



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

2

Številka: 300-02/16-1/
Ljubljana, 3. 10. 2016

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. in 29. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

P O R O Č I L O

k Obravnavi zaključkov posveta z naslovom Izvajanje lokalnih javnih služb

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 83. seji 10. oktobra 2016 obravnavala predlog zaključkov posveta z naslovom **Izvajanje lokalnih javnih služb**, ki ga je organiziral Državni svet Republike Slovenije v sodelovanju z Računskim sodiščem Republike Slovenije in Pravno fakulteto Univerze v Mariboru 31. maja 2016.

Komisija sprejela **zaključke posveta in jih predlaga v sprejem Državnemu svetu:**

Državni svet Republike Slovenije je v sodelovanju z Računskim sodiščem Republike Slovenije in Pravno fakulteto Univerze v Mariboru 31. maja 2016 organiziral posvet z naslovom Izvajanje lokalnih javnih služb.

Posvet, na katerega so bili vabljeni vsi, ki se na državni in lokalni ravni ukvarjajo z organiziranjem ali zagotavljanjem gospodarskih in negospodarskih javnih služb, je bil namenjen predstavitvi aktualne problematike, s katero se srečujejo država in občine pri organizaciji javnih služb ter izvajalci pri zagotavljanju javnih storitev ali javnih dobrin. Poleg ključnih opozoril Računskega sodišča Republike Slovenije pri izvajanju gospodarskih javnih služb in reforme izvajanja gospodarskih javnih služb ter problemov občin pri izvajanju gospodarskih javnih služb so bile predstavljene tudi informacije o koncesijah javne službe ter Predlog zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti (v zakonodajnem postopku) in Predlog zakona o lekarniški dejavnosti.

Posvet sta vodila in povezovala državni svetnik in vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič in dr. Boštjan Brezovnik s Pravne fakultete Univerze v Mariboru, udeležence posveta pa so na začetku pozdravili in nagovorili predsednik Državnega sveta Republike Slovenije Mitja Bervar, predsednik Računskega sodišča

Republike Slovenije Tomaž Vesel, dekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru dr. Vesna Rijavec.

V uvodnem delu posveta sta minister za javno upravo Boris Koprivnikar in ministrica za okolje in prostor Irena Majcen predstavila možnosti za organiziranje in izvajanje negospodarskih javnih služb ter vsebino napovedane preнове zakonodaje s področja javnih gospodarskih služb.

Uvodni razpravljavci so z različnih vidikov osvetlili odprta vprašanja in potrebe po spremembah na področju gospodarskih in negospodarskih javnih služb: predsednik Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Jernej Verbič, prof. dr. Gorazd Trpin s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, predsednik Računskega sodišča Republike Slovenije Tomaž Vesel, predsednik Združenja mestnih občin Slovenije in podpredsednik Skupnosti občin Slovenije Bojan Kontič, dr. Aleksij Mužina iz Odvetniške pisarne Mužina, Žvipelj in partnerji, d. o. o., prof. dr. Franjo Mlinarič z Ekonomsko-poslovne fakultete Univerze v Mariboru, generalni direktor Direktorata za notranji trg Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo mag. Dušan Pšeničnik in prof. dr. Boštjan Brezovnik s Pravne fakultete Univerze v Mariboru.

V razpravi so mnenja podali Karel Lipič iz Zveze ekoloških gibanj Slovenije, Leo Kremžar iz Skupnosti občin Slovenije, Andrejka Miše Glavič z Občine Ivančna Gorica, Sabina Rupert z Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije, predsednik Lekarniške zbornice Slovenije Miran Golub in Robert Martinčič z GZS-Zbornice komunalnega gospodarstva.

* * *

Na podlagi uvodnih predstavitev in opravljene razprave na posvetu Državni svet poziva Vlado, da prouči v nadaljevanju povzeta stališča, ugotovitve, opozorila, pripombe in predloge:

1. Ker smo po osamosvojitvi razvrednotili eno najpomembnejših orodij za družbeni razvoj, je treba upravnemu sistemu – državi oz. občini – vrniti njihovo strateško funkcijo določanja družbenih ciljev, kamor sodi tudi zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev. Zagotavljanje delovanja lokalnih javnih služb je ena najpomembnejših nalog, ki jih je država naložila lokalnim skupnostim in je neločljivo povezana z lokalno samoupravo in širšim vprašanjem financiranja občin. Gospodarske in negospodarske javne službe v lokalni skupnosti so za občane najbolj pomembne službe na lokalnem nivoju in na njihovem izvajanju temelji tudi zaupanje v lokalno samoupravo in oblastne lokalne organe. Z njimi občine nemoteno zagotavljajo javne dobrine in storitve, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Prav učinkovito izvajanje lokalnih javnih služb je ključno poslanstvo občin, saj igrajo pomembno vlogo pri razvoju lokalnega okolja in vplivajo na kakovost življenja lokalnih prebivalcev. Dilema o tem, ali javno podjetje ali koncesija ali kakšna druga oblika izvajanja javnih storitev ne more temeljiti zgolj na oceni, da so javni zavodi slabi, zasebna podjetja pa dobra. Temeljiti mora predvsem na tem, da je storitev kakovostna, zagotovljena po sprejemljivi ceni in vsem pod enakimi pogoji, pri čemer je za uporabnika povsem nepomembno, kdo izvaja storitev (zasebnik ali javno podjetje).
2. Čeprav se lahko vsaka dejavnost izvaja kot tržna dejavnost, je od stanja duha v družbi odvisno, katero dejavnost bomo podredili posebnemu pravnemu režimu javne službe in katero tržnim zakonitostim. Z razvojem države se vedno več

dejavnosti prepušča pravnemu režimu javne službe, ker želimo doseči t. i. socialno enakost – enaka dostopnost dobrin in storitev za enako ceno.

3. Sistemska zakona, ki urejata negospodarske in gospodarske javne službe, nista doživela večjih sprememb niti po letu 2004, ko je Republika Slovenija postala polnopravna članica Evropske unije. To ni posledica njune kakovostne vsebine, ampak sta se v bistvu izpraznila, še posebej Zakon o zavodih, saj se je sistem javnih služb na različnih področjih začel s področnimi zakoni urejati različno. Zaradi zastarele zakonodaje nastaja na lokalni ravni vedno več problemov pri izvajanju in zagotavljanju kakovostnih storitev in javnih dobrin. Treba je sistemsko pristopiti pri urejanju negospodarskih in gospodarskih javnih služb in oblikovati enotna orodja za vsa področja. Nujnost sistemskega pristopa izhaja tudi iz pomembnosti javne službe, saj brez razvitih negospodarskih javnih služb ni socialne države in brez razvitih gospodarskih javnih služb (infrastrukture) ni gospodarskega razvoja. Pri tem pa moramo vedeti, kaj sploh urejamo.
4. S strokovnega vidika predstavlja na področju javnih služb enega večjih problemov pretirana decentralizacija po 1998. 212 občin je po velikosti izjemno raznolikih, a imajo povsem enake pristojnosti na področjih, ki jih ureja več kot 170 področnih zakonov, za uresničevanje pristojnosti, nalog ali opravil občin pa je izdanih prek 1.300 različnih aktov (splošnih, posamičnih ali aktov poslovanja). Ob dejstvu, da je v Sloveniji prek 100 občin z manj kot 5000 prebivalci, ki imajo manj kot osem zaposlenih, je praktično nemogoče izvršiti vse pristojnosti v smislu odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih svojih občanov. Ob tem Državni svet opozarja na svoje dolgoletno stališče, da marsikaterega problema, s katerim se soočajo občine, ne bi bilo, če bi imeli vzpostavljeno drugo raven lokalne samouprave oz. pokrajine, ki bi lahko z zadostnim finančnim, kadrovskim in razvojnim potencialom učinkoviteje opravljale določene upravne in razvojne naloge, ki presegajo zmožnosti občin.
5. Najpomembnejša vprašanja koncesij so urejena v (preambuli) Direktivi 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb (v nadaljevanju: direktiva), ki bi jo morala Slovenija prenesti v svoj pravni red do 18. 4. 2016. Direktiva neposredno posega v (trenutne) postopke podeljevanja koncesij in zagotavlja pravila pravnega varstva v postopkih podeljevanja koncesij. Direktiva daje pravno podlago za neposredne odnose med državo, lokalno skupnostjo in njenimi pravno-organizacijskimi oblikami, zlasti javnimi zavodi in javnimi podjetji. Osnovno pravilo je, da je položaj izvajalca soroden položaju notranjih organizacijskih enot. Omogoča tudi sodelovanje zasebnega kapitala. Tako kot lahko občina podeli določeno koncesijo lastni družbi, ki je praviloma organizirana v obliki javnega podjetja, omogoča tudi sodelovanje med lokalnimi skupnostmi na horizontalni ravni. Nadalje omejuje trajanje koncesij in zahteva transparentnost postopka podelitve koncesije, pri tem pa v ničemer ne določa postopkov (npr. na kakšen način, kolikokrat in v kakšni obliki mora biti objavljena v Uradnem listu). Koncedent, ki namerava podeliti koncesijo, sporoči svojo namero z obvestilom o koncesiji v evropskem Uradnem listu. Že Evropsko sodišče je odločilo, da zadošča objava koncesije na spletni strani. To pomeni, da je slovenska zakonodaja v tem trenutku strožja. Ker pri implementaciji direktive v nacionalno zakonodajo ni bilo narejeno nič, so številna pomembna in ključna vprašanja brez odgovorov. Med drugim se ne ve, ali mora lokalna skupnost javni razpis za podelitev koncesije na področju zdravstvene dejavnosti objaviti ali ne. Direktiva je osnova za interpretacijo nacionalne zakonodaje, na kar je opozorilo že Vrhovno sodišče marca 2015, kar pomeni, da je treba imeti pri reševanju pravnega vprašanja podelitve koncesije ali spremembe koncesijske pogodbe v vidu direktivo

oz. kot je navedlo Vrhovno sodišče, morajo sodišča držav članic od uveljavitve direktive razlagati notranje pravo tako, da se dosegajo cilji direktive.

6. Direktiva sicer ne velja za negospodarske javne službe, vendar prinaša kar nekaj idej, ki bi jih lahko prenesli na področje negospodarskih javnih služb, npr. horizontalno povezovanje in upravljanje.
7. Pri prenosu evropskega pravnega reda v slovenski pravni red je treba izjemno dobro poznati domače pravo na sistemski ravni, kar pomeni, da moramo najprej oblikovati lastna sistemska izhodišča. Lastno sistemsko izhodišče pri gospodarskih javnih službah je pojem gospodarske javne službe, ki ga je nujno vezati na izvajanje posebne ali izključne pravice, kar pomeni, da je posebna ali izključna pravica konstitutivni element pojma gospodarske javne službe in ne koncesija, o kateri govorimo v primeru podeljevanja posebne ali izključne pravice prek konkurenčnega postopka. Ko vzpostavimo sistem, je oblika izvajanja gospodarske javne službe v pristojnosti lokalne oz. državne politike, ki sprejema odločitve (npr. javno podjetje ali koncesija) na podlagi različnih parametrov (npr. ekonomičnost, učinkovitost, itd). Ključno torej je, da bo sistemska zakonodaja predvidela različna orodja za odločevalce in ne preveč zavezujoče oblike izvajanja javnih služb.
8. Pravni režim gospodarske javne službe je za razliko od prej osredotočen predvsem na postopke podeljevanja posebnih ali izključnih pravic za izvajanje te dejavnosti, pri čemer direktiva opredeljuje postopek neposrednega podeljevanja posebnih ali izključnih pravic in konkurenčni postopek podeljevanja posebnih ali izključnih pravic. Organ javne oblasti lahko ustanovi določeno pravno organizacijsko obliko, ki ji neposredno podeli posebno ali izključno pravico za izvajanje te dejavnosti, pri čemer mora pravnoorganizacijska oblika izpolnjevati določene zahteve iz direktive. Organ javne oblasti mora obravnavati pravnoorganizacijsko osebo kot javno službo in imeti neposreden ali odločujoč vpliv na njene strateške cilje in pomembnejše odločitve. To pomeni, da se bomo v izogib kršitvi evropskega pravnega reda vrnili h klasičnemu javnemu podjetju, kakšnega je poznal Zakon o gospodarskih javnih službah, preden ga je ukinil Zakon o upravljanju kapitalskih naložb. Poleg tega bo morala pravnoorganizacijska oseba 80 % svojih dejavnosti izvajati za organ javne oblasti ali organizacije, ki jih obvladuje. V nasprotju z dolgoletno prakso Sodišča Evropske unije direktiva dopušča zasebni kapital, vendar v povsem neodločujoči obliki, kar pomeni, da bo to predmet nacionalne zakonodaje. Medtem ko se v okviru splošnega upravnega postopka uveljavljajo pravice, se v konkurenčnem postopku uveljavljajo interesi – konkuriranje na posebni ali izključni pravici. Ker Zakon o splošnem upravnem postopku ni primerna pravna podlaga za konkurenčni postopek, bi bilo smiselno zakonsko urediti t. i. splošni konkurenčni postopek za podeljevanje posebnih ali izključnih pravic, ki bi se uporabljal tako pri gospodarskih javnih službah kot v vseh drugih primerih, ko pride do konkurenčnega postopka podeljevanja posebnih ali izključnih pravic (npr. licence). Prehod na ureditev, ki bo skladna z direktivo, ni zahteven, saj ni treba poseči v obstoječe pravnoorganizacijske oblike. Medtem ko lahko ohranimo javna podjetja kot gospodarske družbe, se postavlja vprašanje obstoječih koncesijskih pogodb, predvsem tistih, ki imajo samo ime koncesijske pogodbe, saj obstaja vrsta koncesij pod tem imenom, ki to v bistvu niso.
9. Vprašanje lokalnih javnih služb je treba postaviti v kontekst javno finančnega stanja države, saj ima katerikoli ukrep lokalne skupnosti, države ali izvajalcev (lokalnih) javnih služb neposredne finančne učinke na državni proračun. Po 2012 se je veliko bremen preneslo na lokalne skupnosti, te pa na izvajalce gospodarskih oz.

negospodarskih javnih služb. Čeprav je dolg lokalne samouprave v strukturi celotnega javnega dolga relativno zanemarljiv – 2,58 % celotnega javnega dolga oz. 835 milijonov evrov – imajo po mnenju Računskega sodišča posamezne občine izrazit problem zadolževanja, predvsem z vidika kakovosti storitev, ki jih nudijo svojim občanom. Izraženo je bilo mnenje, da bi se na tako stanje morali odzvati s spremembo zakonodaje v smislu določanja načina upravljanja občin (ki so v težavah) in javnih gospodarskih in negospodarskih storitev.

10. Računsko sodišče v povezavi z (naraščajočim) javnim dolgom v Republiki Sloveniji, ki trenutno znaša prek 32,4 milijarde evrov, opozarja na vprašanje pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti. Ključno vprašanje je, zakaj se zadolžujemo in kakšna so gospodarska gibanja na podlagi povečanega javnega dolga v Republiki Sloveniji – za vzdrževanje neke stopnje socialne države ali pa za večje investiranje države ali povečanje števila delovnih mest. V finančni krizi, ki je prerasla v javnofinančno krizo, so lokalne skupnosti, tudi s pomočjo države, poskušale sanirati gospodarstvo posredno prek izvajalcev gospodarskih javnih služb, in sicer z ustanavljanjem hčerinskih podjetij ali z intervencijami za pridobivanje kapitalskih deležev. Čeprav je lahko razumeti namero občin, da rešujejo gospodarske družbe, ki izvajajo tržno dejavnost, so tradicionalno prisotne v lokalnem okolju, predstavljajo identiteto kraja ter v njem zagotavljajo delovna mesta, se je treba zavedati, da rešujejo nelikvidna ali celo insolventna podjetja, ki v tržnih razmerah niso bila uspešna. Z ustanavljanjem hčerinskih podjetij, ki so bila namenjena predvsem reševanju naslednjih projektov v občini, je padel sistem zavor in ravnovesij, saj ni več neposrednega nadzora nad poslovanjem hčerinskih družb. Slovenski pravni red ne daje nobene podlage za ustanavljanje hčerinskih podjetij ali pridobivanje kapitalskih deležev, poleg tega intervencije občin v podjetja, ki izvajajo dejavnost, za katero relativno težko definiramo splošno korist (npr. proizvodnja testenin, opravljanje hotelirske dejavnosti, revitalizacija določenega opuščene turističnega območja, izvajanje turistične dejavnosti) neposredno vplivajo na zadolževanje občin, posredno pa na višji državni dolg. Pravni red Evropske unije sicer ne prepoveduje udeležbe države ali lokalnih samoupravnih skupnosti v lastništvu pravnih oseb ali pri njihovem ustanavljanju, vendar razume vlogo države (občin) zgolj v zagotavljanju pogojev za izvajanje tržnih dejavnosti, ne pa v samem neposrednem izvajanju tržnih dejavnosti. O tem pričajo tudi pravila o državnih pomočeh. Poleg tega je treba opozoriti tudi na vprašanje javnega interesa. Edina opredelitev je v Zakonu o javnem in zasebnem partnerstvu, na podlagi katerega je javni interes z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določena splošna korist, ki pa jo je treba ugotoviti na podlagi posameznega predpisa. Javnega interesa ne ugotavljata država ali samoupravna lokalna skupnost, kot se to pogosto napačno dogaja, temveč javni interes vlada oz. predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti zgolj ugotavlja na podlagi določenega predpisa. To so tudi razlogi za nasprotovanje Računskega sodišča takšnim oblikam intervencij na trgu.
11. Nujne so spremembe Zakona o javnih financah, ki se v preteklosti praktično ni spreminjal, ker se je področje javnih financ normativno urejalo prek vsakoletnega zakona, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije, s tem pa je sistemski zakon postal na nek način nesistemski.
12. Pri zagotavljanju dobrin in storitev je pomembno vprašanje financiranje in cenovna vzdržnost dobrin in storitev za uporabnike. Medtem ko se občinam zadnja leta povprečnina zmanjšuje in s tem zmanjšuje njihova finančna sposobnost za izvajanje z zakonom predpisanih nalog, torej tudi skrb za javne službe, država na

drugi strani predpisuje različne standarde in pogoje, a za to ne zagotovi dodatnih sredstev. Treba je opozoriti na hitro rast subvencij najemnin zaradi posegov v področno zakonodajo in dodatne finančne obveznosti iz naslova plačevanja obveznega zdravstvenega zavarovanja občanov zaradi drugačnega tolmačenja sicer nespremenjenega področnega predpisa ali na rast stroškov iz naslova pomoči dela na domu, za plačilo vrtca in vrtcev izven občine, za družinskega pomočnika, za regresiranje prevozov v šolo, za subvencije v t. i. posebne ali splošne zavode v lasti občin. Od 1998 naprej se je obseg vseh nalog in obveznosti v lokalnih skupnostih do danes povečal vsaj za enkrat, če ne celo večkrat, hkrati se je povečal obseg sredstev s 5,2 % BDP na okoli 6,2–6,4 % BDP, kar pomeni, da obseg sredstev ne sledi trendu rasti novih obveznosti. V praksi se zato dogaja, da velika večina občin ni sposobna opravljati vseh pristojnosti in nalog ter zagotoviti kakovostnih storitev. Zato se večinoma, predvsem na področju izvajanja lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb, nagibajo k zasebnemu sektorju, pri odločanju o podeljevanju koncesij pa ne pripravljajo ustreznih ocen finančnih posledic tako za občinske proračune kot za uporabnike, ki plačajo končno ceno javnih storitev. Vse to je treba imeti v uvidu v razpravah o načinu izvajanja gospodarske ali negospodarske lokalne javne službe.

13. Najpogostejši problemi na področju podeljevanj koncesij so običajno na področju priprave ocen finančnih posledic po določenih Zakona o javnih financah, ki predstavljajo osnovno finančno sliko o stroških občine za financiranje izvajanja koncesije in o končni ceni storitev za občane. Predvsem na področju gospodarskih javnih služb varstva okolja se pogosto dogaja, da pripravljavci koncesijskih aktov ne upoštevajo stroškov občin iz naslova zagotavljanja subvencioniranja javnih služb. Velja opozoriti, da imajo trenutno v Sloveniji le štiri občine sprejet poseben odlok o subvencioniranju cen gospodarskih javnih služb, ki je pripravljen v skladu z določili Zakona o gospodarskih javnih službah, kar pomeni, da v vseh ostalih občinah tega vprašanja ne urejajo v skladu z zakonodajo.
14. Kljub temu, da zakonodaja določa, da mora javno podjetje opravljati najmanj 80 % dejavnosti za izpolnitev nalog lokalne skupnosti, pa na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije opozarjajo, da javna podjetja in javni zavodi, ki so prvenstveno ustanovljeni za zagotavljanje javnih dobrin, ki jih ni mogoče zagotavljati prosto na trgu, v praksi vse prevečkrat s prelivanjem javnih sredstev opravljajo tudi tržne dejavnosti po ceni, ki ekonomsko ni vzdržna. Tako lokalne skupnosti ustanavljajo gospodarske javne službe za opravljanje tržne dejavnosti, kar pomeni nelojalno konkurenco drugim (zasebnim) udeležencem na trgu, ki opravljajo gospodarsko dejavnost pod tržnimi pogoji in jim je to osnovna dejavnost za preživetje. To pomeni izrabo občinske moči pri opravljanju določenih nalog brez kakršnihkoli zapisov (netransparentnost). Kot opozarjajo na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije, je največ zlorab pri opravljanju naslednjih dejavnosti: slikopleskarstvo, zidarstvo, kamnoseštvo, vzdrževanje zelenic, cvetličarstvo, električna dela, vzdrževanje, gostinske dejavnosti, itd. Gre večinoma za tipične obrtne dejavnosti, katerih izvajalci morajo biti ustrezno usposobljeni in imeti ustrezna osnovna sredstva. Na drugi strani javni subjekti opravljajo tržno dejavnost z osnovnimi sredstvi, ki se financirajo iz javnih sredstev, in zaposlujejo tudi nezaposlene osebe prek javnih del, ki niso strokovno usposobljene, s čimer lahko dosežajo nižje cene od tržnih. Zaradi navedenega na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije predlagajo ustrezno zakonsko ureditev, na podlagi katere bi bili subjekti, ki se pretežno financirajo iz javnih sredstev, zavezani ločiti javno in tržno dejavnost na način, da ne bi mogli prelivati javnih sredstev iz ene v drugo dejavnost in s tem izkrivljati konkurenco. Predlagano je bilo tudi, da naročniki bolj preverjajo neobičajno nizke

ponudbe. Na drugi strani na Zbornici komunalnega gospodarstva poudarjajo, da javna podjetja ne predstavljajo nelojalne konkurence zasebnim podjetjem v smislu, da bi javna sredstva prelivali v tržno dejavnost, saj so javna podjetja podvržena slovenskim računovodskim standardom 35, reviziji poslovanja dvakrat letno, notranjim revizijam in drugim obveznostim. Dejstvo je, da je to najbolj optimalen način organiziranja dejavnosti, saj se npr. v primeru pogrebne in pokopališke dejavnosti izgube v gospodarski javni službi pokrijejo iz dobičkov iz tržnih dejavnosti, posledično pa so občani na boljšem, saj se te izgube ne pokrivajo iz občinskega proračuna.

K temu stroka dodaja, da Zakon o gospodarskih javnih službah ne določa pogojev, kdaj se lahko ustanovi javno podjetje, kar je verjetno tudi vzrok za nesmotrno ustanavljanje javnih podjetij, na kar je v svojih mnenjih večkrat opozorilo Računsko sodišče. V praksi se nemalokrat dogaja, da občina ustanovi javno podjetje z maloštevilnim kadrom in za izvajanje dejavnosti nameni sredstva, ostala sredstva pa javno podjetje pridobi na trgu, kar pomeni nelojalno konkurenco. Gre za primere, ko bi občina lahko ustanovila zgolj in samo režijski obrat, prek katerega bi izvajala te dejavnosti, vendar zaradi pomanjkljive zakonodaje ni moč omejevati ustanavljanja javnih podjetij, ki v določenih segmentih predstavljajo nelojalno konkurenco.

15. V zvezi z ugotovitvijo, da primerna poraba v približno polovici občin ne zadošča za izvajanje zakonskih nalog in morajo občine za njihovo izvajanje zagotavljati sredstva iz drugih virov, tudi z zadolževanjem, Državni svet poudarja, da je to pokazatelj, da so nujne sistemske spremembe na področju lokalne samouprave. Med drugim je treba spremeniti enačbo za izračun primerne porabe občin, pri čemer moramo predhodno ugotoviti, kaj sploh želimo na lokalnem nivoju: kakšne občine želimo? Kaj bodo občine delale? Kako bodo financirane? Ali je občin preveč ali ne? Ali Slovenija potrebuje pokrajine ali ne? Odgovore na ta vprašanja bi morala dati Strategija razvoja lokalne samouprave. Natančno je treba opredeliti naloge in obseg sredstev za financiranje nalog iz občinske pristojnosti. Ko bo opredeljeno poslanstvo lokalne samouprave, tudi pomislekov Računskega sodišča ne bo več.
16. Za Državni svet je problematično tudi nižanje višine sredstev za sofinanciranje investicij iz 21. člena Zakona o financiranju občin. Z zmanjševanjem tega vira največ izgubljajo razvojno najšibkejše občine, kar je tudi v neskladju z ustavnim načelom sorazmernosti, poleg tega občine v sedanjih finančni perspektivi praktično nimajo več dostopa do evropskih sredstev za investicije. Državni svet opozarja tudi na to, da lahko investicije prinesejo občinam težave. Nekaterne občine so v prejšnji finančni perspektivi izkoristile priložnost in uspele pridobiti evropska sredstva na področju kohezije (npr. vodovod, kanalizacija). Vendar vlaganja v novogradnje na področju komunalne infrastrukture vplivajo na višjo amortizacijo in višjo omrežnino, ki bi jo lahko financirale iz proračuna (subvencija), če bi imele za to zagotovljena sredstva. Ker teh sredstev ni, se ti stroški prenašajo na uporabnike.
17. Večina občin brez sistemskih sprememb in posega v finančno izravnavo ne bo več zmogla izvajati svojih z zakonom določenih nalog. Ob tem pa je treba tudi ugotoviti, kje so rezerve oz. ali občine lahko izvajajo naloge (dejavnosti) na najbolj optimalen način.
18. Dodatno občine finančno bremeni tudi zakonska rešitev, na podlagi katere se občinam v letih 2016 in 2017 zagotavljata dohodnina in finančna izravnava do višine primerne porabe. Sprva je bilo predvideno, da bo to ukrep začasne narave, a očitno

postaja trajen, saj vladna stran še naprej nasprotuje izplačilu presežka sredstev nad primerno porabo. Z uveljavitvijo tega ukrepa se občinam, pri katerih primerni obseg sredstev presega primerno porabo, dodatno jemlje sredstva za financiranje zakonskih nalog. S tem ukrepom se skuša umetno ustvarjati finančno izravnavo, kar je nesprejemljivo.

19. Glede očitkov, da imajo občine na računih približno 8 % letnega prihodka, velja opozoriti, da to velja za konec leta oz. v začetku novega leta, ko praktično ni prihodkov (ki jih naknadno sicer dobijo z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča), medtem ko obveznosti (npr. plače) ostajajo in jih je treba pokriti. Če občine konec leta ne bi imele na računih sredstev, bi bile v začetku naslednjega leta nelikvidne.
20. V razmislek je bil dan predlog, da se, tudi z vidika javnega dolga, razmisli o možnosti prenosa izvajanja določenih javnih služb v zasebno sfero, pri čemer bi bilo treba regulirati postopek (postopnega) prenosa. Ob tem se dodatno opozarja, da moramo pri iskanju rešitev na področju organiziranja javnih služb v zdravstvu upoštevati tudi koncept socialne države, ki je ustavna kategorija, in ne zgolj gledati na ekonomsko učinkovitost delovanja zdravstvenih institucij.
21. Nova zakonska ureditev področja pogrebne in pokopališke dejavnosti ne posega le v izvorno pristojnost občin, ampak prinaša večje finančne obremenitve občinskih proračunov za vzdrževanje in investicije na pokopališčih, kar se danes financira iz dela dobička javnih podjetij, ki jih ustvarijo pri izvajanju pogrebne dejavnosti. Dejstvo namreč je, da pokopališka dejavnost, ki ostaja obvezna gospodarska javna služba, prinaša zgolj stroške, medtem ko je pogrebna dejavnost, ki se z izjemo 24-urne dežurne službe daje na prosti trg, tržno zanimiva dejavnost. Občine pri tem izpostavljajo stališče Ustavnega sodišča iz leta 2000, da določitev pokopališke in pogrebne dejavnosti za obvezno gospodarsko javno službo ni v neskladju z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo in da gre za dejavnost, ki je zaradi pietete do pokojnikov in odnosa do svojcev, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu.
22. Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti je določil desetletno prehodno obdobje za ureditev lastniških razmerij na pokopališčih, ki so v večini primerov last nadškofij, ki niso imele oz. nimajo interesa za prenos oz. prodajo pokopališč. Občine so sicer predlagale, da bi zakon uredil vprašanje prenosa lastništva ali najema pokopališč, saj menijo, da bodo v desetih letih zelo težko uredile to vprašanje, vendar je bilo pojasnjeno, da to ureja Zakon o graditvi objektov, ki določa, da so pokopališča grajena javno dobro, kar praktično pomeni, da morajo občine na podlagi ugotovljenega javnega interesa začeti postopek za pridobitev nepremičnine (pokopališča), ki je v solasti ali lasti zasebnih institucij oz. zasebnikov. Občine lahko najprej ponudijo odkup in če to ni možno, je treba izpeljati postopek razlastitve v skladu z 92. členom Zakona o urejanju prostora. Ker so ti postopki dolgotrajni, Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti določa desetletno obdobje za ureditev tega vprašanja. Poleg te možnosti veljavna pravna ureditev občinam tudi omogoča, da pridobijo razpolagalno pravico na območju pokopališča v zasebni lasti z morebitno najemno pogodbo na podlagi Obligacijskega zakonika. Ker javnega dobra na podlagi veljavne zakonodaje in stališča Ustavnega sodišča ni možno razglašati na zasebni lastnini, bodo morale občine v prihodnje urediti lastništvo pokopališč in za to rezervirati določena finančna sredstva. V zvezi s tem Državni svet meni, da je vloga države pri urejanju tega vprašanja nujna, saj brez

njene pomoči občine, ki iz leta v leto dobivajo nove finančne obremenitve, ne bodo uspele pravočasno urediti lastništva pokopališč.

23. Zakon o gospodarskih javnih službah je neskladen z Zakonom o lokalni samoupravi, ki v 61. členu določa, da občina gospodarske javne službe zagotavlja neposredno v okviru občinske uprave, z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij, z dajanjem koncesij in na drug način, določen z zakonom. Zakon o gospodarskih javnih službah namreč izrecno opredeljuje opravljanje gospodarske javne službe v režijskem obratu, ne pa v okviru občinske uprave. Čeprav je Računsko sodišče zavzelo stališče, da občina lahko glede na subsidiarno uporabo Zakona o gospodarskih javnih službah opravlja gospodarsko javno službo neposredno v okviru občinske uprave in ji za izvajanje gospodarske javne službe ni treba ustanoviti režijskega obrata, bi bilo treba zakona uskladiti in s tem zagotoviti večjo jasnost pri interpretaciji posameznih pravnih pravil.
24. Čim prej je treba redefinirati pravno ureditev javnih zavodov, saj sistemski predpis o javnih zavodih ni več resna pravna osnova za utemeljitev določenih pravnih razmerij v posameznem segmentu javnih zavodov. Upravljanje z javnimi zavodi je izjemno težavno predvsem zaradi neustrezne organiziranosti, ki preprečuje odzivne odločitve, zato mora nov zakon dopuščati hitrejšo odzivnost pri sprejemanju najpomembnejših odločitev.
25. V zvezi z novo zakonsko ureditvijo lekarniške dejavnosti se je postavilo vprašanje prenosa presežkov nazaj v lekarniško dejavnost, saj bi morali zaupati občinam in jim kot ustanoviteljem javnih lekarniških zavodov in v skladu z njihovo načrtano politiko prepustiti odločitev o porabi presežkov iz tega naslova. Kot opozarjajo na Lekarniški zbornici Slovenije, občine kot ustanoviteljice lekarn do zdaj presežkov iz lekarniške dejavnosti niso namenjale za razvoj lekarniške dejavnosti, kar je nerazumljivo. Zato se z Zakonom o lekarniški dejavnosti določa, da presežki ostajajo v lekarniški dejavnosti za njeno širjenje oz. njen razvoj in uvajanja novih storitev (npr. pregled uporabe zdravil, farmakoterapijski pregledi, farmacevtska skrb). Izvajanje lekarniške dejavnosti kot del zdravstvene dejavnosti je po mnenju Državnega sveta v javnem interesu in prvenstveno ni namenjena ustvarjanju dobička, zato je podprl predlog, da se morebitni presežki prihodkov nad odhodki namenijo za izvajanje in za razvoj lekarniške dejavnosti. Dobiček, ki nastaja v lekarnah, ki so praviloma v občinski lasti, je dragocen finančni resurs za širjenje mreže lekarn brez fiskalnih posledic na lokalni ali državni ravni.
26. Opozoriti velja na alarmantne številke o izdatkih za zdravila v Sloveniji (1,8 %), ki presegajo evropsko povprečje (1,5 %), pri čemer bodo izdatki za zdravstveni sektor po napovedih analitikov, zaradi staranja prebivalstva in novih zdravil, v naslednjih desetletjih (do 2060) narasli za dodatnih 3,3–7,7 odstotnih točk. Ker teh izdatkov javna blagajna ne bo prenesla, bo treba sprejeti dogovor o razdelitvi teh stroškov in zaradi novega koncepta zdravstvene oskrbe seliti resurse iz sekundarne zdravstvene oskrbe v primarno, kar še posebej velja za lekarniško dejavnost. Ena ključnih usmeritev zdravstvene politike za lekarnarstvo je doseganje učinkovitega pokrivanja celotnega prebivalstva z lekarniško mrežo, pri čemer mora vsaka lekarniška enota dosegati finančno vzdržnost (minimalni promet), saj izkušnje iz tujine (npr. Nemčija) kažejo, da lekarnarstvo s prometom pod 2 mio evra izginjajo. Pri iskanju optimalne pokritosti z javno lekarniško mrežo je zato nujno upoštevati finančne posledice, saj je v visoko reguliranem sistemu ekonomika lekarnarstva posebej odvisna od števila obiskov in kupne moči prebivalstva. Omejeni finančni in kadrovske resursi ter ekonomika poslovanja lekarnarstva ne dopuščajo naglega povečanja

pokritosti z javno lekarniško mrežo. Večja pokritost od 6.300 prebivalcev/lekarno bi zahtevala preveč sredstev, ki jih javni sektor brez dodatnega zadolževanja ni sposoben zagotoviti, poleg tega obstaja veliko tveganje, da bi lahko bili tovrstni resursi v številnih primerih neracionalno razporejeni. Dan je bil predlog, da bi se določila minimalna pokritost Slovenije z lekarniško mrežo in ne maksimalna, saj je osnovni namen zagotoviti učinkovito preskrbo prebivalstva. Če ima občina potrebo po večjem številu lekarn, bi jih lahko povečala s podelitvijo koncesije, katere temeljni pojem je, da koncesionar prevzame operativno tveganje in tveganje povpraševanja.

27. V preteklosti je bilo podeljenih 88 koncesij na območju Slovenije, pri čemer velika večina koncesij ni bila podeljena v skladu z določili veljavne zakonodaje. Medtem ko bi morale občine v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti določiti mrežo zdravstvene dejavnosti na primarni ravni in v kakšni organizacijski obliki se bo izvajala posamezna dejavnost (v obliki javnega zavoda ali s podelitvijo koncesije), jih je to obveznost izpolnilo le okoli deset do dvanajst. Eden večjih problemov veljavnega Zakona o lekarniški dejavnosti je, da ne dopušča podeljevanja koncesij gospodarskim družbam, kar sicer v skladu s časom njegovega sprejemanja 1994 ni nič nenavadnega. Zaradi tega so koncesionarji večinoma samostojno prevzemali obveznosti za zagotavljanje ustreznega asortimana zdravil in prostorov za izvajanje dejavnosti. V preteklih letih se je veliko koncesionarjev zadolžilo do te mere, da niso več zmožni opravljati svoje dejavnosti oz. so postali t. i. sodobni sužnji veledrogeristov ter ohranjajo svojo dejavnost samo zato, da lahko na določenem območju prodajajo zdravila. Gre za anomalijo, ki jo je treba z novim zakonom odpraviti. Nekateri koncesionarji so se lotili te težave tudi s prenosom posebne in izključne pravice na gospodarske družbe, večinoma enoosebne gospodarske družbe, ki so jih sami ustanovili, kar pa ni v skladu z veljavnim Zakonom o lekarniški dejavnosti, ki določa, da lahko koncesijo pridobi zgolj fizična oseba, ki izpolnjuje ustrezne pogoje. Izrazito neurejeno stanje je tudi na področju lekarniških zavodov. Teh je nekaj več kot 20 in povečini poslujejo še na podlagi aktov, sprejetih po letu 1991, torej v času preoblikovanja takratnega družbenega sistema in teritorialne členitve lokalnih skupnosti, ki bi morale sprejeti nove ustanovitvene akte in v njih določiti ustanovitvene deleže. Ključni problem predstavlja prav določitev deležev občine. Do 2000 to ni bilo mogoče, po 2000 pa je zakonodajalec z Zakonom o lokalni samoupravi določil, da se ustanovitveni deleži v javnih zavodih določijo glede na število prebivalcev v občinah. Dosedanja praksa kaže, da je postopek pravne ureditve tega vprašanja dolgotrajen, npr. za sprejem odloka o ustanovitvi Gorenjskih lekarn v 18 občinskih svetih je bilo potrebnih 20 mesecev.

28. Na področju oskrbe s pitno vodo je problematična omrežnina. Po uveljavitvi Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja 2012 so se namreč s faktorji omrežnine pojavile nesorazmerne dodatne obremenitve uporabnikov z večjimi vodomeri, ki pa dejansko ne odražajo pravične razdelitve stroškov javne infrastrukture. Nova metodologija obračunavanja oskrbe s pitno vodo in storitev, povezanih z odpadnimi vodami, je najbolj nesorazmerno prizadela obrtnike in podjetnike, stanovanjske bloke, pa tudi javne zavode in druge ustanove, ki imajo za zagotavljanje požarne varnosti postavljen t. i. hidrantni sistem. Omrežnina se namreč določi na letni ravni in se obračunava glede na zmogljivost priključkov, določenim s premerom vodomera. Državni svet je že pred dvema letoma predlagal spremembo uredbe, a je takratna Vlada odgovorila, da so zaznali določene pomanjkljivosti uredbe in da bi bilo smiselno bolj natančno urediti samo oblikovanje cen, postopek sprejemanja cen

in upravičenost stroškov pri izvajanju storitev lokalnih javnih služb, varstva okolja, kar pa je možno urediti s spremembo Zakona o varstvu okolja, a se to še ni zgodilo.

29. Ko smo po osamosvojitvi začeli spoznavati nujnost ločevanja odpadkov, država ni naredila enotne strategije za ravnanje z odpadki. O sistemu ravnanja z odpadki v posameznih občinah so se odločala komunalna podjetja, zaradi česar imamo po občinah zelo različne sisteme ločevanja odpadkov. Zaradi odločitve države, da se obdelava mešanih komunalnih odpadkov izvede na ravni občin, je prišlo zaradi nezmožnosti dogovora okoli četrte slovenskih občin o izvedbi regijskega projekta do zamud pri izgradnji centrov za ravnanje z odpadki. Zgrajeni centri so na primer locirani na Štajerskem, v Prekmurju, v Ljubljani, medtem ko jih na Gorenjskem, Notranjskem, Primorskem in Dolenjskem ni. Vprašanje je, na kakšen način se bodo predelovali odpadki na območju blizu centrov? Ali se bodo vozili tja, kjer so centri? Ali bodo zato stroški ravnanja z odpadki v teh občinah oz. območjih dražji? Sredstev za gradnjo te komunalne infrastrukture občine nimajo niti nimajo možnosti pridobivanja evropskih sredstev za te namene. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali je sploh smotrno imeti toliko centrov za ravnanje z odpadki.

30. Medtem ko je Slovenija ob vstopu v Evropsko unijo sprejela zavezo oz. zaveze na področju odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, so občine tiste, ki morajo to izpolniti. Čeprav so bile zahteve omiljene in so občine za izpolnitev obveznosti iz tega naslova pridobile kar nekaj časa, je vprašanje, ali bodo občine ob pomanjkanju finančnih sredstev in slabšemu dostopu do evropskih kohezijskih sredstev v novi finančni perspektivi uspešne pri izpolnjevanju zahtev.

31. Zveza ekoloških gibanj Slovenije vsaki dve leti pripravi vprašalnik za vse slovenske občine o izvajanju občinskih programov varstva okolja (lokalne agende 21). Iz odgovorov občin izhaja, da ima le tretjina slovenskih občin programe varstva okolja oz. lokalne agende 21. Ker imajo številni okoljski problemi in njihove rešitve svoje izvore na lokalni ravni, so programi varstva okolja lokalnih skupnosti izjemno pomembni. Zato je nujno, da vse občine sprejmejo programe varstva okolja čim prej. V zvezi s tem je bil podan tudi predlog, da Ministrstvo za okolje in prostor nameni občinam več pozornosti in pomoči ter v ta namen zaposli eno osebo, ki bo odgovorna za sodelovanje z občinami na področju varstva okolja.

* * *

Komisija je sprejela dodaten sklep:

Komisija predlaga, da se dnevni red 44. seje Državnega sveta razširi z naslednjo točko dnevnega reda:

- Obravnava zaključkov posveta »Izvajanje lokalnih javnih služb«.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Milan Ozimič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.