

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**FINANCIRANJE LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB NA
PODROČJU SKUPNE KOMUNALNE PORABE**

Ljubljana, junij 2003

DARJA ČAD

IZJAVA

Študentka Darja Čad izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 18. 6. 2003

Podpis: _____

KAZALO

1 UVOD	1
2 JAVNE SLUŽBE	2
2.1 VRSTE JAVNIH SLUŽB	2
2.1.1 Negospodarske javne službe.....	3
2.1.2 Gospodarske javne službe	3
2.1.3 Obvezne in izbirne javne službe.....	4
2.1.4 Individualna in skupna komunalna poraba.....	5
2.2 OBLIKE ZAGOTAVLJANJA JAVNIH SLUŽB.....	6
2.2.1 Režijski obrat.....	6
2.2.2 Javni gospodarski zavod.....	7
2.2.3 Javno podjetje.....	7
2.2.4 Dajanje koncesij osebam zasebnega prava.....	8
2.2.5 Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.....	8
3 STANDARDI NA PODROČJU SKUPNE KOMUNALNE PORABE.....	9
3.1 STROKOVNE PODLAGE ZA DOLOČITEV MINIMALNEGA STANDARDA	10
3.1.1 Opredelitev objektov in naprav skupne komunalne rabe	11
3.1.2 Razvrstitev javnih površin.....	12
3.1.3 Razvrstitev občin glede na topografske značilnosti	12
3.1.4 Razvrstitev občin glede na število prebivalcev	13
3.1.5 Razvrstitev občin glede na turistično razvitost.....	13
3.1.6 Razvrstitev občin glede na migracijska gibanja	14
3.1.7 Razvrstitev občin glede na meteorološke značilnosti in pogoje.....	14
3.1.8 Izračun nadomestne površine	14
3.2 DOLOČITEV STANDARDOV ZA DEJAVNOST JAVNE SNAGE IN ČIŠČENJA JAVNIH POVRŠIN	16
3.2.1 Podlage za določitev oskrbovalnih standardov	16
3.2.2 Podlage za določitev vzdrževalnih standardov.....	16
3.2.3 Podlage za določitev tehničnih standardov	17
3.3 DOLOČITEV STANDARDOV ZA DEJAVNOST UREJANJA JAVNIH POTI, POVRŠIN ZA PEŠCE IN ZELENIH POVRŠIN	18
3.3.1 Podlage za določitev oskrbovalnih standardov	18
3.3.2 Podlage za določitev tehničnih standardov	18
3.3.3 Podlage za določitev vzdrževalnih standardov.....	19
4 FINANCIRANJE OBVEZNIH LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....	20
4.1 PRIMERNA PORABA	20
4.2 OCENA LASTNIH PRIHODKOV OBČIN	22
4.3 FINANČNA IZRAVNAVA.....	23

5 PRIMER IZRAČUNA FINANČNE IZRAVNAVE.....	23
5.1 IZRAČUN PRIMERNE PORABE	23
5.2 OCENA LASTNIH PRIHODKOV OBČIN	26
5.3 FINANČNA IZRAVNAVA	27
5.4 SREDSTVA FINANČNE IZRAVNAVE ZA CELOTNO DRŽAVO	28
 6 PRIMER FINANCIRANJA OBVEZNIH LOKALNIH JAVNIH SLUŽB V	
MESTNI OBČINI LJUBLJANA.....	29
6.1 PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA.....	30
6.2 KPL – GRADNJE, RAST, INŽENIRING, D. D.	32
6.2.1 Opis podjetja in dejavnosti gospodarske javne službe	32
6.2.2 Pogodba o izvajanju javne službe	34
6.3 JAVNO PODJETJE SNAGA, D. O. O.	37
6.3.1 Opis podjetja in dejavnosti gospodarske javne službe	37
6.3.2 Pogodba o izvajanju javne službe	38
 7 SKLEP.....	40
 8 LITERATURA	42
 9 VIRI.....	43

1 UVOD

Z razvojem države in celotne družbe se je pokazala potreba, da mora država če se hoče ohraniti in razvijati, skrbeti še za mnoge druge dejavnosti, s katerimi se klasična država ni ukvarjala. Tako je država prevzela skrb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin, ki so v splošnem družbenem interesu in jih ni dobro prepustiti sodobnim tržnim mehanizmom. Razvil se je spekter javnih služb, katerega proizvodi in storitve so na voljo vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj.

V diplomskem delu sem poskušala prikazati financiranje javnih služb. Večina javnih služb se financira predvsem s ceno javnih dobrin. Te cene se ne oblikujejo tržno, ampak se določajo. Pri tem pa se postavlja vrsta vprašanj: kdo naj bi odločal o cenah, katere kriterije bi bilo primerno uporabiti pri določanju cene, ali naj uporabniki krijejo celotne stroške opravljanja dejavnosti ali pa jih je treba kriti iz drugih virov ... V diplomskem delu se nisem ukvarjala z določanjem cen javnih dobrin, ampak sem se posvetila problemu financiranja obveznih gospodarskih javnih služb na področju skupne komunalne porabe. Pri skupni komunalni porabi se zagotavljajo proizvodi in storitve, katerih uporaba ni izmerljiva in katerih uporabniki niso znani oziroma določljivi. Vprašanje je torej, kako financirati tisto, kar je v splošnem družbenem interesu in česar ni mogoče zaračunati uporabniku. Namen diplomske naloge je prikazati celoten potek financiranja obveznih lokalnih javnih služb na področju skupne komunalne porabe na državni in občinski ravni.

Na začetku diplomskega dela so obravnavane definicije javnih služb ter vrste in oblike zagotavljanja teh služb. Da pa bi se v vseh občinah javne službe na področju skupne komunalne porabe opravljale enako kvalitetno in bi bil zagotovljen vsaj minimalni standard, je v Zakonu o varstvu okolja predvidena določitev oskrbovalnih, tehničnih, vzdrževalnih in drugih standardov. Za področje skupne komunalne porabe pa teh standardov žal še ni. Zato so v tretjem poglavju opisani osnutki oz. predlogi določanja standardov, ki bi omogočili ustreznejše financiranje javnih služb.

V četrtem in petem poglavju je prikazano, kako občine za nemoteno izvajanje ustavnih in zakonskih nalog pridobivajo sredstva iz državnega proračuna. V šestem poglavju pa je opisano, kako podjetje oz. izvajalec javne službe na področju skupne komunalne porabe pridobi sredstva iz občinskega proračuna. Za prikaz je vzeta Mestna občina Ljubljana in dve podjetji, ki opravljata javno službo. Na koncu diplomskega dela je še sklepna misel.

2 JAVNE SLUŽBE

Izraz javne službe je v slovenski terminologiji sorazmerno nov, saj se je v času družbene lastnine in samoupravljanja uporabljal izraz dejavnosti posebnega družbenega pomena, med katere se je uvrščalo tudi komunalno gospodarstvo. Z uveljavitvijo Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS) na področju gospodarske oziroma materialne infrastrukture (npr. energetika, železniški promet, komunalne dejavnosti ...) in Zakona o zavodih (v nadaljevanju: ZZ) na področju družbenih oziroma negospodarskih dejavnosti (npr. zdravstvo, izobraževanje itd.) je bil izraz dejavnosti posebnega družbenega pomena nadomeščen z izrazom javne službe.

Izraz javna služba pa ne označuje neke organizacijske oblike, temveč vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu, zato je treba to dejavnost obravnavati drugače kot običajne dejavnosti, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima (Čebulj, 1993, str. 89).

Javne službe nimajo neposrednega ustavnega temelja, ker niso področje ustavnega urejanja. Te službe namreč niso neka temeljna vrednota, ampak so predvsem način proizvodnje določenih dobrin, ki se od drugih dejavnosti razlikujejo predvsem po distribuciji svojega produkta. Gre za različne dejavnosti, ki sodijo v funkcijo gospodarjenja, kar pomeni, da ne morejo biti togo vezane na ustavne določbe, ker se morajo stalno prilagajati spremenljivemu okolju (Trpin, 1993, str. 1).

Kot že rečeno, javna služba označuje dejavnost ne pa izvajalca te dejavnosti. Predstavlja dejavnost, s katero se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo te značilnosti (Virant, 1998, str. 129):

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

2.1 VRSTE JAVNIH SLUŽB

Poznamo tri glavne delitve javnih služb:

- gospodarske in negospodarske javne službe (glede na področje, ki ga pokrivajo),
- državne in lokalne javne službe (glede na ustanovitelja),
- obvezne in neobvezne javne službe¹ (glede na to, ali je uporaba dobrin za uporabnike obvezna ali ne).

¹ Delitev na obvezne in neobvezne javne službe se uporablja samo pri gospodarskih javnih službah, saj ZZ o tej delitvi ne govori, ZGJS pa jo predvideva v 3. členu.

2.1.1 Negospodarske javne službe

Negospodarske javne službe se ukvarjajo z dejavnostmi, ki niso materialne narave in njihov cilj ne sme biti pridobivanje dobička. Kot negospodarske dejavnosti so opredeljena ta področja: vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, zdravstvo, socialno, invalidsko in otroško varstvo, socialno zavarovanje in druge neprofitne dejavnosti (Zakon o zavodih, 1991).

Negospodarske javne službe predvidoma opravljajo javni zavodi, katerih ustanovitev, pravice in druge značilnosti obravnava že omenjeni ZZ. Javne zavode lahko ustanovijo država, občina ali mesto, pri čemer pa lahko kot soustanovitelji sodelujejo tudi druge pravne ali fizične osebe. Zasebnopravni subjekti pa lahko dejavnosti kot javne službe opravljajo tudi na podlagi koncesije.

2.1.2 Gospodarske javne službe

ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja država oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Vendar pa mora imeti taka dejavnost še nekaj značilnosti, zaradi česar naj bi se na njej uvedel režim javne službe (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994, str. 106):

- kontinuiteta zagotavljanja storitev (javne dobrine morajo biti na voljo ves čas ne glede na trenutno potrebo oziroma povpraševanje po njih; npr.: ne moremo si predstavljati, da bi zaradi spremenjenih razmer koncesionar prenehal dobavljati energijo);
- enakopravnost glede dostopnosti dobrin (javne dobrine morajo biti na voljo vsakomur pod pogoji, ki jih določi država ali občina);
- nemerkantilnost oziroma načelna neprofitnost dejavnosti (pridobivanje dobička je podrejeno zadovoljevanju javnih potreb²).

V večini primerov se država ali občina načrtno odločita, da zaradi javnega interesa ne bosta zagotavljali določenih dobrin v okviru tržnega režima, temveč v okviru posebnega

² Seveda to ne pomeni, da pri dejavnostih javnih služb ni mogoče dosegati tudi dobičkov, pomeni le, da se morajo dobrine, ki jih te službe proizvajajo, zagotavljati v vsakem primeru ne glede na ekonomske učinke za posameznike (Rakočević, 1994, str. 150). Javne dobrine je mogoče zagotavljati tudi prek profitnih dejavnosti. Poznamo različne oblike zagotavljanja teh dobrin (neprofitne oblike - režijski obrat, javni gospodarski zavod; profitne oblike - javno podjetje, koncesija, vlaganje javnega kapitala v dejavnosti oseb zasebnega prava) (Bohinc, 1993, str. 284).

režima, ki ga določita za opravljanje javne službe (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994, str. 106).

ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo javne dobrine. To so vse tiste dobrine, ki so neizbežne za življenje in razvoj posameznikov in družbe kot celote, teh pa ni mogoče uspešno oziroma zadovoljivo zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva (Šmidovnik, 1980, str. 109).

Javne dobrine razvrstimo po Šmidovniku v štiri skupine (1980, str. 109-110):

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

2.1.3 Obvezne in izbirne javne službe

ZGJS deli gospodarske javne službe najprej na republiške in lokalne. Temu je podrejen način ureditve, in sicer v primeru državnih gospodarskih javnih služb je to predpis vlade, na lokalni ravni pa odlok lokalne skupnosti (občine, mesta). Gospodarske javne službe pa se delijo še na obvezne in izbirne. To je odvisno od tega, ali predpis določa obvezno uporabo javnih dobrin ali ne. Republiške in obvezne lokalne javne službe se določijo z zakonom. Za področje komunalnih dejavnosti je bilo zelo pomembno, da je bil hkrati z ZGJS sprejet tudi Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO), ker je eden redkih zakonov, ki izrecno določajo, kaj se šteje za obvezno lokalno javno službo.

Obvezne gospodarske javne službe so:

1. oskrba s pitno vodo,
2. odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
3. ravnanje s komunalnimi odpadki,
4. odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
5. javna snaga in čiščenje javnih površin,
6. urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
7. pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka,

8. gasilska služba,
9. urejanje stavbnih zemljišč,
10. upravljanje občinskih stanovanj in
11. upravljanje občinskih kategoriziranih cest.

Prvih sedem gospodarskih javnih služb je obveznih po ZVO, gasilska služba je obvezna po Zakonu o gasilstvu, urejanje stavbnih zemljišč po Zakonu o stavbnih zemljiščih, upravljanje občinskih stanovanj po Stanovanjskem zakonu ter upravljanje občinskih kategoriziranih cest po Zakonu o cestah (Hrovatin, 2002, str. 47).

V diplomskem delu se bom omejila le na obvezne gospodarske javne službe, ki jih določa 26. člen ZVO.

Izbirne lokalne javne službe pa se oblikujejo predvsem, kadar gre za (Alja Markovič - Barteljev, 1994, str. 6):

- dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem občanom,
- dobrine, ki jih ni mogoče kupiti, morajo pa biti na razpolago vsem,
- dobrine, pri katerih ni možno ugotoviti njihovega porabnika in obsega porabe,
- če se pokaže, da je tak interes občine.

Občina samostojno presodi, katera dejavnost je nujno potrebna za življenje in delo občanov, pa je ni mogoče zadovoljivo zagotavljati in usklajevati na področju delovanja tržnih zakonitosti (Markovič - Barteljev, 1994, str. 7).

Najpogostejše izbirne gospodarske javne službe so: urejanje in vzdrževanje pokopališč, pogrebne storitve, vzdrževanje javne razsvetljave, urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in občinskih cest, zimska služba ter urejanje prometne in neprometne signalizacije (Hrovatin, 2002, str. 47).

2.1.4 Individualna in skupna komunalna poraba

Opredeljevanje individualne in skupne komunalne porabe ni enotno. Nekateri jo opredeljujejo z vidika kvantificiranja, merljivosti oziroma izmerjenosti komunalnih proizvodov in storitev. Po tem mnenju sodijo v individualno komunalno porabo tiste komunalne storitve, ki so izmerljive. Nekateri pa individualno in skupno komunalno porabo ločijo glede na plačnika. Če jo plačuje posameznik (fizična ali pravna oseba razen občine in drugih javno pravnih ustanov), gre za individualno porabo; če jo pa plačuje občina ali druga javno pravna ustanova, pa za skupno komunalno porabo (Klemenčič, 1997, str. 295).

Po mnenju Klemenčiča pa je treba individualno in skupno komunalno porabo opredeliti z dvema kriterijema, in sicer s pretežnim interesom in plačnikom. V individualno komunalno porabo spadajo vse tiste komunalne storitve, katerih poraba je pretežno v interesu posameznika in katerih porabo praviloma plačuje porabnik sam. V skupno komunalno porabo pa spadajo tiste komunalne dejavnosti, ki so pretežno v interesu občin oziroma drugih javnopravnih ustanov, ki predstavljajo uporabnike na določenem območju, in katerih porabo plačujejo te ustanove iz svojih, praviloma proračunskih sredstev (Klemenčič, 1997, str. 296).

Pri ločevanju individualne in skupne komunalne porabe pa je najpogostejša naslednja opredelitev. O individualni komunalni porabi govorimo takrat, ko je možno neposredno določiti posameznega uporabnika ali skupino uporabnikov in izmeriti porabljeno količino proizvodov in storitev ter jo uporabnikom tudi zaračunati. Kadar pa se zagotavljajo proizvodi in storitve, katerih uporabniki niso določljivi in katerih uporaba ni izmerljiva, govorimo o skupni komunalni porabi (Hrovatin, 2002, str. 70).

2.2 OBLIKE ZAGOTAVLJANJA JAVNIH SLUŽB

ZGJS predvideva naslednje načine izvajanja javnih služb:

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

2.2.1 Režijski obrat

Režijski obrat je najneposrednejša oblika izvajanja javne službe, saj je del državnega aparata. Režijski obrat se uporabi takrat, kadar bi bilo neekonomično in neracionalno ustanoviti javno podjetje ali javni gospodarski zavod in kadar ni pogojev za podelitev koncesije. Ustanovi se in deluje po predpisih, ki urejajo upravo, in je torej organizacijska enota državne administracije, organizirana v okviru ministrstev. Kot taka nima nobenih sestavin samostojnosti. Nima niti pravne subjektivitete niti samostojnega ekonomskega interesa, tako da sploh ni mogoče govoriti o profitni ali o neprofitni enoti. Režijski obrat nadzorujejo in upravljajo direkcije, ki se po zakonu ustanovijo za opravljanje strokovno-tehničnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb (Bohinc, 1993, str. 285).

2.2.2 Javni gospodarski zavod

Značilnosti javnega gospodarskega zavoda so v tem, da (Bohinc, 1993, str. 285):

- gre za neprofitno organizacijo, torej za vrsto zavoda,
- gre za obliko opravljanja neprofitne dejavnosti na področju, ki se sicer šteje za gospodarsko področje v okviru tako imenovane gospodarske infrastrukture,
- gre za organizacijsko obliko, ki opravlja neko javno dejavnost, torej javno službo v okviru pojma javnih gospodarskih služb.

Značilnost javnega gospodarskega zavoda je, da se javna služba zagotavlja zunaj državne uprave, v okviru samostojne organizacijske oblike s statusom pravne osebe. Lastninska posebnost je v tem, da ga ustanovi država, druge pravne in fizične osebe pa lahko nastopajo kot soustanovitelji, vendar pa njihov delež ne sme presegati 49 odstotkov. Država mora torej obdržati večino in s tem nadzor pri upravljanju. ZZ ureja zavode kot neprofitne organizacije ne glede na lastnino in ne glede na to, ali opravljajo javno službo ali ne. To pomeni, da se lahko neprofitna organizacija oblikuje za opravljanje gospodarske dejavnosti. Javni gospodarski zavod je primeren za zagotavljanje javnih služb na področju gospodarske infrastrukture, pri čemer pa ni nujno, da se te dejavnosti opravljajo na profiten način (četudi gre za vrsto gospodarskih dejavnosti). Gre za odločitev države, da bo javno službo zagotavljala na neprofiten način, če pa pride do presežkov, se ti usmerjajo v razvoj dejavnosti (Bohinc, 1999, str. 286).

2.2.3 Javno podjetje

Javno podjetje je gospodarska družba, ustanovljena po pravilih Zakona o gospodarskih družbah, z namenom opravljati določeno javno službo v javnem interesu. Javno podjetje ni javno po merilu lastnine. Lastnik javnega podjetja je lahko država ali lokalna skupnost ali pa se ustanovi z vložki zasebnega kapitala, če to ne nasprotuje javnim interesom. Vendar pa se posebne pravice ustanovitelja iz 26. člena ZGJS nanašajo le na državo kot ustanoviteljico, ne pa tudi na zasebnopravne subjekte. Javno je torej podjetje zato, ker opravlja javne gospodarske službe.

Javno podjetje je bolj samostojno in podjetniško usmerjeno kot javni gospodarski zavod. Ustanovi se za opravljanje tistih gospodarskih javnih služb, katerih proizvode in storitve bi lahko država zagotavljala prek trga, vendar pa javni interes zahteva, da država obdrži določen nadzor nad subjekti, ki te dobrine zagotavljajo (Bohinc, 1993, str. 287).

2.2.4 Dajanje koncesij osebam zasebnega prava

S pogodbo o koncesiji javne službe država ali občina prenese pravico izvajanja (gospodarske ali negospodarske) javne službe na osebo zasebnega prava (Pličanič, 1995, str. 502). Koncesionirano gospodarsko javno službo opravljajo na podlagi podeljene koncesije zasebnopravni subjekti (fizične ali pravne osebe), ki so bili ustanovljeni za pridobivanje dobička. Neprofitna usmerjenost se ne nanaša na razmerje med proizvajalcem javne dobrine (koncesionarjem) in naročnikom (koncedentom), temveč na razmerje do uporabnikov javnih dobrin. Torej je država tista, ki mora kot naročnik teh javnih dobrin njihovemu neposrednemu proizvajalcu zagotavljati določen dobiček. Le-ta je praviloma manjši od tistega, ki bi ga bilo mogoče doseči na prostem trgu, vendar pa je zato veliko bolj gotov, saj ga jamči država, pa še sama dejavnost se velikokrat opravlja v razmerah naravnega oz. pravnega monopola. Koncesionarjev dobiček se tvori iz prihodka od izkoriščanja naravnih dobrin (če je to predmet koncesije), iz plačila uporabnikov in iz finančnih pomoči koncedenta (razne subvencije, davčne olajšave, obrestovanje kapitala, ki ga je vložil koncesionar). Vendar pa mora tudi država imeti korist od koncesionirane javne službe. Ta korist se ne kaže v obliki dobička, temveč v zmanjševanju stroškov zagotavljanja javnih dobrin. Če tega ni, potem tudi ni razloga za koncesionirano javno službo in bo država javno službo opravljala v režiji oz. s kapitalskimi vlaganji (Čebulj, 1993, str. 91).

2.2.5 Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

Tako pri zagotavljanju javnih dobrin z javnim kapitalom kot pri koncesionirani gospodarski javni službi gre za pogodbeno zagotavljanje gospodarske javne službe in ne nastane neka statusna oziroma pravno-organizacijska oblika (Bohinc, 1993, str. 287). Država in lokalna skupnost lahko zagotavljata javne dobrine z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Glavni namen vlaganja kapitala države v zasebnopravne subjekte je, da ti v okviru svoje redne dejavnosti proizvajajo proizvode ali opravljajo storitve, ki so določene kot javne dobrine. Bistvena razlika med koncesionirano javno službo in to obliko je, da pri prvi obliki običajno vlaga svoja sredstva koncesionar, pri tej obliki pa država. Vloženi kapital države je lahko denar, stvar ali vrednostni papir. Vlagatelj in izbrana oseba zasebnega prava nato skleneta pogodbo o vlaganju javnega kapitala, katere glavni namen je, da strogo loči javni kapital od zasebnega in da se opredelijo natančni pogoji njegove uporabe (Čebulj, 1993, str. 93).

3 STANDARDI NA PODROČJU SKUPNE KOMUNALNE PORABE

Standardizacija je dejavnost vzpostavljanja določil glede na dejanske ali možne težave za skupno in ponavljajočo se uporabo, da se doseže optimalna stopnja urejenosti na danem področju (Zakon o standardizaciji, 1999).

Standard pa je dokument, ki določa pravila, smernice ali značilnosti za dejavnosti in njihove rezultate ter je namenjen za občo in večkratno uporabo in usmerjen v doseganje optimalne stopnje urejenosti na danem področju. Standard pomeni tudi dogovorjene strokovne, delovne, materialne, tehnične, varnostne, higienske in druge pogoje ter normative, na podlagi katerih je mogoče opraviti storitve, izvrševati programe storitev ali opravljati dejavnost (Zakon o standardizaciji, 1999).

Na področju individualne komunalne porabe je sprejetih veliko standardov, ki so enotni za vso Slovenijo. Del jih je zakonsko predpisanih (npr. standard pitne vode), del pa je zgolj rezultat družbene konvencije (dolžina ogrevalne sezone, pogoji za začetek sezone ...). Na področju skupne komunalne porabe pa se s standardi ne da pohvaliti. Seveda se na tem področju praviloma ne more pričakovati enotnih standardov za vso Slovenijo, saj so med posameznimi območji precejšne razlike zaradi objektivnih danosti. Na slovenski obali, na primer, ne potrebujemo standardov za zimsko službo, ker ta služba tam ni potrebna. Razlike se lahko pričakujejo tudi glede zahtevane kvalitete javnih zelenih površin. Le-ta mora biti višja v turističnih krajih, ker tam predstavljajo zelene površine sestavni del turistične ponudbe. Manjša občinska središča pa imajo glede tega bistveno manjše zahteve (Klemenčič, Rakar, 1985, str. 79).

Tako ZGJS (3. člen) kot tudi ZVO (26. člen) dajeta izvršilni veji oblasti pooblastilo, da določi in predpiše oskrbovalne, tehnične, vzdrževalne in organizacijske standarde, standarde gospodarjenja, razvrstitev objektov in naprav, metodologijo za oblikovanje cen ter druge standarde in normative za opravljanje obveznih lokalnih javnih služb. Te standarde naj bi po ZVO predpisal minister za okolje.

Določitev standardov pa ni pomembna le z vidika poenotenja izvajanja javnih služb v občinah (določitev minimalnega standarda), temveč Ministrstvu za okolje in prostor omogoča tudi lažji nadzor in oceno dejanskega stanja glede na to, kako uspešno občina zagotavlja opravljanje javnih služb.

Žal pa lahko ugotovimo, da osnovni ali pa minimalni standardi za nekatere oziroma skoraj večino dejavnosti gospodarskih javnih služb iz 26. člena ZVO še do danes niso bili določeni. Tako posamezna podjetja pri planiranju in izvajanju uporabljajo lastne oziroma izkustvene normative za opravljanje dejavnosti na področju skupne komunalne porabe.

Izdelane pa so bile strokovne podlage za določitev oskrbovalnih, tehničnih, vzdrževalnih, stroškovnih in organizacijskih standardov ter standardov gospodarjenja za lokalne javne službe varstva okolja na področju skupne komunalne porabe.

3.1 STROKOVNE PODLAGE ZA DOLOČITEV MINIMALNEGA STANDARDA

Rada bi na kratko predstavila podlage za minimalne standarde za dejavnosti skupne komunalne porabe obveznih lokalnih javnih služb po 26. členu ZVO, to se pravi javne snage in čiščenja javnih površin ter urejanja javnih poti, poti za pešce in zelenih površin.

Osnove za določitev minimalnih standardov na področju skupne komunalne porabe so povzete po strokovni nalogi z naslovom Standardi na področju skupne komunalne porabe za urejanje in vzdrževanje zelenih površin, urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, dostavnih poti in površin za pešce, odvajanje padavinskih voda, javno razsvetljavo v naseljih, vzdrževanje prometne signalizacije in vzdrževanje posebnega, javnega dela pokopališč (v nadaljevanju: Standardi, 1999), katere naročnik je bilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Minimalni standard obvezne lokalne javne službe na področju skupne komunalne porabe mora določati osnovne kriterije za zadovoljevanje potreb tako lastnikov kot tudi uporabnikov javnih površin. To se pravi, da mora zagotoviti najnujnejši obseg del. Za določitev minimalnega standarda je treba izdelati predvsem podlage za (Standardi, 1999, str. 22):

- razvrstitev objektov in naprav,
- določitev oskrbovalnih standardov,
- določitev vzdrževalnih standardov,
- določitev tehničnih standardov,
- določitev organizacijskih standardov in
- določitev stroškovnih standardov in standardov gospodarjenja.

Na določitev minimalnega standarda vpliva veliko dejavnikov. Večje občine ali naselja imajo ponavadi večje število prebivalcev in tako tudi več javnih površin. Z rastočim številom prebivalcev pa se individualna odgovornost za javno higieno vse bolj zabrisuje in prehaja na javne službe. Poleg velikosti občine in števila prebivalcev pa je treba upoštevati še druge kriterije za določitev pomembnosti javnih površin. Večja naselja imajo več obiskovalcev iz okolice in zato tudi več prometa, večja je tudi dnevna migracija, ki je odvisna od trenutnih delovnih mest, obiskovalcev izobraževalnih institucij, zdravstvenih domov, nakupovalnih centrov itd. Seveda je treba upoštevati tudi obiskovalce sejmov in raznih športnih in kulturnih prireditev ter turistično razvitost občine. Vse to prispeva k močnejšemu onesnaževanju okolja, zato je treba to upoštevati pri določanju minimalnega standarda.

Za vsako občino ali mesto je najpomembnejše njeno področje, vendar je pri določanju standardov treba upoštevati pomembnost objekta ali naprave tudi širše. Objektom skupne komunalne porabe v večjih središčih, turističnih krajih itd. je treba zagotoviti višji standard kot v manjših, odročnih krajih.

Osnove za določitev posameznih kriterijev korekcije minimalnega standarda pa izhajajo iz (Standardi, 1999, str. 20):

- razvrstitve javnih površin v cone,
- razvrstitve glede na topografske značilnosti,
- razvrstitve glede na demografske značilnosti,
- razvrstitve glede na migracijska gibanja,
- razvrstitve glede na turistično razvitost in
- razvrstitve glede na meteorološke značilnosti.

3.1.1 Opredelitev objektov in naprav skupne komunalne rabe

Objekti in naprave skupne komunalne rabe predstavljajo del tehnične infrastrukture lokalne skupnosti, ki je bila zgrajena za zadovoljevanje javnih potreb lokalnega pomena. Ti objekti in naprave so v prvi vrsti namenjeni zadovoljevanju potreb, ki jih lokalna skupnost opredeli kot potrebe, ki se zadovoljujejo v javnem interesu, ne pa za ustvarjanje dobička (Rakar, 1996, str. 7).

Objekti in naprave skupne komunalne rabe so javno dobro in na njih ni mogoče pridobiti pravice s priposestvovanjem in drugih stvarnih pravic. So del premoženja lokalne skupnosti. Lokalna skupnost mora z njimi gospodariti kot dober gospodar. Minimum dobrega gospodarjenja pa je ohranjanje vrednosti komunalnih objektov in naprav ter zagotavljanje njihove obratovalne in funkcionalne sposobnosti (Rakar, 1996, str. 8).

V odlokih lokalnih skupnosti naj bi se kot objekti in naprave skupne komunalne rabe opredelili (Rakar, 1996, str. 9):

- javne poti,
- lokalne ceste v naseljih, ki ne bodo kategorizirane kot javne ceste,
- javna parkirišča, ki bodo izpolnjevala minimalne tehnične in druge pogoje za parkirišča,
- objekti in naprave za odvajanje odpadne vode kot deli cestnega telesa javnih poti, nekategoriziranih javnih cest v naselju ter javnih parkirišč,
- javni parki in nasadi, drevoredi, zelenice ter športna igrišča, namenjena celotnemu naselju ali pa večjim zaključnim predelom v večjih naseljih in mestih in niso sestavni del funkcionalnih zemljišč,
- urejene brežine rek, jezer in vodnih zbiralnikov,

- drevoredi ob javnih poteh in kategoriziranih lokalnih cestah v naselju,
- skupine gozdnega drevja in trajno varovani gozdovi na ureditvenih območjih naselij ter
- objekti in naprave ter nadzemni in kabelski vodi javne razsvetljave.

3.1.2 Razvrstitev javnih površin

Javne površine so površine, ki so v lasti občine ali države, uporabljajo pa jih nedefinirani uporabniki. Zato mora za javno snago in čiščenje teh površin skrbeti ali občina ali država. Javne površine v posamezni občini, ki so namenjene skupni komunalni rabi, razdelimo na tri cone (Standardi, 1999, str. 30):

- **1. cona** zajema najožje središče mesta ali naselja, in sicer tisti del mesta, ki ga uporablja največ pešcev in motornih vozil. V 1. coni naj bi bili tudi vsi pomembnejši infrastrukturni objekti (npr. zdravstvena ustanova, banka, pošta, trgovina, vzgojne in izobraževalne ustanove, avtobusna postajališča, tržnica ...). Površine 1. cone naj bi občine določile samostojno, predvidoma pa naj ne bi bile večje od 30 do 35 % vseh javnih površin občine.
- **2. cona** zajema površine, ki naj bi se navezovala na najožje središče mesta ali naselja, to se pravi na 1. cono. Predvidena površina te cone je od 40 do 45 % vseh javnih površin občine.
- **3. cona** zajema območja, ki so najmanj frekventna in pripadajo posameznim obrobnim delom mesta ali naselja.

Razvrstitev javnih površin na cone je pomembna pri določitvi minimalnega standarda. Najpomembnejši vidik te razdelitve je v pogostosti opravljanja določenih opravil. Pogostost opravil se med conami razlikuje, kar je razumljivo, saj je frekventnost glede pešcev in motornih vozil različna, zato so tudi potrebe po opravilih med conami različne.

3.1.3 Razvrstitev občin glede na topografske značilnosti

Glede na topografske značilnosti naj bi se občine razdelile v štiri grupe (Standardi, 1999, str. 27):

1. grupa – občine z nadmorsko višino do 600 metrov
in naklonom terena do 10 %,
2. grupa – občine z nadmorsko višino do 600 metrov
in naklonom terena nad 10 %,
3. grupa – občine s povprečno nadmorsko višino nad 600 metrov
in naklonom do 10 %,
4. grupa – občine s povprečno nadmorsko višino nad 600 metrov
in naklonom nad 10 %.

Pri upoštevanju topografskega kriterija naj bi se za osnovo vzelo občine prve grupe. Za občine v drugi, tretji in četrti grupi pa se vrednosti prve grupe povečujejo po 2 %. Pri upoštevanju topografskih značilnosti v prvi grupi odstopajo tri obalne občine, pri katerih naj bi se osnova povečala za 5 % zaradi odstranjevanja naplavin in drugega materiala na morski obali.

3.1.4 Razvrstitev občin glede na število prebivalcev

Glede na število prebivalcev naj bi se občine razdelile v sedem grup.

Tabela 1: Razdelitev občin v grupe glede na število prebivalcev

Grupa občine	Število prebivalcev
1.	0 do 3.000
2.	3.001 do 6.000
3.	6.001 do 10.000
4.	10.001 do 20.000
5.	20.001 do 40.000
6.	40.001 do 100.000
7.	100.001 do 300.000

Vir: Standardi, 1999, str. 28.

Za izhodišče upoštevanja števila prebivalcev se vzame občine v 5. grupi. Število prebivalcev v občini med 20.000 in 40.000 je tisto, za katero je možno racionalno organizirati vzdrževanje in čiščenje javnih površin in zadovoljiti minimalne kriterije za to.

3.1.5 Razvrstitev občin glede na turistično razvitost

Pri razvrščanju občin glede turistične razvitosti naj bi se upoštevalo povprečno število nočitev v občini. Pri razvrščanju občin se upoštevajo tudi obiskovalci sejmskih, športnih in drugih prireditev, pri čemer se vsak obiskovalec šteje tako, kot da bi prenočil.

Občine glede na turistično razvitost razdelimo v štiri grupe (Standardi, 1999, str. 28):

1. grupa - občine, v katerih nočitve pomenijo povečanje števila prebivalcev do 30 %,
2. grupa - občine, v katerih nočitve pomenijo povečanje števila prebivalcev do 100 %,
3. grupa - občine, v katerih nočitve pomenijo povečanje števila prebivalcev do 200 %,
4. grupa - občine, v katerih nočitve pomenijo povečanje števila prebivalcev nad 200 %.

3.1.6 Razvrstitev občin glede na migracijska gibanja

Pri tej razdelitvi občin pa naj bi se upoštevala "stalna dnevna migracija", le-ta pa je odvisna od delovnih mest, obiskovalcev različnih institucij, zdravstvenih domov, obiskovalcev nakupovalnih centrov itd.

Po tem kriteriju se občine razvrstijo v štiri grupe (Standardi, 1999, str. 29):

1. grupa - občine, pri katerih je migracija do 30 %,
2. grupa - občine, pri katerih je migracija do 100 %,
3. grupa - občine, pri katerih je migracija do 200 %,
4. grupa - občine, pri katerih je migracija nad 200 %.

3.1.7 Razvrstitev občin glede na meteorološke značilnosti in pogoje

Pri razvrščanju občin po kriteriju meteoroloških značilnosti naj bi se upoštevala predvsem količina padavin (dež, sneg). Tudi glede na meteorološke značilnosti se občine razdelijo v štiri grupe.

Po letni količini dežnih padavin (Standardi, 1999, str. 29):

1. grupa – občine, v katerih dežne padavine ne presegajo 1.000 mm/m^2 ,
2. grupa – občine, v katerih dežne padavine ne presegajo 2.000 mm/m^2 ,
3. grupa – občine, v katerih dežne padavine ne presegajo 4.000 mm/m^2 ,
4. grupa – občine, v katerih dežne padavine presegajo 4.000 mm/m^2 .

Po debelini zapadlega snega v eni zimski sezoni (Standardi, 1999, str. 29):

1. grupa - občine, v katerih snežne padavine ne presegajo 15 cm v sezoni zapadlega snega,
2. grupa - občine, v katerih snežne padavine ne presegajo 100 cm v sezoni zapadlega snega,
3. grupa - občine, v katerih snežne padavine ne presegajo 200 cm v sezoni zapadlega snega,
4. grupa - občine, v katerih snežne padavine presegajo 200 cm v sezoni zapadlega snega.

3.1.8 Izračun nadomestne površine

Nadomestne površine matematično izračunamo iz realnih površin z upoštevanjem korekcijskih faktorjev. Korekcijski faktorji upoštevajo načelo, da je vsak prebivalec, obiskovalec, turist oziroma posameznik potencialni onesnaževalec. Zato so v formuli pri določanju velikosti nadomestnih javnih površin v 1. coni upoštevani tudi korekcijski faktorji. Za končno ugotovitev nadomestnih površin, ki so tudi osnova za financiranje, je

upoštevanih še 50 % površin 2. cone in 20 % površin 3. cone. V 2. in 3. coni so vzete dejanske površine brez korekcijskih faktorjev (Standardi, 1999, str. 30).

Formula za nadomestno površino (Standardi, 1999, str. 31):

$$pn = pnI + 50 \% pII + 20 \% pIII$$

pn – nadomestna javna površina v občini,

pnI – nadomestna javna površina 1. cone,

pII – javna površina 2. cone,

pIII – javna površina 3. cone.

Nadomestna površina 1. cone se izračuna po formuli (Standardi, 1999, str. 31):

$$pnI = pI * \sum ki$$

pnI – nadomestna javna površina 1. cone,

pI – realna javna površina 1. cone,

ki – vsota vseh korekcijskih faktorjev.

Korekcijski faktorji so (Standardi, 1999, str. 31):

- korekcijski faktor glede na topografske značilnosti,
- korekcijski faktor glede na število prebivalcev,
- korekcijski faktor glede na turistično razvitost,
- korekcijski faktor glede na dnevno migracijo in
- korekcijski faktor glede na meteorološke pogoje in značilnosti.

Vsi korekcijski faktorji razen korekcijskega faktorja glede števila prebivalcev, ki je razdeljen v sedem grup, so razdeljeni v štiri grupe. Za vse faktorje so določena izhodišča in posamezne vrednosti glede na faktor in grupo. Vendar pa bi bil prikaz in opis izračunov teh korekcijskih faktorjev in nadomestnih površin z vidika diplomskega dela preobsežen. Želela sem le na kratko prikazati predlog določitve minimalnega standarda. Ta namreč ni odvisen le od velikosti občine in števila prebivalcev, ampak od vseh prej naštetih dejavnikov. Tako lahko majhna občina s približno 3.000 prebivalci v primerjavi z občino s 30.000 prebivalci potrebuje več kot desetkrat manjši obseg minimalnega standarda, kajti večja občina ponavadi zaradi migracije in turistične razvitosti dobi dodatne onesnaževalce.

3.2 DOLOČITEV STANDARDOV ZA DEJAVNOST JAVNE SNAGE IN ČIŠČENJA JAVNIH POVRŠIN

3.2.1 Podlage za določitev oskrbovalnih standardov

Tabela 2 prikazuje minimalni standard oskrbovanja oz. čiščenja javnih površin v 1. coni. Med oskrbovalna opravila javnih površin se uvršča ročno čiščenje (pometanje, praznjenje koškov za smeti ...) in strojno čiščenje (strojno pometanje, spiranje površin ...). Tudi v tabeli so v prvem stolpcu ločeno prikazana opravila ročnega in strojnega čiščenja, v drugem stolpcu pa je prikazana pogostost opravil v 1. coni. Za 2. cono je pogostost opravil 50 %, za 3. cono pa je predvidena 20-odstotna pogostost opravil (Standardi na področju skupne komunalne porabe za javno snago in čiščenje javnih površin, 1998, str. 32).

Tabela 2: Minimalni standardi oskrbovanja oz. čiščenja javnih površin za 1. cono

	OPRAVILO	POGOSTOST
A	ROČNO ČIŠČENJE	
1.	Ročno pometanje površin	1-krat dnevno
2.	Praznjenje koškov za odpadke	1-krat dnevno
3.	Čiščenje napisnih tabel	1-krat tedensko ali po potrebi
4.	Čiščenje avtobusnih postajališč	1-krat dnevno
5.	Odstranjevanje plevela	1-krat mesečno
6.	Protiprašno škropljenje	1-krat dnevno
7.	Kontrola naprav (delujoče)	1-krat dnevno
8.	Kontrola naprav (mirujoče)	1-krat tedensko
B	STROJNO ČIŠČENJE	
1.	Strojno pometanje	1-krat tedensko
2.	Odstranjevanje plevela	2-krat letno
3.	Spiranje površin	1-krat tedensko
4.	Čiščenje odtočnih jaškov	1-krat letno
5.	Protiprašno škropljenje	1-krat dnevno

Vir: Standardi na področju skupne komunalne porabe za javno snago in čiščenje javnih površin, 1998, str. 32.

3.2.2 Podlage za določitev vzdrževalnih standardov

Vzdrževanje je ohranjanje normalne uporabnosti objektov in naprav ob njihovi nespremenjeni namembnosti z izvajanjem gradbenih, obrtniških, instalacijskih ali drugih del pod pogojem, da se z njimi bistveno ne spreminja zunanost, velikost ali namembnost objektov ali naprav.

Za vso opremo in naprave na javnih površinah je predvsem pomembno, da so uporabne in vzdrževane. Minimalni kriteriji vzdrževanja so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Minimalni standardi vzdrževanja za javno snago in čiščenje javnih površin

	OPRAVILO	POGOSTOST
1.	Redni pregledi vseh površin in naprav	Večkrat mesečno, po potrebi
2.	Krpanje asfaltnih površin	2-krat letno
3.	Obnova talnih oznak na vseh površinah, namenjenih za vse vrste prometa	1-krat letno
4.	Obnova talnih oznak na parkiriščih	Po potrebi
5.	Popravilo udarnih jam na makadamskih prometnih površinah	2-krat letno, po potrebi
6.	Profiliranje makadamskega vozišča	1-krat letno
7.	Obnova in popravilo robnikov	1-krat letno
8.	Čiščenje zaraščenih brežin in košnja trave	2-krat letno
9.	Popravilo vseh vrst ograj	1-krat letno, po potrebi
10.	Pleskanje ograj	1-krat letno, po potrebi
11.	Redno vzdrževanje tekočih stopnic in tekočih trakov	1-krat letno, po potrebi

Vir: Standardi, 1999, str. 38.

3.2.3 Podlage za določitev tehničnih standardov

Tehnični standardi naj bi opredelili minimalno opremljenost javnih površin. Pri opremi za javne površine je treba upoštevati to, da je uporabnik neznan, zato mora biti izvedba robustnejša in uporabna.

Minimalna oprema javnih površin:

- koški za smeti vsakih 100 m,
- posode za cigaretne ogorke vsakih 200 m,
- posode za večje odpadke vsakih 200 m,
- posode za živalske iztrebke vsakih 500 m.

Koški za smeti morajo biti nameščeni na vseh avtobusnih postajališčih in drugih javnih površinah, kjer je pričakovano zadrževanje večje skupine ljudi, ne glede na razdaljo 100 metrov. Posode za večje odpadke in posode za živalske iztrebke morajo biti robustnejše z možnostjo namestitve vrečke za odpadke (Standardi na področju skupne komunalne porabe za javno snago in čiščenje javnih površin, 1998, str. 33).

3.3 DOLOČITEV STANDARDOV ZA DEJAVNOST UREJANJA JAVNIH POTI, POVRŠIN ZA PEŠCE IN ZELENIH POVRŠIN

3.3.1 Podlage za določitev oskrbovalnih standardov

Tabela 4: Minimalni oskrbovalni standardi za javne poti, površin za pešce in zelene površine

	OPRAVILO	POGOSTOST
1.	Košnja trave v parku	3-krat letno
2.	Košnja trave na zelenici	3-krat letno
3.	Košnja trave v gozdu	1-krat letno
4.	Čiščenje plevela v parku	2-krat letno
5.	Čiščenje plevela na zelenici	2-krat letno
6.	Čiščenje plevela na cvetlični gredi	2-krat letno
7.	Čiščenje plevela v cvetličnih koritih	2-krat letno
8.	Čiščenje plevela v živih mejah	1-krat letno
9.	Obrezovanje drevja	1-krat letno
10.	Obrezovanje grmičevja	1-krat letno
11.	Obrezovanje živih mej	2-krat letno
12.	Čiščenje drevesnega kolobarja	1-krat letno
13.	Čiščenje plevela na poteh	2-krat letno
14.	Zalivanje cvetličnih gred	Po potrebi
15.	Zalivanje zelenic	Po potrebi
16.	Zalivanje cvetličnih korit	Po potrebi
17.	Čiščenje ribnikov	1-krat letno
18.	Čiščenje fontan	1-krat letno
19.	Čiščenje gozda, grabljenje listja in odpadkov vej	2-krat letno
20.	Čiščenje otroških igrišč	2-krat letno
21.	Vzdrževanje klopi	1-krat letno
22.	Vzdrževanje betonskih korit	1-krat letno

Vir: Standardi, 1999, str. 34.

3.3.2 Podlage za določitev tehničnih standardov

Tehnični standardi za to dejavnost niso posebej opredeljeni, ampak so zajeti v drugih dejavnostih javne komunalne porabe, kot so: javna razsvetljava, poti, javna snaga, otroška igrišča itd. (Standardi, 1999, str. 34).

3.3.3 Podlage za določitev vzdrževalnih standardov

Vzdrževalni standardi morajo izpolnjevati osnovne kriterije v obsegu in v kvaliteti. Vsa oprema in objekti morajo biti redno vzdrževani.

Tabela 5: Minimalni vzdrževalni standardi

	OPRAVILO	POGOSTOST
1.	Redni pregledi	Večkrat mesečno
2.	Popravilo zatravljenih površin v parkih, zelenicah, parkovnem gozdu z dosejanjem trave	1-krat letno
3.	Saditev enoletnic v parku, cvetličnih gredah in koritih	1-krat letno
4.	Obnova in po potrebi dosaditev poškodovanih cvetlic trajnic na cvetličnih gredah, parku, koritih in gozdu	1-krat letno
5.	Popravilo in po potrebi dosaditev nizkih in visokih grmovnic v parkih, zelenicah, koritih, ob ribnikih	1-krat letno
6.	Popravilo in po potrebi dosaditev živih mej	1-krat letno
7.	Čiščenje ribnikov, popravilo bregov in saditev vodnih rastlin	1-krat letno
8.	Popravilo fontan, kanalizacije, vodne instalacije in ostale opreme	1-krat letno
9.	Popravilo poškodovanih asfaltnih površin poti	Po potrebi
10.	Popravilo in obnova robnikov ob poteh v parkih in gozdnih nasadih	Po potrebi
11.	Peskanje poti v parkih in gozdovih	1-krat letno
12.	Popravilo, obnova in pleskanje igral na otroških igriščih	1-krat letno
13.	Popravilo, obnova in pleskanje klopi v parkih, gozdovih, ob ribnikih, na otroških igriščih	1-krat letno
14.	Čiščenje in pleskanje drogov za razsvetljavo in zamenjava žarnic	2-krat letno

Vir: Standardi, 1999, str. 35.

Z določitvijo standardov bi bili vzpostavljeni enaki pogoji za izvajanje javne službe, poleg tega pa bi bila zagotovljena tudi ustrezna in zanesljiva oskrba prebivalcev na področju obveznih lokalnih javnih služb. Sprejetje standardov pa bi omogočilo tudi ustreznejše financiranje javnih služb, saj bi bili lahko ena najpomembnejših strokovnih podlag pri oblikovanju meril za ugotavljanje potrebnih sredstev za subvencije in tekoče prenose ter nujne investicije v gospodarske javne službe na področju skupne komunalne porabe, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije na podlagi Zakona o financiranju občin (Standardi, 1999, str. 6).

4 FINANCIRANJE OBVEZNIH LOKALNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

ZGJS določa, da se gospodarske javne službe financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Za republiške gospodarske javne službe zagotavlja sredstva iz proračuna država, financiranje lokalnih javnih služb pa je odvisno od tega, ali gre za obvezne ali za izbirne lokalne javne službe. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih javnih služb se razmeji med državo in občino tako, kot določa zakon, izbirne lokalne javne službe pa financira občina sama. Iz sredstev proračuna se financirajo tudi tiste gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva, to se pravi dejavnosti skupne komunalne porabe (Zakon o gospodarskih javnih službah, 1993).

Razmejitev proračunskega financiranja obveznih lokalnih javnih služb med državo in občino pa obravnava Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO), ki v svojem 20. in 20. a členu natančno določa sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Ta sredstva se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba).

Občina naj bi se financirala, zlasti glede lokalnih zadev, iz lastnih virov. Sredstva za uresničevanje svojih nalog pa naj bi pridobivala z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja (Ustava Republike Slovenije, 1991).

Obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotovi ministrstvo, pristojno za finance, v sodelovanju s posamezno občino in Davčno upravo Republike Slovenije. Občini, ki z lastnimi prihodki ne more zagotoviti svoje primerne porabe, se zagotovijo potrebna manjkajoča sredstva v obliki finančne izravnave iz državnega proračuna (Zakon o financiranju občin, 1994). Sredstva finančne izravnave, ki pripadajo posamezni občini, predstavljajo razliko med izračunanim obsegom primerne porabe in ocenjenimi lastnimi prihodki.

V nadaljevanju bi rada prikazala potek izračuna primerne porabe, oceno lastnih prihodkov in seveda na koncu tudi izračun sredstev finančne izravnave za nekatere občine.

4.1 PRIMERNA PORABA

Primerna poraba predstavlja tisti obseg sredstev, s katerim lahko občine nemoteno financirajo ustavne in zakonske naloge. ZFO v svojem 20. a členu določa formulo, po kateri se izračuna primerna poraba za posamezno občino, in sicer tako, da se primerna

poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15 let, in številom prebivalcev, starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi.

Znesek primerne porabe za posamezno občino se izračuna tako (Zakon o financiranju občin, 1994):

$$PPi = (0,70 + 0,05 * Ci + 0,05 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * ZP * Oi$$

PPi – primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini;

Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi;

Pi – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;

Mi – razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;

Si – razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto;

ZP – primerna poraba na prebivalca;

Oi – število oseb s stalnim prebivališčem v posamezni občini na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto po podatkih centralnega registra prebivalstva.

Pri izračunu zneska primerne porabe pa je treba upoštevati tudi primerno porabo na prebivalca, ki se določi kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji. Znesek primerne porabe na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije ob sprejemanju državnega proračuna (Zakon o financiranju občin, 1994). Dejanska višina tega zneska vpliva na višino potrebnih sredstev finančne izravnave. Večji znesek primerne porabe na prebivalca pomeni ob enaki oceni lastnih prihodkov večjo finančno izravnavo.

4.2 OCENA LASTNIH PRIHODKOV OBČIN

Vlada Republike Slovenije je zaradi poenotenega pristopa pri pripravi ocene lastnih prihodkov imenovala posebno delovno skupino. Koncept ocene lastnih prihodkov občin izhaja iz finančne moči občine. Način zagotavljanja dodatnih sredstev občinam mora upoštevati finančno moč posamezne občine, in sicer ne le dejanskih (udejanjenih) prihodkov, temveč tudi potencialne (neudejanjene) prihodke. Pri tem potencialno finančno moč predstavljajo posamezne neuvedene, a na podlagi ustave in zakonov možne dajatve. Če posamezna občina ne bi izrabila vseh svojih možnosti črpanja finančnih sredstev, bi šlo pri finančni izravnavi brez kakršnih koli meril in omejitev le za pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin. Občine so s takim ugotavljanjem lastnih prihodkov motivirane za doseganje čim višjega realiziranega lastnega prihodka. Občina je za uresničevanje lokalne samouprave na svojem področju in za zagotavljanje v zvezi s tem potrebnih finančnih sredstev najprej odgovorna sama (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 10).

Prihodki, ki se upoštevajo v oceni lastnih prihodkov za izračun finančne izravnave, so:

A Prihodki po 21. členu ZFO:

1. dohodnina,
2. davek na dediščino in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. upravne takse,
6. posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic.

B Prihodki po 22. členu ZFO:

1. davek od premoženja,
2. nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
3. krajevne turistične takse,
4. komunalne takse,
5. odškodnina zaradi spremembe kmetijskega zemljišča in gozda,
6. odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja,
7. prihodki uprave,
8. prihodki, določeni z drugimi akti.

Če občina ne udejani vseh prihodkov, ki bi jih lahko, se za razliko med ocenjenim in dejanskim obsegom lastnih prihodkov zmanjša njena finančna izravnava. Če pa so prihodki realizirani nad ocenjenim obsegom, občinam dejansko realizirana sredstva nad tem obsegom ostanejo kot stimulativen element za reševanje tekoče proračunske problematike (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 10).

4.3 FINANČNA IZRAVNAVA

Sistemska zakonodaja zavezuje Vlado Republike Slovenije, da za nemoteno delovanje lokalnih skupnosti zagotavlja ustrezna sredstva v obliki finančne izravnave iz državnega proračuna. Do teh sredstev so upravičene vse tiste občine, ki jim lastni prihodki ne zadoščajo za pokrivanje izračunanega obsega primerne porabe.

Kot je bilo že omenjeno, se občini, ki ne more zagotoviti svoje primerne porabe, zagotovijo sredstva v obliki finančne izravnave iz državnega proračuna, ki se izračuna kot razlika med primerno porabo in ocenjenimi lastnimi prihodki. Izračun zneskov finančne izravnave pa predstavlja tisti obseg sredstev, ki jih bo Ministrstvo za finance moralo nakazati občinam do konca leta. Sredstva za finančno izravnavo se občini nakazujejo po dvanajstih do 20. v mesecu za tekoči mesec (Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, 2002a, str. 1591; Zakon o financiranju občin, 1994).

5 PRIMER IZRAČUNA FINANČNE IZRAVNAVE

Izračun finančne izravnave bom prikazala na primeru šestih občin, in sicer občine Ajdovščina, občine Celje, občine Ljubljana, občine Lukovica, občine Osilnica in občine Postojna. Upoštevala sem tako mestne kot tudi manjše občine. Izračun pa poteka za vse občine po enakem postopku. Najprej se izračuna primerna poraba, nato je treba oceniti lastne prihodke občin, na koncu pa se izračunajo pripadajoča sredstva finančne izravnave kot razlika med izračunano primerno porabo in ocenjenimi lastnimi prihodki.

5.1 IZRAČUN PRIMERNE PORABE

Primerna poraba se izračuna po že v točki 4.1 predstavljeni formuli:

$$PP_i = (0,70 + 0,05 \cdot C_i + 0,05 \cdot P_i + 0,16 \cdot M_i + 0,04 \cdot S_i) \cdot ZP \cdot O_i$$

V tabeli 6 je prikazan izračun koeficientov P_i (razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca) in C_i (razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi) za leto 2003. Tabela zajema podatke o površini posamezne občine v km² in dolžino kategoriziranih lokalnih cest v posamezni občini. Kot je omenjeno v opombah pod tabelo, znaša površina na prebivalca v celotni državi 0,010169 km², dolžina lokalnih cest na prebivalca v celotni državi pa 0,006972 km. Na podlagi teh podatkov sta izračunana koeficienta P_i in C_i za posamezne občine (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 69).

Tabela 6: Izračun koeficientov Pi in Ci

Zap. št.	OBČINA	Osebe s stal. preb. v RS*	Površina občine (v km ²)		Pi	Dolžina lokalnih cest v občini (v km)		Ci
			Skupna	Na preb.		Skupna	Na preb.	
		1	2	3 = 2/1	4	5	6 = 5/1	7
1	Ajdovščina	17.724	245,2	0,013834	1,360409	119,914	0,006766	0,970453
2	Celje	49.241	94,9	0,001927	0,189497	141,473	0,002873	0,412077
3	Ljubljana	265.480	275,0	0,001036	0,101878	733,924	0,002765	0,396586
4	Lukovica	4.947	74,9	0,015140	1,488839	45,194	0,009136	1,310384
5	Osilnica	383	36,2	0,094517	9,294621	13,782	0,035984	5,161216
6	Postojna	14.117	269,9	0,019119	1,880126	122,597	0,008684	1,245554

* Podatki zajemajo državljane Republike Slovenije in tujce s prijavljenim stalnim prebivališčem v RS na dan 31.12. 2001.

Pi - razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca

Površina celotne države na prebivalca je **0,010169 km²**

Ci - razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi

Dolžina lokalnih cest na prebivalca v celotni državi je **0,006972 km**

Vir: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 13.

Tabela 7: Izračun koeficientov Mi in Si

Zap. št.	OBČINA	Mlajši od 15 let (0 do 14)	Starejši od 65 let (65 in več)	Osebe s stal. preb. v RS	Delež mladih v občini	Delež starih v občini	Mi	Si
		1	2	3	4 = 1/3	5 = 2/3	6	7
1	Ajdovščina	2.993	2.679	17.724	0,168867	0,151151	1,057593	1,015261
2	Celje	6.803	7.588	49.241	0,138157	0,154099	0,865260	1,035062
3	Ljubljana	36.705	41.972	265.480	0,138259	0,158099	0,865899	1,061929
4	Lukovica	973	628	4.947	0,196685	0,126946	1,231814	0,852697
5	Osilnica	35	97	383	0,091384	0,253264	0,572327	1,701140
6	Postojna	2.100	2.019	14.117	0,148757	0,143019	0,931647	0,960639

* Podatki zajemajo državljane RS (vključno s tistimi, ki začasno prebivajo v tujini) in tujce s prijavljenim stalnim prebivališčem v RS na dan 31. 12. 2001.

Mi – razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi

Povprečje deležev mlajših od 15 let v državi je **0,159671**

Si – razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi

Povprečje deležev starejših od 65 let je **0,148879**

Vir: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 17.

V tabeli 7 je prikazano število oseb s stalnim prebivališčem v občini, ki pa je zaradi potrebnih izračunov koeficientov razdeljeno še na prebivalce, mlajše od 15 let, in prebivalce, ki so starejši od 65 let. Na podlagi teh podatkov sta izračunana delež mladih in delež starejših v občini. Koeficient M_i pa se izračuna kot razmerje med deležem prebivalcev, mlajših od 15 let, v posamezni občini in povprečjem deležev prebivalcev, mlajših od 15 let, v državi. Kot je zapisano v opombah pod tabelo, je povprečje deležev prebivalcev mlajših od 15 let, v državi 0,159671. Koeficient S_i pa se izračuna kot razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi, pri tem pa je povprečni delež prebivalcev ,starejših od 65 let, v državi 0,148879 (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 69).

Tabela 8: Izračun vsote korigiranih kriterijev

Zap. št.	OBČINA	Koeficient	0,05* P_i	0,05* C_i	0,16* M_i	0,04* S_i	Vsota korigiranih kriterijev
		1	2	3	4	5	6 = 1 do 5
1	Ajdovščina	0,74	0,068020	0,048523	0,16922	0,040610	1,066368
2	Celje	0,78	0,009475	0,020604	0,13844	0,041402	0,989923
3	Ljubljana	0,78	0,005094	0,019829	0,13854	0,042477	0,985944
4	Lukovica	0,70	0,074442	0,065519	0,19709	0,034107	1,071158
5	Osilnica	0,70	0,464731	0,258061	0,09157	0,068046	1,582410
6	Postojna	0,74	0,094006	0,062278	0,14906	0,038426	1,083774

Vir: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 21.

Tabela 8 prikazuje izračun vsote korigiranih kriterijev za leto 2003. Upoštevani so posamezni koeficienti, ki so korigirani z ustreznimi korekcijskimi faktorji. Ti korekcijski faktorji pa so določeni v formuli za izračun primerne porabe. Tako se pri koeficientih P_i in C_i pri zmnožku kot korekcijski faktor uporabi 0,05, pri koeficientu M_i 0,16 in pri koeficientu S_i 0,04.

V izračunu osnovnega koeficienta, ki je zajet v stolpcu 1, je upoštevan koeficient 0,70 pri vseh občinah razen pri (Zakon o financiranju občin, 1994):

- občinah, ki so ob uveljavitvi nove lokalne samouprave ostale na sedežu prejšnje občine in nimajo statusa mestne občine, kjer je ta koeficient povečan za 0,04 in
- mestnih občinah, kjer je osnovni koeficient povečan za 0,08.

Osnovni seštevek vseh koeficientov je 1,00, razen pri občinah, ki so ob uveljavitvi nove lokalne samouprave ostale na sedežu prejšnje občine in nimajo statusa mestne občine, pri

katerih je seštevek koeficientov 1,04, in pri mestnih občinah, kjer je seštevek koeficientov 1,08.

V tabeli 9 je izračunana primerne poraba za posamezno občino za leto 2003 in sicer na podlagi podatkov o številu oseb s stalnim prebivališčem v posamezni občini, vsote korigiranih faktorjev in zneska primerne porabe na prebivalca.

Tabela 9: Izračun zneska primerne porabe v posamezni občini za leto 2003

Zap. št.	OBČINA	Vsota korigiranih kriterijev	Oi	PPi (v SIT)
		1	2	3 = 1*ZP*2
1	Ajdovščina	1,066368	17.724	1.624.443.537
2	Celje	0,989923	49.241	4.189.517.937
3	Ljubljana	0,985944	265.480	22.496.752.611
4	Lukovica	1,071158	4.947	455.440.053
5	Osilnica	1,582410	383	52.089.905
6	Postojna	1,083774	14.117	1.314.973.249

ZP – primerna poraba na prebivalca

ZP je za leto 2003 določena v višini **85.948 SIT**

Oi – število oseb s stalnim prebivališčem v posamezni občini na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto po podatkih centralnega registra prebivalstva

PPi – primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini

Vir: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 25.

Izračun primerne porabe za posamezno občino v letu 2003 je razviden iz stolpca 3 in je zmnožek 1. in 2. stolpca ter primerne porabe na prebivalca.

Primerna poraba na prebivalca se določi kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v Sloveniji. Državni zbor Republike Slovenije je ob sprejetju sprememb proračuna za leto 2003 določil znesek primerne porabe na prebivalca v višini 85.948 tolarjev (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 7).

5.2 OCENA LASTNIH PRIHODKOV OBČIN

V tabeli 10 je prikazana skupna ocena lastnih prihodkov občin za leto 2003 po 21. in 22. členu ZFO. Kot je bilo že omenjeno, obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotovi Ministrstvo za finance v sodelovanju s posamezno občino in Davčno upravo Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije je imenovala celo posebno delovno skupino za ocenjevanje lastnih prihodkov občine. V poglavju 4.2 so opredeljeni prihodki,

ki se štejejo v oceno lastnih prihodkov občin, ti pa se delijo še naprej, tako da so ocene čim bolj natančne. V tabeli so prikazane le končne ocene prihodkov po 21. in 22. členu in skupna ocena prihodkov. V stolpcu 3 so zajeti ocenjeni lastni prihodki, ki naj bi bili realizirani v proračunskem letu 2003, oziroma prihodki, ki bi jih občina lahko udejanila ob upoštevanju določb ZFO.

Tabela 10: Skupna ocena lastnih prihodkov občin za leto 2003

Zap. št.	OBČINA	Prihodki po 22. členu ZFO v 1000 SIT	Prihodki po 21. členu ZFO v 1000 SIT	SKUPNA OCENA LASTNIH PRIHODKOV v 1000 SIT
		1	2	3 = 2+1
1	Ajdovščina	230.031	1.057.778	1.287.809
2	Celje	1.182.404	3.706.633	4.889.037
3	Ljubljana	6.197.453	30.223.980	36.421.433
4	Lukovica	26.603	236.689	263.292
5	Osilnica	2.644	14.946	17.590
6	Postojna	249.822	1.012.459	1.262.281

Vir: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 61.

5.3 FINANČNA IZRAVNAVA

Tabela 11: Izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave za leto 2003

Zap. št.	OBČINA	Osebe s stal. preb. v RS	Primerna poraba (PPi) v 1000 SIT	Lastni prihodki v 1000 SIT	Razlika med PPi in lastnimi prih. v 1000 SIT	Presežek prihodkov nad PPi v 1000 SIT	Pripadajoča FI* v 1000 SIT
		1	2	3	4 = 2-3	5	6
1	Ajdovščina	17.724	1.624.444	1.287.809	336.635	0	336.635
2	Celje	49.241	4.189.518	4.889.037	-699.519	699.519	0
3	Ljubljana	265.480	22.496.753	36.421.433	-13.924.680	13.924.680	0
4	Lukovica	4.947	455.440	263.292	192.148	0	192.148
5	Osilnica	383	52.090	17.590	34.500	020	34.500
6	Postojna	14.117	1.314.973	1.262.281	52.692	0	52.692

* FI – finančna izravnava

Viri: Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 65; tabela 9; tabela 10.

Na podlagi podatkov iz predhodnih tabel, ki zajemajo izračun primerne porabe občin in oceno lastnih prihodkov posameznih občin, je iz tabele 11 razviden izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave za leto 2003. V stolpcu 5 je prikazana ocenjena višina

razpoložljivih prihodkov nad izračunanim obsegom primerne porabe v tistih občinah, ki se financirajo same. Sredstva finančne izravnave za posamezno občino pa so prikazana v stolpcu 6.

Iz tabele je razvidno, da obe mestni občini, Ljubljana in Celje, ne prejemata finančne izravnave, kajti ocenjena višina njunih lastnih prihodkov presega izračunan obseg primerne porabe. Dejavnosti v teh občinah se tako financirajo iz sredstev proračuna mest oziroma iz lastnih prihodkov proračuna mestne občine.

Obseg sredstev finančne izravnave se izračuna za vse občine v Sloveniji. Za leto 2003 je bilo tako treba izračunati ta sredstva za 193 občin. Vlada Republike Slovenije mora na podlagi podatkov o dejanski realizaciji prihodkov konec tekočega leta občini, za katero je ugotovila, da ima obseg ocenjenih lastnih prihodkov realiziran v nižjem obsegu, kot je bil prvotno ocenjen, določiti nov znesek finančne izravnave. Če pa vlada ugotovi, da ima občina obseg lastnih prihodkov realiziran v višjem obsegu, kot je bil prvotno ocenjen, bo morala občina že nakazana sredstva finančne izravnave vrniti v državni proračun (Zakon o financiranju občin, 1994).

5.4 SREDSTVA FINANČNE IZRAVNAVE ZA CELOTNO DRŽAVO

Skupni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave za vse občine Republike Slovenije za leto 2003 znaša 36.893.421.000 SIT. V spremembah proračuna RS za leto 2003 pa je opredeljen znesek v višini 37.300,00 milijonov SIT. Razlika med tema dvema zneskoma je namenjena za nakazilo finančne izravnave občinam po dokončnem izračunu za leto 2002 (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 11 in 68).

Iz tabele 12 so razvidna sredstva, ki so namenjena lokalni samoupravi, po posameznih postavkah. Zneski finančne izravnave spadajo med dopolnilna sredstva občinam. Za leto 2003 je predvidenih 37.300,00 milijonov SIT dopolnilnih sredstev občinam. Predlog proračuna za leto 2004 predvideva dopolnilna sredstva občinam v višini 40.500,00 milijonov SIT, kar je za 8,6 % več kot v predlogu spremembe proračuna za leto 2003.

Cilj nakazovanja sredstev občinam v obliki finančne izravnave je zagotoviti občinam dopolnilna sredstva za financiranje nalog, ki jih le-te opravljajo v skladu z ustavo in zakoni. Ustava, področni zakoni in drugi predpisi, ki sistemsko urejajo področje proračunske porabe v lokalnih skupnostih, so osnova za opredeljevanje potrebnih sredstev, ki naj bi se dodatno zagotavljala lokalni ravni iz državnega proračuna. Na podlagi ZFO se izračunajo zneski finančne izravnave tistim občinam, ki s svojimi prihodki ne morejo

zagotoviti izvajanja ustavnih in zakonskih nalog (Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, 2002b, str. 1831, 1832).

Tabela 12: Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004 za lokalno samoupravo. Zneski v tabeli so v 1000 SIT.

	Ocena realizacije 2002 1	Predlog sprememb proračuna 2003 2	Predlog proračuna 2004 3	Indeks 4=3/2
LOKALNA SAMOUPRAVA	37.800.625	41.678.500	44.918.500	107,8
Splošni transferji	37.800.625	41.678.500	44.918.500	107,8
<i>Dopolnilna sredstva občinam</i>	34.002.615	37.300.000	40.500.000	108,6
Dopolnilna sredstva občinam	34.002.615	37.300.000	40.500.000	108,6
Drugi tekoči domači transferji	34.002.615	37.300.000	40.500.000	108,6
<i>Investicije in razvojni programi občin</i>	3.798.009	4.378.500	4.418.500	100,9
Dopolnilna sredstva občinam - sredstva za investicije	3.798.009	4.378.500	4.418.500	100,9
Investicijski transferji	3.798.009	4.378.500	4.418.500	100,9

Vir: Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, 2002, str. 1348.

Občini se po 26. členu ZFO lahko v državnem proračunu zagotovijo dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij, kadar obstaja v skladu z zakonom ali drugim predpisom poseben interes za njen razvoj. Ta sredstva so prikazana v postavki investicije in razvojni programi občin. Občina sme ta sredstva porabiti le za namene, za katere so ji bila dodeljena. Cilj nakazovanja sredstev občinam za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij je zagotoviti občinam dodatna sredstva za izvedbo nalog, za katere je bilo ugotovljeno, da se lahko vključijo v načrt razvojnih programov na ravni države in vsebinsko omogočijo rešitev določene problematike (npr. gradnja osnovnih šol, komunalne infrastrukture itd.) (Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, 2002b, str. 1832).

6 PRIMER FINANCIRANJA OBVEZNIH LOKALNIH JAVNIH SLUŽB V MESTNI OBČINI LJUBLJANA

Prej je bilo prikazano financiranje občin oziroma kako občine pridobivajo sredstva iz državnega proračuna za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. V nadaljevanju pa bo prikazano, kako občina financira obvezne lokalne javne službe na področju skupne

komunalne porabe in na podlagi česa podjetja, ki izvajajo te javne službe, prejemajo sredstva. Za primer je vzeta Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju MOL).

Kot je bilo že omenjeno, ZVO v svojem 26. členu določa obvezne lokalne javne službe. Na področju skupne komunalne porabe pa sta pomembni 5. in 6. točka tega člena. To pa sta javna snaga in čiščenje javnih površin in urejanje javnih poti, poti za pešce in zelenih površin, ki bosta tudi podrobneje obravnavani.

6.1 PRIPRAVA OBČINSKEGA PRORAČUNA

Ministrstvo za finance je za pripravo občinskih proračunov pripravilo proračunski priročnik, s katerim je skušalo občinam pomagati pri pripravi njihovih proračunov, tako da bi bili le-ti v skladu z veljavno sistemsko zakonodajo na področju javnih financ. Proračunski priročnik naj bi prispeval tudi k čim bolj poenoteni pripravi občinskih proračunov, kar je glede na veliko število občin brez ustreznih enotnih navodil težko oziroma praktično nemogoče zagotoviti (Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov, 2002, str. 2).

Sprejetje proračuna občine pred začetkom proračunskega leta omogoča tekoče financiranje vseh nalog, ki jih občinam nalagajo ustava in zakoni.

Za pravočasno pripravo proračunov občin za leto 2003 so bili občinam poslani (Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave, 2003, str. 6):

- izhodišča za pripravo proračunov za leti 2003 in 2004 in
- izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2003.

Občinam pa je bil poslan tudi proračunski memorandum za leti 2003 in 2004 v katerem so zajeti osnovni makroekonomski okviri razvoja Slovenije. Tako so imele občine že pred začetkom proračunskega leta 2003 na voljo vsa primerna izhodišča za pripravo svojih proračunov.

Zakon o javnih financah v 13. a členu omogoča občinam pripravo in sprejetje proračuna za dve leti, vendar pa lahko župan da občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, le v mandatnem obdobju, za katero je bil občinski svet izvoljen. S sprejemom občinskega proračuna za dve leti bo tudi v občinah omogočeno dolgoročnejše planiranje, kar je zlasti pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog (investicij), ki jih ni mogoče realizirati v enem proračunskem letu (Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov, 2002, str. 4).

Odlok o gospodarskih javnih službah za Mestno občino Ljubljana določa obvezne in izbirne gospodarske javne službe in način njihovega izvajanja na področju MOL.

Obvezne gospodarske javne službe v MOL so (Odlok o gospodarskih javnih službah, 2000):

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
- **javna snaga in čiščenje javnih površin,**
- **urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,**
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka,
- urejanje mestnega prometa,
- pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč,
- vzdrževanje občinskih cest.

Izbirne gospodarske javne službe v MOL so (Odlok o gospodarskih javnih službah, 2000):

- oskrba s toplotno energijo,
- oskrba s plinom,
- urejanje javnih tržnic,
- urejanje javne razsvetljave,
- urejanje parkirišč na javnih površinah,
- urejanje semaforkega sistema,
- urejanje javnih sanitarij,
- urejanje javnih otroških igrišč.

Podrobneje pa bosta obravnavani dve gospodarski javni službi, in sicer javna snaga in čiščenje javnih površin in urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin. Kot je bilo že omenjeno, sta ti dve dejavnosti obvezni javni službi po 26. členu ZVO in spadata v skupno komunalno porabo. Gospodarskih javnih služb v MOL na področju skupne komunalne porabe pa je več. Tako se med skupno komunalno porabo uvrščata še dve dejavnosti iz obveznih gospodarskih javnih služb, to sta urejanje mestnega prometa in vzdrževanje občinskih cest. Med izbirnimi gospodarskimi javnimi službami pa spadajo med skupno komunalno porabo še urejanje javne razsvetljave, urejanje semaforkega sistema, urejanje javnih sanitarij in urejanje javnih otroških igrišč.

Odlok o gospodarskih javnih službah za vsako javno službo določa način njenega izvajanja. V odloku so predvidene tri oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb, in sicer javno podjetje, režijski obrat in dajanje koncesij osebam zasebnega prava. Za zagotavljanje dejavnosti javne snage in čiščenja javnih površin je predvideno javno

podjetje. Z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava pa naj bi bila zagotovljena javna služba za urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin.

Obvezno gospodarsko javno službo javno snago in čiščenje javnih površin izvaja Javno podjetje Snaga, d. o. o., javno službo urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin pa izvaja KPL – Gradnje, Rast, Inženiring, d. d.

V nadaljevanju bosta obe podjetji podrobneje obravnavani. Prikazano bo tudi, katere dejavnosti gospodarske javne službe opravljata in kako pridobivata denarna sredstva iz proračuna Mestne občine Ljubljana.

6.2 KPL – GRADNJE, RAST, INŽENIRING, D. D.

6.2.1 Opis podjetja in dejavnosti gospodarske javne službe

Na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju in Zakona o gospodarskih družbah se je Komunalno podjetje Ljubljana, ki je veljalo za družbeno podjetje, v letu 1997 preoblikovalo v delniško družbo KPL – Gradnje, Rast, Inženiring.

KPL – Gradnje, Rast, Inženiring je družba za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje cest in zelenih površin. Skladno z ZGJS opravlja gospodarsko javno službo kot eno izmed dejavnosti družbe.

Dejavnosti družbe so (Letno poročilo delniške družbe KPL – Gradnje, Rast, Inženiring):

- **izvajanje komunalne infrastrukture**
 - o gradnja komunalnih vodov: plinovod, vodovod, kanalizacija, ptt s priključki,
 - o gradnja komunalnih kolektorjev;
- **cestogradnja**
 - o rekonstrukcija cest,
 - o vzdrževanje cest (letno in zimsko vzdrževanje),
 - o gradnja cest,
 - o projektiranje cest;
- **zunanja ureditev**
 - o ureditev okolice objektov (dovozne poti, pešpoti, parkirišča, pločniki, urgentne poti),
 - o urejanje in vzdrževanje parkov, nasadov, vrtov, drevoredov, zelenic, otroških igrišč,
 - o vzdrževanje javnih zelenih površin, gospodarjenje s parkovnimi gozdovi,
 - o izdelovanje in montaža opreme za otroška igrišča in vrtove,

- o urejanje in vzdrževanje notranjih nasadov v poslovnih prostorih, na sejnih in drugih prireditvah;
- **liti asfalt**
 - o asfaltiranje skladišč, delavnic, notranjih prostorov in pločnikov;
- **kamnolomi**
 - o proizvodnja in prodaja kamnitih agregatov;
- **vrtnarstvo**
 - o vzgoja in prodaja vseh vrst okrasnih rastlin, prodaja vrtnarskih izdelkov,
 - o vzgoja in prodaja sadik, drevja, grmovnic in trajnic,
 - o prodaja v cvetličarnah.

Skladno z ZGJS opravlja družba gospodarsko javno službo kot eno izmed dejavnosti, in sicer (Letno poročilo delniške družbe KPL – Gradnje, Rast, Inženiring):

- urejanje, vzdrževanje in varstvo ulic, trgov in cest v mestu in mestnih naseljih, ki niso razvrščene med magistralne in regionalne ceste, s pripadajočimi napravami, opremo in objekti,
- izvajanje zimske službe,
- urejanje javnih parkov, nasadov, drevoredov, zelenic, otroških igrišč in drugih javnih površin s pripadajočimi napravami in opremo na območju MOL,
- gospodarjenje s parkovnimi gozdovi.

KPL – Gradnje, Rast, Inženiring, d. d. opravlja dejavnosti za trg in dejavnosti gospodarske javne službe. Med prej naštetimi dejavnostmi gospodarske javne službe, ki jih opravlja KPL, d. d., bo izpuščena zimska služba, ki ne spada med obvezne gospodarske javne službe po 26. členu ZVO.

Mestna občina Ljubljana je z Odlokom o gospodarskih javnih službah določila, da je urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin obvezna gospodarska javna služba, ki naj bi se zagotavljala z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava. Vendar je iz lastniške strukture družbe razvidno, da ima MOL 34,9 % delež, kar pomeni, da se ta dejavnost gospodarske javne službe ne zagotavlja z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava, temveč z vlaganjem javnega kapitala v osebe zasebnega prava. Te oblike zagotavljanja gospodarske javne službe pa Odlok o gospodarskih javnih službah za MOL ne predvideva.

Ob sprejetju proračuna občine se sprejme tudi program izvajanja javnih služb za določeno leto. Podjetje pripravi predlog izvajanja javne službe in pri obravnavi proračuna se obravnava tudi program teh javnih služb. Ta program se ovrednoti in nato se določi obseg in vrednost programa na posebni proračunski postavki. Ta sredstva pa predstavljajo osnovo za sklenitev pogodbe za izvajanje javne službe.

6.2.2 Pogodba o izvajanju javne službe

Mestna občina Ljubljana ima s KPL - Gradnje, Rast, Inženiring, d. d. sklenjeno pogodbo o vzdrževanju in obnovi občinskih cest in zelenih površin na območju MOL (v nadaljevanju pogodba). Ta pogodba predstavlja podlago za opravljanje javne službe.

S pogodbo se urejajo pravice in obveznosti med naročnikom (MOL) in izvajalcem (KPL - Gradnje, Rast, Inženiring, d. d.) pri izvajanju programa, to je vzdrževanju in obnovi cest ter objektov in opreme na njih in zelenih površin (v nadaljevanju program dela).

Sestavni deli pogodbe so:

- odlok o proračunu MOL,
- program dela in
- kalkulativne osnove.

V programu dela podjetje natančno določi in opiše dejavnosti javne službe, ki jo opravlja. Določiti mora tudi obseg, količino in pogostost opravljanja del.

KPL, d. d. je svoje dejavnosti gospodarske javne službe razdelilo tako (Letno poročilo delniške družbe KPL – Gradnje, Rast, Inženiring):

Področje Gradnje

- *vzdrževanje asfalta*
 - krpanje asfalta, urejanje bankin s prevozom,
 - krpanje udarnih jam z maso,
 - čiščenje jarkov in muld z odkopavanjem,
 - strojna košnja trave in obrezovanje grmovnic,
 - čiščenje propustov,
 - ponovno nameščanje smernikov,
 - čiščenje asfaltnega vozišča z metlo,
 - rušenje in polaganje litega asfalta;
- *vzdrževanje makadama*
 - figuracija gramoza in ročno krpanje makadamskih cest,
 - ročno okopavanje cest,
 - čiščenje jarkov z okopavanjem,
 - čiščenje jarkov in muld,
 - obsekavanje grmovja,
 - košnja trave,
 - zagrabljevanje gramoza,
 - odvodnjavanje cestišč,
 - gredanje cest;

- *vzdrževanje tlaka*
 - popravilo cestišč z granitnimi kockami,
 - popravilo robnikov v betonski podlagi,
 - rušenje in postavitev stebrov.

Področje Rast

- košnja trave,
- oskrba grmovnic,
- obrezovanje živih mej,
- nasadi vrtnic (oskrba),
- oskrba dreves,
- sezonsko cvetje,
- betonska korita,
- oskrba peščenih površin.

Standardi za dejavnost javne službe urejanja javnih površin, površin za pešce in zelenih površin zakonsko še niso določeni, zato podjetje v programu dela uporablja neke splošne standarde oziroma normative ali pa se prilagodi zahtevam naročnika.

V sami pogodbi so določene tudi naloge, ki se nanašajo na vzdrževanje, varstvo in obnovo občinskih cest ter objektov in opreme na njih, zelenih površin in parkovnih gozdov.

Naloge obsegajo:

- pregledniško službo,
- redno vzdrževanje prometnih površin,
- redno vzdrževanje bankin,
- redno vzdrževanje odvodnjavanja,
- redno vzdrževanje brežin,
- redno vzdrževanje cestnih naprav in ureditev,
- redno vzdrževanje vegetacije,
- zagotavljanje preglednosti,
- redno vzdrževanje cestnih objektov,
- nadzor osnovnih obremenitev, skupnih mas in dimenzij vozil,
- intervencijske ukrepe.

Naloge, ki so predmet pogodbe, se izvajajo na območju MOL v obsegu, ki ga opredeljuje program dela. Tudi pogostost storitev je določena s programom, lahko pa tudi po naročilu naročnika.

Kakovost opravljenih del izvajalca mora ustrezati tehničnim in drugim normativom in standardom, kjer jih je mogoče uporabiti, sicer pa splošnim pravilom o normalni kakovosti, če pa teh ni, zahtevam naročnika.

Po sprejetju občinskega proračuna izdela izvajalec za naročnika letni program del. Dolžan pa je izdelovati tudi mesečne izvedbene programe del, ki so operalizacija letnega programa dela, in jih dati v predhodno potrditev.

Pri izdelavi programa del mora izvajalec upoštevati kalkulatивne osnove, ki so prav tako sestavni del pogodbe. Kalkulatивne osnove se nanašajo na določanje izhodiščnih cen po merskih enotah in so potrebne za izdelavo cenikov. Izvajalec mora tako vsak mesec izdelati cenik za skupne komunalne storitve, zanj pa so potrebne kalkulatивne osnove za delo, material, strojno opremo, transportna sredstva, prevoze in drugo.

Mesečni izvedbeni program del vsebuje:

- podrobno lokacijo in tedenski termin izvajanja storitev,
- opise različnih vrst storitev glede na obseg, količino, kakovost, pogostost,
- veljavne cene storitev po merskih enotah za mesec, za katerega je izdelan mesečni izvedbeni program del.

Izvajalec mora vsa dela izvajati pod strokovnim vodstvom. Izbrano strokovno vodstvo mora naročnik potrditi. Tako naročnik zagotavlja strokovni nadzor nad izvajanjem mesečnih izvedbenih programov del. Ta strokovni nadzor pa se nanaša na postopke, količine in kakovost.

Nadzor pa opravlja te naloge:

- pregleduje in potrjuje mesečne izvedbene programe del,
- ugotavlja odstopanja od sprejetih mesečnih izvedbenih programov del,
- analizira predloge za spremembo programa,
- pregleduje cenike,
- kontrolira izvajanje del, ki so določena z mesečnimi izvedbenimi programi, glede rokov, količin, pogostosti, kvalitete in cen,
- podpisuje dnevnik in druge dokumente, potrebne za kontrolo izvedbenih del,
- kontrolira obračun izvedbenih del,
- potrjuje obračune za opravljene storitve,
- zavrača nepravilno ali neupravičeno obračunane storitve izvajalca,
- opravlja druge naloge, ki so vezane na izvajanje pogodbe,
- obravnava vsa nepredvidena dela ter druge storitve, potrebne za realizacijo programa del.

Izvajalec zaračunava naročniku storitve s kumulativnimi mesečnimi računi. Osnova za izračun pa so opravljene količine del in cene, ki jih potrdi nadzor. Ko nadzor potrdi te račune, je naročnik dolžan zagotoviti izvajalcu plačilo opravljenih storitev v višini potrjenega mesečnega izvedbenega programa. Ob spremembi proračunskih sredstev se obseg del iz programa prilagodi finančnim sredstvom. Zagotovljen pa mora biti obseg, ki preprečuje škodo na objektih in napravah iz pogodbe.

6.3 JAVNO PODJETJE SNAGA, D. O. O.

6.3.1 Opis podjetja in dejavnosti gospodarske javne službe

Podjetje se je v skladu s spremembami gospodarskih in političnih razmer večkrat preoblikovalo. Od prvotne Mestne priprege prek tozda Javna higiena v okviru Komunalnega podjetja Ljubljana do ustanovitve Javnega podjetja Snaga v letu 1990.

Osnovna dejavnost podjetja je izvajanje obveznih gospodarskih javnih služb zbiranja in odvažanja ter odlaganja komunalnih odpadkov za Mestno občino Ljubljana in primestne občine (Brezovica, Vodice (samo odlaganje), Dobrova-Polhov Gradec, Horjul, Dol, Medvode, Ig, Škofljica in Velike Lašče) in javne snage in čiščenja javnih površin na območju Mestne občine Ljubljana.

Snaga, d. o. o. na širšem območju Ljubljane s svojimi storitvami oskrbuje okoli 322.000 prebivalcev. Osnovne storitve podjetja so (Interni podatki podjetja Snaga, d. o. o.):

- zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov,
- ločeno zbiranje odpadkov,
- odvoz kosovnih odpadkov,
- zbiranje, sortiranje in odstranjevanje nevarnih odpadkov iz gospodinjstev,
- deponiranje v odlagalna polja,
- čiščenje cest, pločnikov, trgov, platojev,
- nameščanje, pranje in popravilo posod za odpadke,
- zagotavljanje delovanja javnih sanitarij,
- obdelava in izločanje sekundarnih surovin,
- sanacija divjih odlagališč.

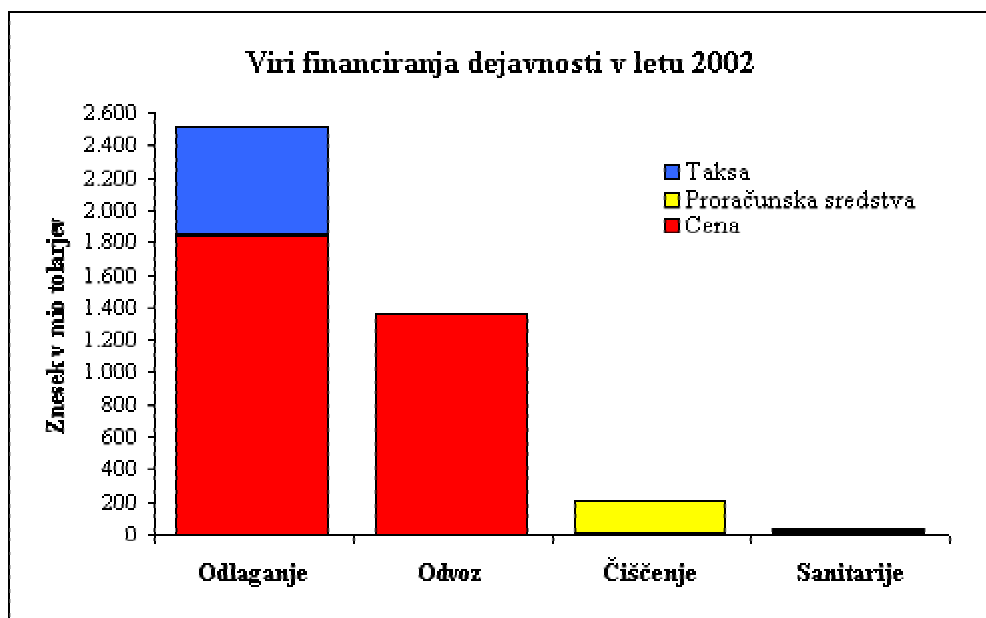
Poleg osnovnih dejavnosti se Snaga, d. o. o. ukvarja še z nekaterimi dopolnilnimi dejavnostmi (Interni podatki podjetja Snaga, d. o. o.):

- uporaba plina za proizvodnjo električne energije in toplote,
- kompostiranje zelenega odreza in lesnih odpadkov,
- pogodbeni odvoz in odlaganje komunalnih in drugih nenevarnih odpadkov za naročnike iz proizvodnih in drugih dejavnosti,

- plakatiranje po odloku mesta Ljubljane o plakatiranju,
- servisna dejavnost komunalnih vozil za potrebe lastnega voznega parka,
- začasno skladiščenje ločeno zbranih nevarnih gospodinjskih odpadkov,
- gradbena dela nizke gradnje na odlagališču odpadkov.

Dejavnost čiščenja javnih površin se financira s proračunskimi sredstvi MOL, dejavnost vzdrževanja javnih sanitarij pa večinoma iz proračunskih sredstev in delno iz uporabnin. Dejavnost ravnanja z odpadki se financira iz cene storitve, ki jo podjetje zaračuna uporabnikom. Poleg cene je vir financiranja investicij za dejavnosti odlaganja odpadkov tudi taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (Interni podatki podjetja Snaga, d. o. o.).

Slika 1: Viri financiranja dejavnosti



Vir: Interni podatki podjetja Snaga, d. o. o., Ljubljana.

Iz slike 1 je razvidno, da se obvezna lokalna gospodarska javna služba čiščenja javnih površin in javne snage financira izključno iz proračunskih sredstev MOL. Ta sredstva pa podjetje pridobiva na podlagi pogodbe o izvajanju javne službe.

6.3.2 Pogodba o izvajanju javne službe

Mestna občina Ljubljana ima z Javnim podjetjem Snaga, d. o. o. sklenjeno pogodbo o čiščenju javnih površin in javni snagi na območju MOL (v nadaljevanju: pogodba). Pogodba se navezuje na izvajanje programa čiščenja javnih površin in javne snage kot obvezne gospodarske javne službe in urejanja javnih sanitarij kot izbirne gospodarske

javne službe. V nadaljevanju pa bo opisana le dejavnost obvezne gospodarske javne službe.

Pogodba se po vsebini ne razlikuje dosti od že opisane pogodbe, med MOL in KPL, d. d., ki je obravnavana v točki 6.2.2. Izvajalec mora izdelati letni program del in sprotne mesečne izvedbene programe. Pripraviti mora cenik skupnih komunalnih storitev in seveda kalkulatивne osnove za delo, material, strojno opremo, transportna sredstva, prevoze in drugo. Prav tako se vsa dela izvajajo pod strokovnim vodstvom, ki ga potrdi naročnik in s tem zagotovi strokovni nadzor nad izvajanjem del. Naročnik izplača sredstva le na podlagi od nadzora potrjenih količin del in potrjenih cen. S pogodbo se tako urejajo pravice in obveznosti med naročnikom (MOL) in izvajalcem (Snaga, d. o. o.).

Sestavni deli pogodbe so:

- odlok o proračunu MOL,
- program dela,
- kalkulatивne osnove.

Do razlik pride pri sestavnih delih pogodbe, kot sta program dela in kalkulatивne osnove, kar je seveda logično, saj gre za opravljanje različne javne službe. Razlike se pojavijo v sami dejavnosti, obsegu, količini in pogostosti opravljanja del.

Javno podjetje Snaga, d. o. o. je v izvedbenem programu čiščenja in vzdrževanja javnih površin na območju MOL, javno službo razdelilo na te dejavnosti:

- ročno pometanje,
- ročno pometanje – trgi, platoji,
- struganje,
- škropljenje trave,
- strojno pometanje trgi - platoji,
- strojno pometanje – robniki,
- strojno pometanje z 2 m³ strojem,
- strojno pometanje s 6 m³ strojem,
- strojno pometanje z mini strojem,
- spiranje – prvo,
- spiranje – redno,
- montaža koškov,
- pobiranje listja s poltovornim vozilom,
- redno čiščenje s poltovornim vozilom.

Redno ročno čiščenje obsega obhod rajonov, praznjenje koškov, pobiranje večjih smeti, pometanje cigaretnih ogorkov okrog košev in za robniki pločnikov, odstranjevanje smeti iz odtočnih jaškov, pometanje listja itd.

Čiščenje s poltovornimi vozili pa je predvideno na vseh območjih v MOL, kjer ni predvideno vsakodnevno ročno pometanje. Poltovorna vozila z ekipami po potrebi in glede na letni čas opravljajo naslednje naloge:

- praznjenje košev za odpadke,
- pometanje postajališč LPP,
- vzdrževanje in montaža koškov,
- čiščenje podhodov,
- trganje plevela ob robnikih,
- pometanje, nakladanje in odvoz listja,
- odstranjevanje peska v križiščih in za robniki,
- sanacija črnih odlagališč,
- pobiranje kupov od spiranja, struganja in strojnega pometanja,
- čiščenje odtočnih mrež in jaškov,
- odvoz vejevja in listja ob akciji »Čista, zelena Ljubljana«,
- razna druga dela po potrebi.

V izvedbenem programu del so natančno opisani postopki del, fizični obseg in pogostost opravljanja del. V ceniku skupnih komunalnih storitev pa je za vsako izmed teh storitev določena tudi cena na mersko enoto.

Obvezne lokalne gospodarske javne službe na področju skupne komunalne porabe se financirajo iz proračunskih sredstev. Predstavljeni podjetji imata z MOL sklenjeno pogodbo o izvajanju javne službe. S pogodbo pa se urejajo pravice in obveznosti, ki jih imata KPL, d. d. in Snaga, d. o. o. kot izvajalca in MOL kot naročnik izvajanja dejavnosti. Na podlagi pogodb, ki sta bili opisani za obe podjetji, sta le-ti upravičeni do sredstev iz proračuna MOL.

7 SKLEP

Z diplomskim delom sem želela predstaviti potek financiranja javnih služb na področju skupne komunalne porabe. Omejila sem se le na obvezne lokalne gospodarske javne službe, ki so določene s 26. členom ZVO. Te javne službe so nekaj posebnega, saj uporabnike javnih dobrin ni mogoče določiti pa tudi uporaba javnih storitev ni izmerljiva. Pretežen interes za izvajanje omenjenih javnih služb, ki se praviloma plačujejo iz proračunskih sredstev, imajo občine oziroma druge javnopravne ustanove, ki predstavljajo uporabnike na določenem območju.

Financiranje sem predstavila na dveh ravneh. Prva obsega prikaz, kako pridobivajo sredstva iz državnega proračuna občine, ki so po zakonu dolžne opravljati obvezne lokalne gospodarske javne službe in jim za izvajanje teh javnih služb država zagotavlja tudi

sredstva, vendar le, če občina sama ni zmožna financirati teh služb. Druga raven pa prikazuje, kako podjetja, ki opravljajo te javne službe, pridobivajo sredstva iz mestnega proračuna.

Za financiranje občin je pomemben predvsem ZFO, ki natančno opredeljuje sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, in ki se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena. Zakon določa tudi formulo, po kateri se izračuna višina sredstev, do katerih je občina upravičena. Država pa poskrbi za tiste občine, ki nimajo zadostnih lastnih prihodkov, da bi lahko zagotovile nemoteno izvajanje javnih služb.

Zadeva pa ni tako preprosta, kot se morda zdi na prvi pogled. Stvari se zapletejo pri določitvi standardov, ki jih za obvezne lokalne javne službe predvideva ZVO; žal pa za zdaj ti standardi še niso bili določeni. Narejenih je bilo že nekaj strokovnih nalog in poskusov določitev standardov na tem področju in povzetke ene sem tudi predstavila v diplomskem delu. Na podlagi standardov bi bilo možno predpisati minimalno stopnjo urejenosti na področju skupne komunalne porabe. Omogočili bi ustrezno in zanesljivo oskrbo prebivalcev in enake pogoje za izvajanje in organiziranje javnih služb po občinah ter lažji nadzor in oceno opravljanja obveznih javnih služb.

Prikazan je tudi primer izvajanja obveznih lokalnih javnih služb v Mestni občini Ljubljana. Dejavnost javne službe na področju skupne komunalne porabe opravljata dve podjetji, ki imata z MOL sklenjeno pogodbo o izvajanju javne službe. Podjetje in občina rešujeta problem »nedoločenih« standardov s pogodbo, v kateri so natančno določeni program dela in kalkulatивne osnove, ki predstavljajo izhodiščno ceno po merskih enotah in so potrebne za izdelavo cenikov. Pogodba in njeni sestavni deli tako v neki meri nadomeščajo standarde.

Na področju financiranja javnih služb skupne komunalne porabe bi bilo treba čim prej določiti standarde, ki jih predvideva ZVO. Ti standardi bi bili namreč ena najpomembnejših podlag pri oblikovanju meril za ugotavljanje potrebnih sredstev za izvajanje javnih služb.

8 LITERATURA

1. Bohinc Rado: Pravna ureditev gospodarskega javnega sektorja. Podjetje in delo, Ljubljana, 19(1993), 4, str.283-289.
2. Čebulj Janez: Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja. Javna uprava, Ljubljana, 29(1993), 1/2, str. 85-95.
3. Čebulj Janez, Pichler Dušan, Prančič Ana: Zakon o varstvu okolja s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1994. 304 str.
4. Hrovatin Nevenka et al.: Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Ljubljana: Svetovalni center, 2002. 175 str., 1 tbl.
5. Klemenčič Tone: Komunalno gospodarstvo. Ljubljana: Svetovalni center, 1997. 511 str.
6. Klemenčič Tone, Rakar Albin: Povračila za gospodarjenje z objekti in napravami skupne komunalne rabe. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za komunalno gospodarstvo, 1985. 95 str., 5 pril.
7. Markovič - Bartenjev Alja: Gospodarske javne službe: organiziranje na lokalni ravni. Pravna praksa, Ljubljana, 13(1994), 8, str. 6-8.
8. Pličanič Senko: Javne službe (upravnopravni vidik). Javna uprava, Ljubljana, 1995, 4, str. 493-511.
9. Rakar Albin: Teoretične osnove dejavnosti kolektivne komunalne porabe. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za komunalno gospodarstvo, 1996. 15 str.
10. Rakočevič Slobodan: Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1994. 195 str.
11. Šmidovnik Janez: Temeljni pojmi o upravi. Ljubljana: Višja upravna šola Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani, 1980. 178 str.
12. Trpin Gorazd: Gospodarske javne službe. Pravna praksa, Ljubljana, 12(1993), 14, str. 1-2.

13. Virant Grega: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1998. 229 str.

9 VIRI

1. Interni podatki podjetja Snaga, d. o. o., Ljubljana, 2003.
2. Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2003, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 29(2003),13.
3. Izvedbeni program čiščenja in vzdrževanja javnih površin na območju Mestne občine Ljubljana, 2002.
4. Letno poročilo delniške družbe KPL – Gradnje, Rast, Inženiring, d. d., 2002.
5. Odlok o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 101/00).
6. Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 123/00).
7. Pogodba o čiščenju javnih površin in javna snaga na območju Mestne občine Ljubljana.
8. Pogodba o vzdrževanju občinskih cest in zelenih površin na območju Mestne občine Ljubljana.
9. Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 28(2002), 96/IV, str. 1348.
10. Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 28(2002a), 96/V, str. 1591.
11. Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2004, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 28(2002b), 96/VI, str. 1831-1832.
12. Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2003 in 2004. Ljubljana, 2002, str. 61.
13. Standardi na področju skupne komunalne porabe za javno snago in čiščenje javnih površin. Ljubljana, Svetovalni center, 1998, str. 57.

14. Standardi na področju skupne komunalne porabe za urejanje in vzdrževanje zelenih površin, urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, dostavnih poti in površin za pešce, odvajanje padavinskih voda, javno razsvetljavo v naseljih, vzdrževanje prometne signalizacije in vzdrževanje posebnega, javnega dela pokopališč. Ljubljana, Svetovalni center, 1999, str. 85.
15. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/2000 in 24/2003)
16. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94).
17. Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93).
18. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št.32/93).
19. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).
20. Zakon o standardizaciji (Uradni list RS, št. 59/99).
21. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93).
22. Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91).