – 13-krat letno,

- odvoz ostalih nenevarnih komunalnih odpadkov – 26-krat letno oziroma 52-krat letno v večstanovanjskih objektih in ustanovah,
- odvoz nenevarnih kosovnih odpadkov in opreme, ki se uporabljajo v gospodinjstvu –2-krat letno,
- odvoz nevarnih odpadkov iz gospodinjstev – 2-krat letno,
- odvoz ločeno zbranih odpadkov iz zbirnega centra – po potrebi.

Cene storitev javne službe ravnanja z odpadki predlaga Snaga, sprejme pa jih občinski svet občine Starše. V pogodbi med Snago in občino Starše je določeno, da če naročnik (občina) določi izvajalcu (Snaga) nižjo ceno storitev od lastne cene, je dolžan izvajalcu kriti izgubo, in sicer najkasneje v naslednjem proračunskem letu. V praksi se to še ni zgodilo.

5.3 NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE V OBČINI STARŠE

Negospodarske javne službe v občini Starše predstavljam po posameznih področjih.

5.3.1 Socialno varstvo

Občina zagotavlja mrežo javne službe za osebno pomoč in za pomoč družini na domu (43. člen ZSV).

Osebno pomoč za občino Starše opravlja Center za socialno delo Maribor, ki ponuja naslednje storitve: partnersko oz. zakonsko svetovanje, urejanje odnosov v družini, urejanje stikov s svetovanjem, prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini na domu, priznanje očetovstva, pomoč pri urejanju očetovstva, preživnine za mladoletne, skrbništvo nad mladoletnimi, spremljanje otrok v rejništvu, otroci in mladostniki, storilci prekrškov, beg od doma, droge, namestitve v vzgojni zavod, urejanje statusa invalida in nadomestila, denarni dodatek.

K cenam socialnovarstvenih storitev osebne pomoči centra za socialno delo daje soglasje pristojni občinski organ – občinski svet občine Starše. Občinski svet je na seji 18. 6. 2003 sprejel naslednji sklep: *občinski svet daje soglasje k ceni socialnovarstvene storitve osebne pomoči za občino Starše v višini 978.444,06*

tolarjev: delež občine Starše je 0,16 delavca, kar pomeni 156.551,05 tolarja na mesec. Cene se uporabljajo od 1. 1. 2003.

Pomoč na domu za občino Starše izvaja Center za pomoč na domu. Pomoč obsega naslednje storitve: osebna nega, pospravljanje, čiščenje, pranje, likanje, nakupovanje, kuhanje, težja gospodinjska opravila, spremstvo pri opravilih zunaj doma.

Občina Starše izvaja pomoč na domu kot redno dejavnost. Sredstva za plače in druge izdatke se določajo po programu Tisoč novih možnosti. Po tem programu sofinancira Zavod RS za zaposlovanje plače za delavke izvajalke, ki so zaposlene za določen čas, ter delež za koordinatorko javnih del na tem področju. Občine si delijo delež po številu delavk, ki jih koordinatorka pokriva.

Po določilu 99. člena Zakona o socialnem varstvu se iz proračuna občine poleg osebne pomoči in pomoči na domu financirajo tudi pomoč pri uporabi stanovanja (najemnina), stroški storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila, ter razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

Storitve v zavodih za odrasle

Občina Starše v celoti financira oziroma sofinancira namestitvev trenutno šestih oskrbovancev v splošnih in posebnih socialnih zavodih. Znesek oskrbnine za posameznega varovanca je v oktobru 2003 znašal med 10.762,60 in 134.487,00 tolarjev.

Dopolnilni programi

Občina Starše je skupaj z drugimi občinami Podravja ob podpori ministrstva za delo, družino in socialne zadeve soustanoviteljica Materinskega doma Maribor. Materinski dom je ustanovljen z namenom, da pomaga materam z otroki, ki se srečujejo z bivalnimi, stanovanjskimi težavami. Prispevek občine Starše znaša 1,27 %.

Občina Starše sofinancira tudi stroške delovanja Varne hiše Maribor, ki je namenjena ženskam in otrokom, ki so žrtve nasilja v družini.

5.3.2 Zdravstvo

Občina mora po določitih Zakona o zdravstveni dejavnosti zagotoviti primarno zdravstveno in lekarniško dejavnost (2. in 5. člen ZZDej). Zagotavljajo jo lahko zdravstveni domovi, zdravstvene postaje in zasebni zdravstveni delavci.

Občina Starše je soustanoviteljica Zdravstvenega doma dr. Adolfa Drolca Maribor in Mariborskih lekarn. V občini delujeta dva zdravstvena domova, in sicer v Staršah in v Marjeti. Koncesije na področju zdravstva v občini za zdaj še ni.

Po Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju je občina dolžna prijaviti v obvezno zdravstveno zavarovanje in plačati prispevke za državljane Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki niso zavarovanci iz drugega naslova. V proračunu občine Starše za leto 2004 so bila načrtovana sredstva za 120 oseb na mesec po trenutno veljavni ceni 4.470,00 tolarjev.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju določa, da se s proračunom zagotavljajo sredstva za mrliško pregledno službo. Podrobneje določa pogoje in načine opravljanja in financiranja mrliške pregledne službe Pravilnik o pogojih in načinu opravljanja mrliško pregledne službe. Občina mora poravnati obdukcije in transportne stroške v zvezi s postopkom, če vzroka smrti ni mogoče zanesljivo ugotoviti ali če to zahteva zdravnik, ki je osebo zdravil, razen če gre za kaznivo dejanje.

Za občino Starše opravlja mrliško pregledno službo Zdravstveni dom dr. Adolfa Drolca.

5.3.3 Vzgoja in izobraževanje

Občina Starše je ustanoviteljica javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Starše.

V okviru zavoda delujejo naslednje enote: Osnovna šola Starše – matična šola, Podružnična šola Marjeta na Dravskem polju, vrtec Najdihojca Starše in vrtec Pikapolonica Marjeta na Dravskem polju.

Zavod opravlja javno službo na področju:

- dejavnost vrtcev,
- osnovnošolsko splošno izobraževanje,
- drugo izobraževanje.

Osnovna dejavnost zavoda je javna služba, katere dejavnost se izvaja v javnem interesu.

Poleg osnovne dejavnosti zavod opravlja še naslednje dopolnilne dejavnosti:

- priprava in dostava hrane,
- nabava in prodaja šolskih potrebščin,
- oddaja poslovnih prostorov v najem,
- dejavnost knjižnic.

Zavod s svojo dejavnostjo zadovoljuje potrebe po osnovnošolskem izobraževanju ter vzgoji in varstvu predšolskih otrok na območju celotne občine Starše, ki jo sestavljajo naselja: Brunšvik, Loka, Marjeta na Dravskem polju, Prepolje, Rošnja, Starše, Trniče, in Zlatoličje. Matična enota je Osnovna šola Starše, kjer je sedež zavoda. V matični enoti starši vpisujejo otroke v osnovno šolo, v dnevno predšolsko vzgojo in druge oblike oskrbe otrok za celotno področje zavoda.

PREDŠOLSKA VZGOJA

V občini Starše delujeta dva vrtca. Občina je iz proračuna dolžna zagotoviti plačilo razlike med ekonomsko ceno programov predšolske vzgoje in plačilom staršev. Cena programa vključuje:

- sredstva za plače, prispevke in davke delodajalca,
- sredstva za druge osebne prejemke delavcev: regres za letni dopust, regres za prehrano med delom, povračilo stroškov za prevoz na delo, jubilejne nagrade in
- vse vrste materialnih stroškov: ogrevanje, električna energija, voda, didaktični pripomočki, stroški živil na otroka in drugo.

V pogodbi med občino Starše in javnim zavodom Osnovna šola Starše je določeno, da plačilo staršev določi ustanovitelj (torej občina) na podlagi lestvice, ki starše

razvršča v razrede in jo določi pristojno ministrstvo. V nadaljevanju predstavljam tabelo o plačilnih razredih v enoti vrtca Najdihojca občine Starše.

Tabela 5.2: Pregled plačilnih razredov in plačil v enoti vrtca Najdihojca

PLAČILNI RAZRED	ŠTEVILO RAZVRŠČENIH	PLAČAJO STARŠI	PLAČA OBČINA
0	7	0 SIT	63.960 SIT
1	20	4.797 SIT	59.163 SIT
2	13	9.594 SIT	54.366 SIT
3	14	14.391 SIT	49.569 SIT
4	10	19.188 SIT	44.772 SIT
5	9	23.985 SIT	39.975 SIT
6	6	32.620 SIT	31.340 SIT
7	1	38.056 SIT	25.904 SIT

Vir: Proračun občine Starše za leto 2004

Občina Starše iz proračuna zagotavlja sredstva tudi za otroke, ki so v vrtcih v drugih občinah, ter stroške prevoza tistih otrok, ki obiskujejo vrtce s posebnim programom.

OSNOVNOŠOLSKO IZOBRAŽEVANJE

Za področje osnovnošolskega izobraževanja se po pogodbi, sklenjeni med občino Starše in javnim zavodom Osnovna šola Starše, iz proračuna občine zagotavljajo sredstva za:

- plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme,
- prevoze učencev v skladu z zakonom,
- investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme,
- nadstandardni program in

- investicije.

Sredstva za prevoze učencev

Občina Starše zagotavlja sredstva za prevoze učencev, ki so od šole oddaljeni nad 4 km. Občina je po objavi javnega razpisa sklenila pogodbo z Avtobusnim prevozništvom Anton Peršuh, s. p. Občina prav tako zagotavlja sredstva za prevoz otrok, ki so od šole oddaljeni manj kot 4 km in za katere je Svet za preventivo ugotovil, da je ogrožena njihova varnost na poti v šolo. Prevoze otrok iz Loke, Rošnje in Zlatoličja zagotavlja Certus Maribor z rednim prevozom.

Materialni stroški

Občina Starše zagotavlja sredstva za naslednje materialne stroške: ogrevanje, plin, električna energija, vodarina, republiška taksa, odvoz smeti, čiščenje dimnikov, varovanje, zavarovanje osnovnih sredstev, zdravniški pregledi, plavanje, šolsko vozilo, bralna značka, deratizacija, odpadne vode.

Sredstva za nadstandardni program

Občina zagotavlja sredstva za nadstandardni program šole, ki vključuje jutranje varstvo otrok, računalniško izobraževanje in učenje drugega tujega jezika. Občina namenja sredstva za plače in prispevke delavcev, ki izvajajo nadstandardni program.

Sredstva za investicije

Občina Starše je v proračunu za leto 2004 namenila 117,000.000 tolarjev lastnih sredstev ter 47,000.000 tolarjev po razpisu za delno prenovo OŠ Starše in dograditev večnamenske telovadnice.

5.3.4 Kultura

KULTURNE DEJAVNOSTI

Lokalne skupnosti zagotavljajo prostorske pogoje za delovanje društev, skupin in posameznikov, ki izvajajo ljubiteljske kulturne programe, ter sredstva za njihove programe, ki so lokalnega pomena (Zakon o skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti).

Med sredstva, ki jih občina Starše namenja za kulturne dejavnosti, spadajo: dotacije društvom, sponzorstva, sredstva za proslave in prireditve ter za mednarodno in medmestno sodelovanje.

V občini Starše delujejo štiri kulturna društva:

- Kulturno društvo Alojza Colnariča Starše,
- Kulturno-umetniško društvo Franca Ilca Loka – Rošnja,
- Kulturno-umetniško društvo Ivana Lončariča Trniče in
- Kulturno društvo Urška Marjeta na Dravskem polju.

V letu 2004 je občina Starše pripravila Pravilnik o vrednotenju kulturnih programov, vendar ga še obravnava občinski svet. Zato se sredstva kulturnim društvom za zdaj še razdeljujejo glede na izvedene programe v tekočem letu.

KNJIŽNICA

Občina Starše bo skupaj z Mestno občino Maribor ter občinami Duplek, Hoče – Slivnica, Miklavž na Dravskem polju in Rače – Fram soustanoviteljica javnega zavoda Mariborska knjižnica. Odlok o ustanovitvi še sprejemajo.

Mariborska knjižnica bo sredstva za opravljanje dejavnosti pridobivala:

- iz proračuna občin ustanoviteljic,
- iz proračuna občin pogodbenih partneric na podlagi pogodb o izvajanju knjižnične dejavnosti,
- iz državnega proračuna,
- s članarinami in drugimi nadomestili,
- s prodajo blaga in storitev na trgu,
- z oddajanjem prostorov in opreme drugim uporabnikom ter
- z donacijami, darili in iz drugih zakonitih virov.

Knjižnica bo pridobivala sredstva občin ustanoviteljic in občin pogodbenih partneric za svoje dejavnosti na osnovi predloženega letnega programa dela in finančnega načrta.

5.3.5 Šport

Zakon o lokalni samoupravi (21. člen) določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev pospešuje razvoj športa in rekreacije. Naloge natančneje opredeljuje naloge Zakon o športu.

Na podlagi 9. člena¹⁷ Zakona o športu je občinski svet občine Starše sprejel Pravilnik za vrednotenje športnih programov in objektov v občini Starše, s katerim določa pogoje, merila in postopke za vrednotenje in razdelitev sredstev, namenjenih za sofinanciranje programov športa v občini Starše.

Izvajalci športnih programov po določbi 2. člena pravilnika so:

- športna društva,
- zveze športnih društev, ki jih ustanovijo športna društva za posamezna območja oz. panoge,
- zavodi, gospodarske družbe, zasebniki in druge organizacije, ki so na podlagi zakonskih predpisov registrirane za opravljanje dejavnosti na področju športa,
- zavodi s področja vzgoje in izobraževanja.

Športna društva in njihova združenja imajo pod enakimi pogoji prednost pred drugimi izvajalci programov športa.

Pravico do sofinanciranja športnih programov imajo po določbi 3. člena pravilnika nosilci in izvajalci športne dejavnosti, ki izpolnjujejo naslednje pogoje:

- so registrirani v skladu z zakonom o društvih, s sedežem v občini in v njej pretežno izvajajo svojo dejavnost,
- imajo zagotovljene materialne, prostorske, kadrovske in organizacijske pogoje za uresničitev načrtovanih športnih aktivnosti,
- imajo zagotovljeno vadbo najmanj 35 tednov v letu,
- imajo urejeno evidenco o članstvu in o plačani članarini,
- imajo registrirane aktivne člane pri ustrezni zvezi,
- imajo strokovni kader z odgovarjajočo panožno licenco za vodenje ekipe.

¹⁷ Za izvajanje letnih programov, ki jih sprejmejo lokalne skupnosti, določijo podrobnejša merila lokalne skupnosti (9. člen ZSpo).

Za uresničevanje programskih nalog športa občina sofinancira naslednje vsebine:

- šport v zavodih s področja vzgoje in izobraževanje,
- predšolska in osnovnošolska mladina,
- šport v društvih,
- športna vzgoja otrok in mladine,
- selektivni šport otrok in mladine,
- kakovostni šport,
- vrhunski šport,
- športnorekreativna dejavnost odraslih,
- šolanje in izpopolnjevanje strokovnih kadrov;
- šport invalidov,
- promocijska dejavnost,
- priznanja športnikom in športnim delavcem,
- mednarodna dejavnost,
- obratovanje športnih objektov in investicije v športne objekte.

V občini Starše deluje osem športnih društev, in sicer: ŠD Starše, ŠD Marjeta na Dravskem polju, ŠD Loka – Rošnja, ŠD Prepolje, Košarkarski klub Starše, Kegljaški klub Prepolje in ŠD Rider Team.

Predlog izbora programov obravnava Komisija za pripravo letnega programa športa, ki jo imenujeta župan in pristojni odbor za negospodarske dejavnosti. Letni program športa sprejema občinski svet.

Na podlagi vsakoletnega javnega razpisa, ki ga objavi župan občine Starše, občinski urad zbere, obdela in pripravi predlog izbora programov in predlog delitve razpoložljivih sredstev, ki jih za sofinanciranje športnih programov zagotavlja proračun občine.

6 ZAKLJUČEK

Javne službe v Sloveniji okvirno urejata dva zakona, in sicer Zakon o gospodarskih javnih službah, ki opredeljuje gospodarske javne službe, in Zakon o zavodih, ki velja za področje negospodarskih javnih služb.

Zakon o gospodarskih javnih služb je po svoji vsebini zelo sistematičen, saj določa vrste gospodarskih javnih služb, oblike njihovega izvajanja, obliko in vsebino normativnega urejanja, vire financiranja, način opravljanja strokovnotehničnih in razvojnih nalog, varstvo uporabnikov javnih dobrin ... Določila ZGJS veljajo za področje tako republiških kot lokalnih javnih služb. Lokalne skupnosti v Sloveniji ustanavljajo režijske obrate, javne gospodarske zavode, javna podjetja in podeljujejo koncesije z občinskimi odloki, ki morajo biti v skladu z določili ZGJS.

Zakon o zavodih pa negospodarskih javnih služb pravzaprav ne ureja, saj se njegova določila nanašajo na statusna vprašanja zavodov. Zakon glede javnih služb določa le področja, na katerih se za opravljanje nepridobitnih dejavnosti ustanavljajo javni zavodi. Negospodarske javne službe t. i. družbenih dejavnosti (vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, zdravstvo, socialno varstvo, socialno zavarovanje) so zato urejene s področno zakonodajo. V večini področnih zakonov so pristojnosti lokalnih skupnosti posebej določene, tako glede dejanskih nalog občine kot glede obsega financiranja določene dejavnosti iz sredstev občinskih proračunov. Vendar na določenih področjih obstajajo pomanjkljivosti in nedorečenosti. Eno izmed teh je področje kulturnih dejavnosti, saj Zakon o Skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti določa le, da lokalne skupnosti zagotavljajo prostorske pogoje za delovanje društev, skupin in posameznikov, ki izvajajo ljubiteljske kulturne programe, ter sredstva za njihove programe, ki so lokalnega pomena.

V uvodu diplomske naloge sem zastavila hipotezo, da je *področje lokalnih javnih služb v slovenski zakonodaji dobro in sistematično urejeno*. Hipotezo lahko delno potrdim in delno zavrnem.

Sistematično so urejene lokalne gospodarske javne službe, medtem ko so na področju lokalnih negospodarskih javnih služb določene pomanjkljivosti. Menim, da bi

tudi za področje negospodarskih javnih služb, tako na državni kot lokalni ravni, moral obstajati konsistenten krovni zakon, ki bi nadomestil veljaven Zakon o zavodih. Negospodarske javne službe se namreč ne izvajajo zgolj v zavodih, temveč tudi v drugih oblikah, na primer v društvih.

Hipotezo lahko delno potrdim in delno zavrnem tudi na primeru občine Starše, ki je glede velikosti in števila prebivalcev povprečna slovenska občina. Obvezne in izbirne gospodarske javne službe v občini opredeljujejo občinski odloki, ki so v skladu z določili Zakona o gospodarskih javnih službah. Tako so z občinskimi odloki določeni načini izvajanja gospodarskih javnih služb, njihovo financiranje, trajanje koncesijskega razmerja ali drugih sklenjenih pogodb za izvajanje javne službe, pravice in obveznosti izvajalca javne službe itd. V občini Starše je z odlokom ustanovljen režijski obrat, podeljeni sta dve koncesiji in na podlagi odloka sklenjeni pogodbi z dvema javnima podjetjema. Gospodarske javne službe v občini Starše se uspešno izvajajo. Pomanjkljivost obstaja le na področju gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalnih in padavinskih voda, za katero lahko rečemo, da se za zdaj izvaja le "na papirju".

Za negospodarske javne službe v občini pa ne obstaja enoten krovni zakon, na katerem bi temeljili občinski odloki. Pristojnosti in naloge občin na področju sociale, zdravstva, vzgoje in izobraževanja, kulture in športa so določene s posameznimi področnimi zakoni. Določila Zakona o zavodih veljajo v primeru občine Starše le za področje vzgoje in izobraževanja, kjer občina nastopa kot ustanoviteljica javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Starše. Pa še v tem primeru Zakon o zavodih ureja zgolj statusna vprašanja. Občina Starše zaradi svoje majhnosti skupaj z drugimi občinami na preostalih področjih nastopa kot soustanoviteljica, in sicer Zdravstvenega doma dr. Adolfa Drolca, Mariborskih lekarn, Mariborske knjižnice in Materinskega doma Maribor. Tudi negospodarske javne službe se v občini Starše uspešno izvajajo. Pomanjkljivost obstaja na področju kulture, saj še ni sprejet Pravilnik o vrednotenju kulturnih programov, ki bi omogočil njihovo pregledno financiranje iz občinskega proračuna.

7 SEZNAM TABEL IN SLIK

Tabela 4.1: Oblike izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb.....stran 31

Tabela 4.2: Pregled zakonske regulacije javne službe.....stran 36

Tabela 5.1: Načini izvajanja gospodarskih javnih služb v občini Starše.....stran 54

Tabela 5.2: Pregled plačilnih razredov in plačil v enoti vrtca Najdihojca.....stran 63

Slika 4.1: Financiranje javnega zavoda.....stran 50

8 LITERATURA IN VIRI

- Čebulj, Janez (1992): "Značilnosti nove ureditve gospodarskih javnih služb". Mednarodni posvet: Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji. Inštitut za javno upravo pri PF, Ljubljana, str. 45–55.
- Čebulj, Janez (1993): "Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja". Javna uprava, let. 29, št.1/4, str. 89–94.
- Čebulj, Janez (1996): "Lokalne gospodarske javne službe s poudarkom na javnih službah varstva okolja". Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 197–208.
- (1996) Evropska listina lokalne samouprave, Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 15/57.
- Farnham, David, Sylvia Horton (1996): Managing people in the public services. Macmillan Press Ltd., Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija: organizacija in volitve. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture. Pravna fakulteta, Maribor.
- Hrovatin, Nevenka (2002): Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Svetovalni center, d. o. o., Ljubljana.
- Ivanjko, Šime (1992): "Koncesionirana gospodarska javna služba". Mednarodni posvet: Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji. Inštitut za javno upravo pri PF, Ljubljana, str. 125–140.

- Kamnar, Helena (1999): Javni zavodi med državo in trgov. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Kaučič, Igor, Franc Grad (2003): Ustavna ureditev Slovenije. GV Založba, Ljubljana.
- Korpič-Horvat, Etelka (2003): "Negospodarske javne službe". Lex localis, let. 1, št. 3, str. 15–30.
- (1996) Odlok o koncesiji za opravljanje oskrbe s pitno vodo na območju občine Starše. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 23/96.
- (1996) Odlok o lokalnih gospodarskih javnih službah v občini. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 7/96.
- (2002) Odlok o odvajanju in čiščenju komunalnih odpadnih in padavinskih voda na območju Občine Starše. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 15/02.
- (2002) Odlok o podelitvi koncesije za obvezno lokalno gospodarsko javno službo za pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 16/96, 20/02.
- (2002) Odlok o ravnanju z odpadki na območju občine Starše. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 29/97.
- (2004) Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Starše. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 6/2004.
- (2002) Odlok o ustanovitvi režijskega obrata. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 13/02.

- Pirnat, Rajko (1992): "Poskus materialne opredelitve javne službe". Mednarodni posvet: Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji. Inštitut za javno upravo pri PF, Ljubljana, str. 67–74.
- (2004) Pogodba med občino Starše in Osnovno šolo Starše, št. 640-00/2004-1.
- (2002) Pogodba za izvajanje gospodarske javne službe ravnanje z odpadki in odlaganje ostankov komunalnih odpadkov na območju občine Starše.
- Pravilnik za vrednotenje športnih programov in objektov v občini Starše. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 38/99.
- Proračun občine Starše za leto 2004 (interno gradivo občine Starše).
- Rakočevič, Slobodan, Peter Bekeš (1994): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- (1995) Statut občine Starše. Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 12/95, 7/96.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Višja upravna šola, Ljubljana.
- Trpin, Gorazd (1994): "Nekateri problemi pravne ureditve gospodarskih javnih služb v Sloveniji". Javna uprava, let. 30, št. 2, str. 141–149.
- Trstenjak, Verica (ur.) (2003): Predpisi s področja javne uprave. GV Založba, Ljubljana.
- (1991) Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91.
- Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

- Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava: občine in pokrajine. FDV, Ljubljana.
- Zakon o društvih, Uradni list RS, št. 60/ 95, 89/99.
- Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 92/93, 30/98.
- Zakon o knjižničarstvu, Uradni list RS, št. 87/01.
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 12/96, 23/96, 64/01, 108/02.
- Zakon o Skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti, Uradni list RS, št. 1/96.
- Zakon o socialnem varstvu, Uradni list RS, št. 54/92, 56/92, 42/94, 41/99.
- Zakon o športu, Uradni list RS, št. 22/98.
- Zakon o varstvu okolja, Uradni list RS, št. 32/93.
- Zakon o vrtcih, Uradni list RS, št. 12/96, 44/00, 78/03.
- Zakon o zavodih, Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/01.
- Zakon o zdravstveni dejavnosti, Uradni list RS, št. 9/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 62/01.