

Samo Jereb\*

## **Katere občinske gospodarske javne službe bi bilo ekonomsko smiselno prenesti na višjo raven<sup>1</sup>**

### **1. Uvod**

Vsaka organizacija, ne glede na to, ali deluje v zasebnem ali v javnem sektorju, bi morala ves čas svojega obstoja stremeti k učinkovitemu izvajanju svoje dejavnosti. Prav nič drugače ni pri organiziranju države oziroma organiziranju izvajanja njenih nalog, kjer sicer pomembno vlogo igrajo tudi politični, demografski, socialni in drugi cilji, ki lahko vplivajo na njeno organiziranost. Pomembnost posameznih dejavnikov je v precejšnji meri odvisna tudi od ekonomske situacije v določenem obdobju. Gospodarsko-finančna kriza zadnjih let je v večji meri pripomogla prepoznati pomembnost kriterija učinkovite porabe proračunskih sredstev ter ponovno pokazala, da ni mogoče zanemariti vprašanja, ali davkoplačevalci dobijo kvalitetno in cenovno ugodno storitev za svoj denar. Zato se vedno več pozornosti posveča razpravam o učinkovitosti delovanja države in njenih služb. Pri tem se ni mogoče ogniti osnovnim ekonomskim zakonitostim, da se stroški izvajanja nalog na enoto učinka običajno znižujejo z obsegom izvajanja nalog (t. i. učinek ekonomije obsega). Zato je doseganje učinkovitosti znotraj posamezne organizacije marsikdaj omejeno in je mogoče učinkovitost izvajanja nalog v večji meri povečevati z združevanjem in povezovanjem manjših organizacij v večje organizacije. Zadnjih nekaj desetletij si zato svetovno gospodarstvo prizadeva doseči odprtje trgov, s povečevanjem obsega poslovanja in izkoriščanjem učinkov ekonomije obsega pa lahko gospodarske družbe ustvarjajo poslovne učinke z nižjimi stroški. Posledično smo bili v preteklih letih priča vrsti združevanj gospodarskih družb ali njihovih prevzemov. Temu bo moral slediti tudi javni sektor z vprašanjem (ne)ustreznosti organiziranosti lokalne samouprave in povezanim vprašanjem (ne)ustrezne določitve pristojnosti za zagotavljanje posameznih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS). Sicer je mogoče razumeti težnje po čim večji decentralizaciji in odločanju posameznih lokalnih skupnosti, ki si želijo neodvisnosti od večjih mest, vendar je nekje treba postaviti mejo, ki še omogoča kvalitetno izvajanje nalog za razumno ceno. Decentralizacija povzroča dodatne stroške delovanja upravnega sistema države, zato je treba razumeti, da večje kot bodo proračunske težave, manjša bo možnost decentralizacije.

---

\* Samo Jereb, univ. dipl. ekon., pooblaščen revizor, je vrhovni državni revizor na Računskem sodišču Republike Slovenije.

<sup>1</sup> Prispevek predstavlja stališča avtorja in ne Računskega sodišča Republike Slovenije.

Razmislek o (ne)ustreznosti organiziranja lokalne samouprave pa ne sme zajeti zgolj ožje državne (lokalne) uprave, temveč predvsem z njo povezano izvajanje negospodarskih javnih služb in GJS, saj poleg plačevanja davkov stroški izvajanja le-teh povzročajo največje finančno breme tako fizičnim kot pravnim osebam. Na področju izvajanja gospodarskih javnih služb se že vse od spremembe Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1) v letu 2004 zaradi prenosa gospodarske javne službe izvajanja meritev, pregledovanja in čiščenja kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom (v nadaljevanju: dimnikarska služba) na državno raven, postavlja vprašanje, kakšne kriterije zakonodajalec upošteva pri določitvi pristojnosti za zagotavljanje posamezne GJS. Razlog za prenos te GJS na državno raven naj bi bil v neurejenosti zagotavljanja te GJS na občinski ravni, kar pa bi se lahko odpravilo z večjim nadzorom občin, saj prenos pristojnosti za zagotavljanje dimnikarske službe na državno raven tudi po devetih letih še ni uredil tega področja.<sup>2</sup> Istočasno je isto ministrstvo (Ministrstvo za okolje in prostor) v Operativnem programu odstranjevanja odpadkov navedlo, da gre za GJS regijske (obdelava odpadkov v centrih za ravnanje z odpadki in odlaganje odpadkov) ali celo nadregijske (sežiganje in odlaganje ostankov sežiganja) ravni, a so te javne službe v ZVO-1, razen sežiganja, v celoti ostale v pristojnosti občin.

Vprašanje učinkovitejšega izvajanja javnih služb se pojavlja kot eden glavnih ciljev prestrukturiranja javne uprave v Evropi,<sup>3</sup> pri tem pa je treba upoštevati, da je učinkovito zagotavljanje GJS tesno povezano z organizacijsko strukturo občin.<sup>4</sup> Zato se v zadnjem času tudi v Sloveniji vse pogosteje odpirajo vprašanja združevanja občin, podredno pa tudi vprašanja združevanja izvajalcev GJS. Računsko sodišče je v svojih poročilih že večkrat opozorilo na ta vprašanja, vendar država v preteklih letih razmisleka o tem žal ni uvrstila med prioritetne cilje. Nekoliko več pozornosti je temu namenjeno v zadnjem času zaradi predloga ministra Gregorja Viranta o združevanju občin. Predlog je morda nekoliko premalo utemeljen, saj ne temelji na preučitvi (ne)ustrezne organiziranosti občin z vidika sposobnosti majhnih občin za izvajanje vseh občinam zadanih nalog, temveč sledi predvsem normi Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da mora imeti občina najmanj 5.000 prebivalcev. Kot je razvidno tudi iz odzivov, tak predlog nima veliko možnosti za uspeh, saj njegova argumentacija izhaja zgolj iz morebitnih prihrankov zaradi združevanja občin, ki pa so bili v začetnih ocenah ministrstva povsem nerealni. Res je sicer,

---

<sup>2</sup> Računsko sodišče je v letu 2013 izdalo že drugo revizijsko poročilo o zagotavljanju pogojev in nadzoru nad dimnikarsko službo, v katerem še vedno ugotavlja, da Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ni zagotovilo vseh pogojev za ustrezno izvajanje te GJS, nadzora pa skorajda ni izvajalo.

<sup>3</sup> S. Cerkenik, 2013, str. 21.

<sup>4</sup> S. Cerkenik, 2013, str. 42.

da bodo nekateri prihranki doseženi z združevanjem občinskih uprav, vendar je mogoče večje prihranke doseči z ustreznejšo organiziranostjo javnih služb, ki pa lahko sledi le reorganizaciji lokalne samouprave.

Razveseljujoče je dejstvo, da je Zbornica komunalnega gospodarstva na letošnji 3. problemski konferenci komunalnega gospodarstva veliko pozornosti posvetila učinkovitemu izvajanju GJS, na podlagi te konference pa med drugim predlagala tudi oblikovanje desetih »smetarskih« regij.<sup>5</sup> Podoben razmislek bi moral slediti tudi ob nekaterih drugih občinskih GJS, zato bi veljalo razmišljati o komunalnih in ne zgolj o smetarskih regijah. V nadaljevanju bom predstavil, katere značilnosti GJS bi veljalo upoštevati pri odločitvah o določitvi pristojnosti za zagotavljanje posameznih GJS in kakšne rešitve pri organiziranju teh GJS bi lahko v prihodnje uporabili. Naj le opozorim, da želim s tem prispevkom predvsem odpreti nekatera vprašanja, na katera se bodo skozi poglobljene razprave o prihodnji organiziranosti lokalne samouprave in izvajanja njenih nalog lahko oblikovali ustrezni odgovori. Šele skozi razpravo, soočanje različnih stališč, izvedene ekonomske analize in uskladitev ekonomske utemeljenosti izvajanja nalog ter družbenopolitičnih ciljev delovanja države se bo lahko oblikovala razvojna paradigma lokalne samouprave v Sloveniji, ki bo primerna za 21. stoletje in finančno stanje starajoče se države.

V tem prispevku se bom omejil predvsem na GJS, zato naj opozorim, da se podobna vprašanja pojavljajo tudi pri zagotavljanju negospodarskih javnih služb, saj v praksi že vrsto let prihaja do številnih sporov med bivšimi sedežnimi in ostalimi občinami glede financiranja skupnih objektov in zavodov, ki služijo občanom vseh občin (muzeji, knjižnice, glasbene šole, šole za otroke s posebnimi potrebami ...), zaradi česar so nekatera razmerja glede financiranja teh javnih služb med občinami morali urejati resorno pristojni ministri v predpisih na državni ravni.

## **2. Značilnosti GJS, ki lahko vplivajo na odločitev o organiziranju GJS**

Pri sprejemanju odločitev o pristojnosti za zagotavljanje posameznih GJS je treba analizirati vsebino GJS, potrebna sredstva za njeno izvajanje ter interakcijo izvajanja te GJS v posameznem območju z morebitnimi posledicami za druga (sosednja) območja. Zato v nadaljevanju podajam predlog glavnih kriterijev, ki bi jih veljalo upoštevati pri teh odločitvah.

---

<sup>5</sup> [http://www.gzs.si/slo/panoge/zbornica\\_komunalnega\\_gospodarstva/62578](http://www.gzs.si/slo/panoge/zbornica_komunalnega_gospodarstva/62578); z dne 30. 10. 2013; Izjava za javnost z dne 24. 9. 2013.

## **2.1. Skupna infrastrukturna omrežja, objekti in naprave**

Bistven vpliv na odločanje o pristojnosti za zagotavljanje GJS je gotovo sposobnost samostojnega odločanja upravnega organa o načinu in obsegu zagotavljanja storitev GJS. Tako je zagotovo primerno, da se na občinski ravni zagotavljajo tiste GJS, pri katerih ni potrebna graditev infrastrukture oziroma se lahko občina samostojno odloča, kakšno vrsto infrastrukture bo zgradila z namenom izvajanja storitev GJS za svoje občane. Vendar se je treba zavedati, da se kot GJS običajno opredelijo tiste dejavnosti, ki jih zaradi njihovega monopolnega značaja ni mogoče opravljati tržno. Monopolni značaj pa je pogosto povzročen s t. i. naravnim monopolom, katerega vir je izgradnja gospodarske javne infrastrukture (v nadaljevanju: GJI). Vendar samo dejstvo, da je za izvajanje GJS potrebno zagotoviti izgradnjo GJI, še ne determinira ustrezne določitve pristojnosti za zagotavljanje GJS. Pri odločanju je treba izhajati iz načela od spodaj navzgor, torej presoјati od najmanjše možne upravne enote, ki bi lahko zagotavljala posamezne GJS, do največje. Pristojnost velja določiti na ravni, za potrebe katere se gradi medsebojno povezana GJI.

Pomembno je namreč, ali gre za GJI, ki je lahko namenjena zgolj uporabnikom posameznega območja (npr. občine), in ali lahko občina posledično samostojno odloča o potrebnih investicijah zgolj za svoje potrebe. Pri tem pa se lahko v praksi srečamo z naslednjimi primeri:

- a) medsebojno povezana infrastrukturna omrežja,
- b) predpisani skupni objekti GJI zaradi zagotavljanja ekonomije obsega,
- c) variantno odločanje o samostojnem ali skupnem infrastrukturnem objektu,
- d) socialno-razvojna vprašanja, povezana z mejnimi stroški zagotavljanja storitev GJS.

K točki a: najpogostejši primer medsebojno povezanih infrastrukturnih objektov je izgradnja vodovodov. Čeravno je Slovenija relativno precej vodnata država in bi se oskrba s pitno vodo teoretično lahko zagotavljala iz številnih manjših lokalnih vodovodov, pa obstaja vrsta razlogov, zakaj so se in se infrastrukturna omrežja vedno bolj razvijajo v regijsko povezana omrežja GJI. Če zaenkrat pustimo ob strani ekonomijo obsega, lahko ugotovimo, da kljub v povprečju dobri vodnatosti Slovenije vodni viri niso enakomerno razporejeni, zato je treba zagotoviti transport vode iz nekaterih območij na druga območja,<sup>6</sup> s čimer se več sicer ločenih distribucijskih omrežij povezuje v enoten oskrbovalni sistem. Pomemben vpliv na povezovanje distribucijskih omrežij je tudi morebitno pričakovano, občasno ali celo že stalno dejansko onesnaženje posameznih vodnih virov, zaradi česar je treba v nekaterih območjih občasno ali ves čas zagotavljati vodo v distribucijske sisteme iz drugih vodnih virov. V zadnjih letih pa se zaradi globalnih klimatskih sprememb še dodatno pojavljajo večja

---

<sup>6</sup> Ravnokar npr. poteka gradnja transportnega vodovoda v Prekmurju.

sušna obdobja, zaradi katerih nekateri vodni viri v posameznih obdobjih leta ne zagotavljajo zadostnih količin vode. Da bi zagotovili kvalitetno in stalno izvajanje GJS so torej občine oziroma izvajalci GJS primorani v regijsko povezovanje infrastrukturnih omrežij. Ob tem postajajo občine bolj omejene pri samostojnem odločanju o posegih v GJI, saj gre za enoten skupni infrastrukturni objekt, o katerem bi morale odločati vse udeležene občine. S tem pa se tudi vedno bolj postavlja vprašanje, ali je pristojnost za zagotavljanje GJS oskrbe s pitno vodo na občinski ravni še primerna ali počasi že postaja razvojni problem. Poglejmo samo potek investicije v transportni vodovod Prekmurja, kjer se 27 občin že več kot 10 let dogovarja za izgradnjo tega vodovoda, na koncu pa so zaradi lažjega odločanja (manjšega števila udeleženih občin) ta vodovod razdelili na tri odseke, posledično pa naj bi se določili trije različni upravljavci tega transportnega vodovoda, kar gotovo ne bo prispevalo k preglednemu in še manj k učinkovitemu izvajanju GJS. Zato menim, da bi morali v tistih primerih, ko se zaradi različnih razlogov infrastrukturna omrežja ne omejuje več na območje občine, temveč se povezujejo v regijska omrežja, razmisliti glede spremembe pristojnosti za zagotavljanje GJS z občinske ravni na višjo raven.

Precej podobne situacije srečamo pri gradnji drugih infrastrukturnih omrežij, kot so omrežja za odvajanje in čiščenje odpadnih komunalnih in padavinskih voda (kanalizacije), prenosna in distribucijska omrežja za oskrbo s plinom (plinovodi), prenosna in distribucijska omrežja za oskrbo z električno energijo ipd. Čeprav bi bila na prvi pogled primerljiva tudi omrežja za distribucijo toplote, temu ni tako. Tehnične karakteristike omrežij za distribucijo toplote namreč kažejo na omejitve glede dobave toplote, saj se z dolžino omrežja znižuje sposobnost ohranjanja toplote v mediju, zato je velikost teh distribucijskih omrežij omejena večinoma na relativno majhna (lokalna) območja.

K točki b: primer skupnih objektov GJI, kjer je njihov obseg predpisan, so npr. centri za ravnanje z odpadki in odlagališča odpadkov. Pred leti se je namreč Ministrstvo za okolje in prostor odločilo,<sup>7</sup> da je treba pri izgradnji centrov za ravnanje z odpadki upoštevati ekonomijo obsega ter zagotoviti stroškovno učinkovito izvajanje GJS. Za potrebe tega prispevka velja opozoriti predvsem na to, da je ministrstvo postavilo (in pod vplivom interesnih skupin večkrat spremenilo) le minimalne kriterije glede števila uporabnikov, ki morajo biti vključeni v sistem ravnanja z odpadki na posamezni napravi (odlagališču) oziroma centru za ravnanje z odpadki (CERO). S tem pa je praktično onemogočilo posameznim občinam, da bi zagotovile izvajanje GJS za potrebe svojih občanov v okviru območja občine z GJI, ki bi služila le potrebam njenih občanov. Čeprav je treba pritrditi načelni odločitvi ministrstva glede

---

<sup>7</sup> Izračune, kdaj je posamezna naprava za ravnanje z odpadki učinkovita (izračun minimalne in optimalne kapacitete objektov GJI), je na ministrstvu pripravljala še dr. Jani Zore.

zagotavljanja stroškovno učinkovitega izvajanja GJS z gradnjo skupnih objektov GJI, pa bi moral tej odločitvi slediti tudi razmislek o spremembi pristojnosti za zagotavljanje te GJS. Ker tega razmisleka ni bilo, gradnja GJI zamuja, dogovori med občinami so izredno težavni, cene za posamezne občine so različne, tveganje, da bodo s sredstvi evropskega proračuna financirani objekti, ki ne bodo v celoti izkoriščeni, pa precejšnje. Menim, da ohranitev odgovornosti na občini (predvsem na županu z občinsko upravo ter na občinskem svetu) ob tem, da sama ob vseh naporih, ki jih vlaga v projekt, ne more zagotoviti izvajanja GJS, če dogovor z drugimi občinami ni mogoč, ni primerna. Pristojnost za zagotavljanje takih GJS bi morala biti na višji ravni od občinske.

K točki c: podoben problem, kot ga je Ministrstvo za okolje in prostor v preteklosti upoštevalo pri določanju obsega objektov GJI pri GJS ravnanja z odpadki, se lahko pojavlja tudi v primeru drugih GJS, kjer takih omejitev ministrstvo ni postavilo. Pri tem gre lahko bodisi za vplive ekonomije obsega bodisi za geografske vplive. Če kot primer uporabimo izvajanje GJS čiščenja komunalnih odpadnih voda, ugotovimo, da občine lahko zagotavljajo izvajanje te GJS v okviru svojih pristojnosti in je torej pristojnost za zagotavljanje te GJS načeloma lahko ustrezna. Vendar pa taka opredelitev pristojnosti občinam omogoča, da v okviru sprejemanja odločitev o izgradnji objektov GJI medsebojno primerjajo zgolj tiste možnosti zagotavljanja GJS oziroma izgradnje variantnih objektov GJI zgolj v okviru območja občine. Ker bi tudi pri teh napravah zaradi učinkovitega izvajanja GJS morali upoštevati ekonomijo obsega, bi še posebej zaradi velikega števila majhnih občin morali pri odločanju o investicijah analizirati variantne rešitve za širše območje oziroma možnost graditve skupnih objektov GJI za več občin. Tudi pri odločitvi za več manjših naprav bi se lahko zgodilo, da bi bilo z upoštevanjem geografskih značilnosti občine boljše načrtovati izgradnjo čistilne naprave na območju sosednje občine dolvodno in s tem poceniti gradnjo kanalizacijskega omrežja, kot pa načrtovati čistilno napravo na območju dotične občine in graditi prečrpališča ter tlačne vode. Zagotovo odgovorne osebe v nekaterih občinah že sedaj upoštevajo vse te vplive, ki lahko bistveno pripomorejo k učinkovitejšemu zagotavljanju GJS in se jim uspe dogovoriti s sosednjimi občinami, vendar pa ne gre za sistemsko ureditev, ki bi preprečevala drugačno odločanje in s tem neučinkovito izvajanje GJS. Zato menim, da bi tudi v primeru, ko obstajajo možnosti zagotavljanja skupnih objektov GJI ali geografske značilnosti, ki lahko vplivajo na učinkovitost izvajanja GJS, morali presoditi, ali zagotavljanje teh GJS še sodi v pristojnost občin. Zavedati se je namreč treba, da se najpomembnejši vpliv na učinkovito izvajanje storitev GJS ne zagotavlja z izbiro upravljavca GJI, temveč z izbiro vrste objektov GJI, s katerimi se bodo zagotavljale storitve GJS, in s ceno izgradnje ter vzdrževanja in uporabe teh objektov. Z odločitvami o vrsti objektov in izbrani tehnologiji se namreč predeterminira večina stroškov izvajanja GJS.

K točki d: v preteklosti se je pri opredelitvi pristojnosti bistveno premalo razmišljalo o posledicah razdrobljenega zagotavljanja GJS. Zagovorniki decentralizacije odločanja pri zagotavljanju GJS kot razvojnega potenciala podeželja namreč preradi pozabljajo, da lahko razdrobljenost odločanja povzroča ravno obratne učinke. Morda so male občine v preteklih dveh desetletjih na svojih območjih zagotovile izgradnjo GJI hitreje, kot bi jo v okviru prejšnjih sedežnih občin.<sup>8</sup> Vendar je zagotovitev vira investicije le prvi korak. Ekonomika zagotavljanja storitev GJS je namreč neusmiljena. Najceneje je mogoče zagotavljati storitve GJS v strnjenih naseljih, saj je največ uporabnikov na enoto GJI (npr. število uporabnikov na (kilo)meter vodovoda). Zato se tudi prve investicije v GJI izvajajo na najgosteje naseljenih področjih, vsaka naslednja investicija pa poslabšuje ekonomiko izvajanja GJS, saj povzroča več stroškov za enako količino prihodkov oziroma, pravilneje, enake stroške (izgradnje in vzdrževanja GJI) pri manjšem obsegu prihodkov (zaradi manjšega števila uporabnikov in s tem manjšega obsega storitev GJS). Manjša izkoriščenost GJI na podeželju pa povzroča večje cene storitev GJS. Če bi se torej GJS še vedno izvajala na območju bivše sedežne občine, bi se cena izračunavala kot povprečje vseh stroškov pri celotni količini učinkov, posledično bi prihajalo do »subvencioniranja« uporabnikov na manj gosto naseljenih območjih iz enotne cene, ki bi jo plačevali uporabniki na gosteje poseljenih območjih. Decentralizacija zagotavljanja GJS pa ob odločitvah občin, da uporabniki storitev GJS iz posamezne občine krijejo pripadajoče stroške teh GJS, povzroči, da je cena storitev GJS na redkeje poseljenih območjih višja kot v mestih. Posledično so prebivalci podeželja bolj obremenjeni s plačevanjem storitev GJS, kar lahko predstavlja prej razvojni problem podeželja kot pa razvojno prednost. Redkejša kot je poseljenost in večja kot je geografska razgibanost terena, višje so namreč cene storitev GJS. Zato je odločitev o pristojnosti za zagotavljanje GJS in s tem načina določanja cen storitev GJS pomembna tudi glede na višino mejnih stroškov zagotavljanja storitev GJS v odvisnosti od gostote poselitve, kar bi morala država upoštevati tudi pri odločanju o politiki razvoja podeželja.

## **2.2. Ekonomija obsega oziroma izkoriščenost delovnih sredstev**

Če sem v točki 2.1.b opozoril na vplive ekonomije obsega z vidika GJI, je treba podobne vplive upoštevati tudi pri delovnih sredstvih izvajalca GJS. Čeprav je možnost prilagajanja obsega delovnih sredstev potrebam delovnega procesa precej večja kot pri objektih GJI, pa kljub temu tudi tu obstajajo nekatere omejitve. Manjši kot je obseg dejavnosti izvajalcev GJS, večje težave z

---

<sup>8</sup> Tu je treba upoštevati tudi dejstvo, da se to ni posrečilo narediti vsem malim občinam, temveč predvsem tistim, katerih župani ali drugi pomembni odločevalci so imeli večji politični vpliv v posamezni vladi oziroma na ministrstvu oziroma jim je uspelo zagotoviti sofinanciranje investicij s sredstvi evropskega in državnega proračuna.

izkoriščenostjo sredstev namreč lahko imajo.

Poglejmo si, zakaj, na najbolj preprostem primeru. Predpostavimo, da gre za izvajalca GJS odvoza odpadkov, pri čemer lahko nastajajo najmanj naslednje situacije, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja GJS:

- da bi zagotovili kontinuirano GJS, imajo izvajalci GJS zaradi rednih ali izrednih servisov vozil vedno v rezervi eno smetarsko vozilo. Če gre za izvajalca z dvema redno uporabljanima voziloma, bo strošek tretjega (rezervnega) vozila predstavljal 50 % dodatnih stalnih stroškov voznega parka (registracija vozila, amortizacija itd.). Pri izvajalcu z 10 redno uporabljanimi vozili ta strošek predstavlja le dodatnih 10 %.
- Na območju, kjer izvajalec GJS izvaja svojo dejavnost, je mogoče tedensko obveznost zbiranja odpadkov opraviti npr. v štirih delovnih dneh, kar pomeni, da je vozilo 20-odstotno neizkoriščeno.<sup>9</sup> Večje kot je območje, lažje je upravljati z izkoriščenostjo vozil in manjši je delež praznega časa voznega parka.
- Navedena dva vpliva se še dodatno povečata zaradi ločenega zbiranja posameznih odpadkov, če ima izvajalec GJS za te namene različna vozila ali če izvaja GJS na območjih s posebnimi značilnostmi, kjer potrebuje posebna (npr. ožja in manjša) vozila.

Podobni primeri se pojavljajo tudi npr. pri dejavnosti oskrbe s pitno vodo, kjer je izvajalec dolžan čim hitreje odpravljati okvare na sistemu. To pa lahko izvaja le z izkopi zemljine na mestu okvare. Ker imajo izvajalci GJS ob sodelovanju zunanjih izvajalcev z gradbenimi stroji običajno težave z odzivnostjo, si slej ko prej vsi s pomočjo občin(e) zagotovijo sredstva za nakup gradbenega stroja (rovokopača ipd.). Čeprav s temi gradbenimi stroji opravljajo tudi nekatere tržne storitve, marsikje dosegajo bistveno manjšo izkoriščenost delovnih strojev, kot se v povprečju dosega pri primerljivih izvajalcih gradbenih storitev. Cena ure dela tega stroja je zato bistveno večja, kot se lahko ekonomsko doseže na trgu. Temu se je mogoče ogniti le s povečanjem obsega dela izvajalca GJS, torej z združevanjem v večje družbe.

Kolikšen je dejanski vpliv stroškov navedenih primerov, je seveda treba ugotoviti z izračuni učinkovitosti izvajanja dejavnosti v konkretnih primerih. Zato navedeni vplivi predstavljajo le nekaj najbolj preprostih primerov, opozoriti pa velja, da se take neizkoriščenosti sredstev pojavljajo pri vseh delovnih sredstvih podjetja, od stroškov upravne stavbe, programske opreme

---

<sup>9</sup> Ob predpostavki petdnevnega delovnika in enoizmenskega dela.



(katastri, finančno računovodske evidence itd.) do voznega parka, delovnih strojev, orodij itd. Na to velja biti še posebej pozoren zato, ker je večina izvajalcev GJS na lokalni ravni organizirana za izvajanje velikega števila različnih GJS za relativno majhna območja. Zato so vsi izvajalci običajno opremljeni z vso potrebno opremo za izvajanje posameznih GJS, obseg dela s temi sredstvi pa je lahko bistveno manjši, kot bi bil ob enaki opremljenosti, če bi imeli podjetja organizirana za izvajanje manjšega števila GJS na večjih območjih.

Seveda pa v nekaterih primerih obstaja tudi drugačen način doseganja ekonomije obsega. V primerih GJS, kjer ni pomembno, kje je sedež izvajalca GJS oziroma kje se nahajajo njegove operativne ekipe in oprema ter ni nobenih interakcij med izvajanjem GJS v sosednjih območjih, je mogoče zagotoviti ekonomijo obsega tudi ob ohranitvi pristojnosti za izvajanje GJS na občinski ravni. Tak primer je GJS urejanja javne razsvetljave, prometne in neprometne signalizacije, pri kateri izvajalec GJS lahko konkurira v postopkih podeljevanja koncesij na različnih območjih in zagotovi stroškovno učinkovito izvajanje GJS tudi na način zapolnitve svojih zmogljivosti s pridobitvijo več koncesij. Osnovni pogoj za doseganje ekonomije obsega je v primerih takih GJS torej odločitev občin, da izvajanja GJS ne zagotavljajo v okviru javnega podjetja, ki bi izvajalo to dejavnost le za področje te ali nekaj občin, temveč se odločijo za podeljevanje kratkoročnih koncesij za izvajanje te GJS in skozi postopek podeljevanja koncesij zagotovijo izbor najugodnejšega ponudnika. Ta pa bo lahko svoje vire (kadre, opremo) ustrezno izkoristil z razporejanjem na naloge v posameznih občinah. Tehnologija pa je že pred časom napredovala do te mere, da so lahko tudi nadzorni sistemi za upravljanje z javno razsvetljavo in prometno signalizacijo vodeni iz oddaljenih kontrolnih centrov.

### **2.3. Finančno računovodsko spremljanje dejavnosti**

Čeprav se odločevalci, ki se ukvarjajo z organiziranostjo GJS, s tem argumentom le redko ukvarjajo, pa računovodski strokovnjaki še preobro vedo, s kakšnimi težavami se srečujejo pri računovodskem spremljanju posameznih dejavnosti in koliko časa porabijo, da izdelajo in pojasnjujejo svoje izračune predstavnikom posameznih občin ter jih skušajo prepričati, da so izračuni poslovnih izidov po občinah narejeni v skladu s strokovnimi standardi. Zavedati se je namreč treba, da je ob upoštevanju evropskih predpisov s področja državnih pomoči<sup>10</sup> in Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti<sup>11</sup> ter z namenom priprave strokovnih

---

<sup>10</sup> Več o tem v S. Jereb: Računovodsko spremljanje poslovanja za potrebe sestavljanja kalkulacij cen storitev ravnanja z odpadki, 2013.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 33/11 (ZPFOLERD-1).

podlag (kalkulacij) za občine za odločanje o cenah posameznih storitev GJS<sup>12</sup> potrebno izdelati računovodske izkaze za posamezno GJS ali posebno oziroma izključno pravico za posamezno območje. Če se sodila in merila za razmejevanje prihodkov in stroškov po posameznih dejavnostih večinoma da določiti na podlagi strokovnih kriterijev, pa so sodila za razmejevanje splošnih prihodkov in stroškov po občinah precej težje določljiva. Izbira teh sodil zato pogosto temelji na dogovoru med občinami, ki pa ga je marsikdaj težko doseči, ob nastanku izgube v posamezni občini pa je običajno spornost teh sodil prvi argument za nastanek nesporazumov med občinami samimi, kot tudi v odnosu do izvajalca GJS. Spremljanje vseh prihodkov in stroškov na tako podrobni ravni, kot je raven občine, za posamezno dejavnost in posledično izdelava kalkulacij cen za vse te ravni pa kljub naprednim računalniškim rešitvam zahteva precej dela in večji obseg zaposlenih, kot bi bil sicer potreben. Naj le omenim, da mora izvajalec GJS, ki izvaja 5 GJS za 10 občin, izdelati najmanj 100 izkazov poslovnega izida,<sup>13</sup> običajno število GJS in občin pa je celo večje, da sploh ne omenjam ločenega izdelovanja izkazov poslovnega izida po drugih posebnih ali izključnih pravicah, česar vsi izvajalci GJS kljub jasnim zahtevam predpisov niti še ne zagotavljajo. Prenos pristojnosti za zagotavljanje GJS na višjo raven (npr. državo), ki bi posledično pomenil tudi poenotenje cene storitev GJS na celotnem območju,<sup>14</sup> bi odpravil potrebo po ločenem spremljanju prihodkov in stroškov na ravni posamezne občine in s tem pocenil tudi računovodsko spremljanje dejavnosti.

#### **2.4. Zahtevnost izvajanja dejavnosti**

Ob predstavitvi razlogov za združevanje izvajalcev oskrbe s pitno vodo na Nizozemskem<sup>15</sup> se je izkazalo, da k tej odločitvi niso pripomogli le ekonomski razlogi. Pomemben razlog pri prehodu na oskrbo s pitno vodo iz podzemnih virov na površinske vode je bil povezan z zahtevnostjo zagotovitve kapitalskih virov in tehnično relativno zapletenih čistilnih naprav.<sup>16</sup> Za potrebe investiranja in upravljanja s čistilnimi napravami so izvajalci med drugim potrebovali tudi strokovno usposobljene zaposlene, ki pa jih ni bilo dovolj za tako število podjetij, ki so obstajala pred reorganizacijo. To je namreč pomembno dejstvo, ki ga je treba upoštevati pri organizaciji zagotavljanja GJS, saj mora biti višja raven zagotavljanja GJS povezana z višjo stopnjo zahtevnosti izvajanja GJS in z višjim tveganjem za morebitne škodljive posledice zaradi nekakovostnega

---

<sup>12</sup> Pri GJS varstva okolja na podlagi Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12 in 109/12), pri drugih GJS na podlagi predpisov, ki urejajo oblikovanje cene za te GJS.

<sup>13</sup> (5 GJS + 5 spremljajočih tržnih dejavnosti) \* 10 občin = 100 izkazov poslovnega izida

<sup>14</sup> Kar bi prispevalo tudi k spodbujanju regionalnega razvoja (glej točko 2.1.d).

<sup>15</sup> Predstavitev predstavnika nizozemskega združenja izvajalcev GJS oskrbe s pitno vodo na 2. problemski konferenci komunalnega gospodarstva v letu 2012.

<sup>16</sup> S. Cerkvenik, 2013, str. 32.

izvajanja GJS. Tako bi morala biti oskrba s pitno vodo zagotovo organizirana na višji ravni kot urejanje javnih površin, pri katerem niso potrebna tako zahtevna strokovna znanja. Kot sem že omenil, se pri oskrbi s pitno vodo zahtevnost izvajanja GJS povečuje, saj se pojavljajo onesnaženja podtalnice (še posebej na ravninskih poljih, kjer se pojavljajo posledice uporabe škodljivih pesticidov v preteklosti) in s tem vodnih virov, pomembno tveganje pa predstavljajo tudi vedno hujša sušna obdobja. Ustrežno načrtovanje povezljivosti vodnih virov in zagotavljanje prave tehnologije priprave vode bo postalo vse zahtevnejše. Pri odločitvah o ravni pristojnosti za zagotavljanje GJS velja zato upoštevati tudi zahtevnost izvajanja posameznih GJS in razpoložljivost strokovnjakov za ta delovna mesta.

Sedanja praksa države pa žal ni najboljša, saj predstavniki ministrstev marsikdaj razmišljajo ravno nasprotno. Argument, ki ga je mogoče pogosto zaslediti, npr. zakaj prenos pristojnosti za odlaganje komunalnih odpadkov na državo ni možen, je v tem, da Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ni usposobljeno, da bi lahko zagotavljalo izvajanje te GJS. Tako je bila država doslej tudi pri zagotavljanju državne GJS sežiganja popolnoma neaktivna in je čakala na predloge občin, ki bi želele pridobiti koncesijo za zagotavljanje storitev sežiga komunalnih odpadkov. Podoben argument je bil uporabljen tudi pri nadzoru cen GJS varstva okolja, zaradi česar je ministrstvo raje prepustilo nadzor nad cenami teh GJS občinam, kot da bi vzpostavilo resen regulatorni organ. Vendar tak argument ne izhaja iz razmisleka o vzpostavitvi sistemsko delujoče organizacije, temveč zgolj in edino iz razloga razbremenitve ministrstva aktivnosti, za katere ni potrebne volje, da bi bil vzpostavljen ustrezen sistem. Žal se pri tem pozablja, da so še posebej majhne občine še toliko bolj kot ministrstvo neobgljene pri zagotavljanju izvajanja strokovno zahtevnih opravil, saj nimajo razpoložljivega, še manj pa ustrezno usposobljenega kadra za izvajanje teh aktivnosti.

## **2.5. Medsebojne interakcije izvajanja GJS na posameznih področjih**

Posamezne GJS lahko tudi vplivajo druga na drugo; slabo izvajanje ali neizvajanje GJS odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda lahko povzroča težave GJS oskrbe s pitno vodo, saj lahko povzroči onesnaženje vodnih virov dolvodno. Neustrezno izvajanje zbiranja odpadkov lahko povzroča večje stroške v procesu obdelave odpadkov itd. Zato velja o tem razmišljati tako pri organizaciji zagotavljanja GJS kot pri organizaciji samih izvajalcev GJS.

### **2.5.1. Področje vplivanja GJS**

Kot sem že navedel, lahko kvaliteta izvajanja posamezne GJS vpliva na obseg dejavnosti iste ali druge GJS na istem ali sosednjem območju. Zato bi veljalo pri odločanju o ravni, na kateri se zagotavlja izvajanje posamezne GJS,

upoštevati tudi značilnost izvajanja GJS z vidika interakcije z drugimi GJS ali s sosednjimi območji.

Najpreprostejši primer vplivanja iste GJS med sosednjimi območji je oskrba s pitno vodo. Ko se načrtuje uporabo vodnih virov (podeljevanje vodnih pravic) za izvajanje GJS, je treba upoštevati morebitne posledice prekomernega črpanja vodnih virov v zgornjem delu povodja na razpoložljivost vodnih virov v spodnjem delu povodja. Načrtovanje odvzema pitne vode in vode za druge namene ter posledično način izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo mora torej upoštevati področje celotnega povodja. Prav tako mora upoštevati ustrezne geografske značilnosti območja, da se izkoristi padec vode za čim bolj racionalno izvajanje GJS. Zato bi bilo tudi smiselno to GJS načrtovati na geografsko zaključenih območjih povodij in ne na območjih občin, ki so umetne tvorbe, posledično pa pogosto nastajajo težave z zagotavljanjem vodnih virov za potrebe posameznih občin (npr. prekmurski vodovod, oskrba Obale s pitno vodo itd.).

Vplivanje različnih GJS na istem ali na sosednjih območjih pa je razmerje odvajanja in čiščenja odpadnih voda na GJS oskrbe s pitno vodo. Kot je navedeno že v uvodu k tej točki, lahko slabo izvajanje ali celo neizvajanje GJS odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda vpliva na onesnaženje vodnih virov dolvodno. Zato velja izvajanje GJS odvajanja in čiščenja odpadnih voda načrtovati tudi z upoštevanjem zaščite vodovarstvenih območij za potrebe sosednjih območij v nižjih delih povodja.

### **2.5.2. Organiziranost izvajalcev GJS**

Ker na učinkovitost izvajanja GJS ne vpliva le opredelitev pristojnosti za zagotavljanje GJS, temveč tudi organiziranost izvajalca GJS, bi veljalo razmisliti ne le o velikosti izvajalcev GJS, temveč tudi o vrsti dejavnosti, s katerimi se ukvarjajo. Danes se precej izvajalcev GJS ukvarja s številnimi GJS od oskrbe s pitno vodo, odvajanja odpadnih voda in ravnanja z odpadki do pogrebne in pokopališke dejavnosti, urejanja javnih površin itd. Na področju vsake GJS je običajno le nekaj zaposlenih ali pa se posamezni zaposleni ukvarjajo celo z več različnimi GJS in še s tržnimi dejavnostmi. Ob morebitnem povečevanju obsega (območja) izvajanja posameznih GJS bi veljalo razmisliti tudi o specializaciji izvajalcev za posamezne GJS, izvajali naj bi torej le tiste GJS, ki se prepletajo med seboj ali imajo vsaj kake stične točke. Tako sodijo skupaj npr. GJS:

- oskrbe s pitno vodo in odvajanja ter čiščenja odpadnih voda,
- dejavnosti ravnanja z odpadki ali pa
- dejavnosti urejanja javnih površin in pokopališka dejavnost.

### **3. Vpliv lastništva infrastrukture na organiziranje GJS**

Zadnjih nekaj let je bilo čutiti precejšen pritisk izvajalcev občinskih GJS, naj jim občine po vzoru države prenesejo infrastrukturo v last in s tem zagotovijo učinkovitejše izvajanje GJS. Rezultat tega pritiska je viden tudi v Slovenski izhodni strategiji iz leta 2010, ki predvideva prenos lastništva GJI na izvajalce občinskih GJS. Računsko sodišče je bilo do take rešitve izredno kritično in je opozarjalo na težave, ki jih ima država zaradi takšne prakse pri svojih GJS.<sup>17</sup> Počasi se uveljavlja splošno spoznanje, da lastništvo nad komunalno infrastrukturo ne določa učinkovitosti izvajanja.<sup>18</sup> Učinkovitost izvajanja GJS zagotavlja konkurenca v postopku izbora in primerjalne analize med izvajalci GJS.<sup>19</sup>

Lastništvo GJI mora tako še posebej pri obveznih GJS ostati na javnem organu (državi ali občini kot koncedentu), saj edino tega bremeni zakonska obveznost zagotavljanja izvajanja GJS. Z odpovedjo lastništva nad infrastrukturo se odpove tudi samostojnemu odločanju o načinu in obsegu zagotavljanja GJS.<sup>20</sup> Seveda pa to ne pomeni, da je vseeno, ali je lastnik GJI država ali so to občine. Kot sem že navedel, načrtovanje in izvedba investicij v GJI v veliki meri predeterminira stroške izvajanja GJS z uporabo te GJI. Zato je z vidika učinkovitosti izvajanja GJS ključnega pomena, da se zagotovi učinkovito GJI tako z vidika obsega storitev, ki jih je mogoče z njo opraviti,<sup>21</sup> kot z vidika stroškov amortizacije GJI, ki so odvisni od uspešne izvedbe javnega naročila za gradnjo in od nadzora nad stroški gradnje, ter še posebej z vidika stroškov delovanja in vzdrževanja GJI, ki je odvisna od kakovosti gradnje in izbrane tehnologije.

Zato je treba pri zagotavljanju GJS razmisliti, ali so glede na značilnosti GJS, opisane v poglavju 2, občine v zadostni meri strokovno usposobljene in imajo take pristojnosti, da izberejo najboljše rešitve glede investicij v GJI. Če je potrebno zagotavljati GJI, ki služi potrebam uporabnikov tudi izven območja občine, najverjetneje tak pogoj ni izpolnjen.

---

<sup>17</sup> Npr. vračila vlaganj v telekomunikacijsko omrežje, urejanje odnosov z bivšimi izvajalci GJS sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije itd.

<sup>18</sup> S. Cerkenik, 2013, str. 29.

<sup>19</sup> Pri tem sicer velja opozoriti, da tudi primerjalne analize ne bodo pomagale k izboljšanju učinkovitosti izvajanja GJS, če organizacija celotnega sektorja (razdrobljenost in izvajanje velikega števila GJS na majhnem območju) ne omogoča izvajalcem učinkovitega izvajanja GJS. Prav tako na učinkovitost izvajanja v veliki meri vplivata izbor in izvedba objektov GJI (velikost, tehnologija, cena izdelave), ki pa je spet odvisna od (ne)ustreznih odločitev občin v fazi načrtovanja GJI.

<sup>20</sup> Več o razlogih za ohranitev lastništva infrastrukture na občinah glej S. Jereb, 2008.

<sup>21</sup> Zaradi neustreznega načrtovanja GJI se danes veliko število izvajalcev GJS srečuje z neizkoriščenostjo kapacitet.

#### **4. Možne ravni zagotavljanja posameznih GJS**

Če na podlagi navedenih značilnosti posameznih GJS torej ugotovimo, da bi bil potreben prenos pristojnosti za zagotavljanje sedanjih občinskih GJS na višjo raven, je treba odgovoriti tudi, na katero. V nadaljevanju bom skušal podati nekaj možnih rešitev, ki bi jih veljalo v prihodnje poglobljeno analizirati.

##### **4.1. Skupne občinske uprave**

Institut skupne občinske uprave<sup>22</sup> je opredelil Zakon o lokalni samoupravi že leta 1993 (v nadaljevanju: ZLS), vendar je bil kasneje še večkrat dopolnjen: leta 1998 z določbami o organizacijskem aktu in sistemizaciji delovnih mest (ZLS-J), leta 2002 z določbami o načinu upravljanja in vodenja organa skupne občinske uprave in načinu ustanovitve (ZLS-L), leta 2005 z določbama o načinu zagotavljanja sredstev za delovanje skupne uprave in o načinu njenega finančnega poslovanja (ZLS-M) ter nazadnje še v letu 2007 z vsebinsko spremembo 49. b. člena (ZLS-N). Ključni ukrep, ki je v temelju spremenil poglede slovenskih občin na organe skupne uprave, pa je bila sprememba Zakona o financiranju občin leta 2005 (ZFO-B). Vsebina novega 26. b člena je določila, da se občinam, ki v skladu z zakonom organizirajo skupno opravljanje posameznih nalog občinske uprave, v tekočem letu zagotavlja dotacija iz sredstev državnega proračuna v višini 50 % v preteklem letu realiziranih odhodkov občinskih proračunov za financiranje skupnega opravljanja nalog.

Taka rešitev je za občine stimulatívna z dveh vidikov. Že samo skupno izvajanje nekaterih občinskih nalog bi moralo povzročati manj stroškov ali pa vsaj kvalitetnejše izvajanje nalog v okviru skupne občinske uprave. Sofinanciranje teh nalog iz državnega proračuna je tako še dodaten pozitívni učinek na občinske proračune. Žal učinek instrumenta sofinanciranja skupnih občinskih uprav ni bil uporabljen v taki meri, kot je država načrtovala. Zaradi zmanjšanja sredstev državnega proračuna pa se bo verjetno slej ko prej pričelo razmišljati o odpravi tega instrumenta, saj bi morala občinam zadostovati stimulacija zmanjšanja stroškov, ki izhaja iz združevanja nalog samih.

Podobno tudi ni zaživela ideja skupnih ustanoviteljskih organov v skupnih javnih podjetjih. ZLS je najprej tak organ predvidel kot prostovoljen, zaradi neizvajanja ga je nato določil kot obvezen. Kljub temu občine niso ustanovile teh organov, saj se je običajno zaustavilo pri načinu odločanja, pri katerem so male občine želele uveljaviti načelo ena občina, en glas, velike občine pa odločanje glede na ustanoviteljske deleže. Zakon o javno-zasebnih partnerstvih

---

<sup>22</sup>

[http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/skupne\\_obcinske\\_uprave/](http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/skupne_obcinske_uprave/); z dne 27. 10. 2013.

---

je celo črtal posebne ustanoviteljske pristojnosti občinam ustanoviteljicam, kljub temu pa zahteva po obvezni ustanovitvi tega organa v ZLS ni ugasnila.

Velika slabost skupnih občinskih institucij so nekatere operativne pomanjkljivosti. Kot so ugotavljali v Franciji:<sup>23</sup>

- prva in verjetno najpomembnejša pomanjkljivost je v tem, da medobčinske skupnosti nimajo neposredne demokratične legitimnosti, saj jih upravljajo organi, sestavljeni iz predstavnikov povezanih občin. Demokratični primanjkljaj se povečuje z obsegom državnih nalog, ki se prenaša na občine, saj skupni občinski organi izvajajo številne občinske funkcije, vendar brez neposredne demokratične legitimnosti, medtem ko občine ostajajo demokratično legitime politične institucije, vendar brez pomembnih funkcij.
- Medobčinska skupnost naj bi spodbujala sodelovanje med občinami, zagovarjala skupne interese in nastopala kot mediator različnih interesov. V praksi je sodelovanje med članicami pogosto onemogočeno zaradi vztrajne medobčinske tekmovalnosti. To je pogost primer med osrednjo metropolitansko (ali mestno) občino in primestnimi občinami, ki skupaj oblikujejo medobčinsko skupnost.
- Pristojnosti številnih institucij na obstoječih treh ravneh lokalne samouprave so nepregledne in se pogosto prekrivajo, kar zahteva zelo kompleksno sodelovanje in usklajevanje. V praksi pa medobčinske skupnosti pogosto delujejo kot kaotičen sistem partnerstva, kjer želi vsakdo od sodelujočih izkoristiti vse možnosti.

Glede na navedene izkušnje iz tuje in slovenske prakse ni pričakovati, da bi bil model skupne občinske uprave primeren za reševanje nastale situacije na področju zagotavljanja GJS.

#### **4.2. Prenos pristojnosti nazaj na sedežne občine**

Izhajajoč iz predpostavke, da del težav z neučinkovitostjo zagotavljanja GJS izhaja iz razdelitve občin po osamosvojitvi Slovenije, bi bila vsaj teoretično možna rešitev prenos pristojnosti za zagotavljanje nekaterih GJS nazaj na raven bivših (sedežnih) občin. Sam sicer menim, da to ne bi pomembno vplivalo na učinkovitejše zagotavljanje GJS, saj razen nekaterih novih izvajalcev GJS varstva okolja večina izvajalcev GJS izhaja iz sistema bivših sedežnih občin. Taka rešitev bi torej prispevala le k poenotenju cen na teh območjih in k odpravi dela računovodskih težav, k reorganizaciji izvajalcev GJS pa ne bi veliko prispevala. Menim, da je treba upoštevati tudi dejstvo, da so se manjše občine osamosvojile ravno zato, ker se z izvajanjem nalog v okviru bivših sedežnih občin niso strinjale. Pogosto so med njimi nastali precejšnji spori, zato

---

<sup>23</sup> S. Cerkenik, 2013, str. 41.

tudi skupne občinske uprave niso zaživele. Zato menim, da v tej smeri ni smiselno iskati rešitve oziroma če že, le za tiste (predvsem negospodarske) javne službe, katerih obseg nalog je omejen na območje bivših sedežnih občin.

### **4.3. Ustanovitev pokrajin**

Pokrajine so gotovo ena izmed možnih in dobrih rešitev. Žal v preteklosti politika ni bila zmožna dogovora o ustanovitvi pokrajin, saj se je zataknilo predvsem pri njihovem številu. Temu pa je botroval namen ustanovitve pokrajin, saj se je razmišljalo predvsem o dodatni decentralizaciji države in s tem o prenosu nalog z državne ravni na pokrajine. Tedaj ni bilo nobenega posluha za ideje, da pokrajine niso potrebne zgolj za morebitne prenose državnih nalog nanje, temveč da je pomembnejše razmišljati o prenosu nekaterih občinskih nalog z regijskimi značilnostmi na pokrajine. Zgolj ustrezna opredelitev nalog, ki po svoji vsebini sodijo k pokrajinam, bi lahko dala strokovno argumentiran odgovor ne le o številu pokrajin, temveč tudi o njihovem območju. Ker taka izhodišča niso bila pripravljena, je bilo število pokrajin podvrženo predvsem političnim špekulacijam o tem, katera politična stranka bo imela večjo moč ob različnih rešitvah glede števila in območij pokrajin.

Danes je projekt ustanovitve pokrajin bolj ali manj politično sporen, saj bi ob neustrezni izvedbi le povečal stroške lokalne samouprave, kar ni sprejemljivo v časih finančne krize. Kljub temu menim, da se ideji o ustanovitvi pokrajin ni treba povsem odpovedati, saj bi bila ustanovitev izvedljiva in smiselna, če bi se politika zavedala, da je tak projekt potreben zaradi zagotavljanja učinkovitejšega izvajanja sedanjih občinskih nalog, ki presegajo njihove pristojnosti. Če bo glavni imperativ v analizi političnih posledic ustanovitve pokrajin, potem je škoda nadaljnjih razprav v tej smeri.

### **4.4. Razlikovanje med pristojnostmi (mestnih) občin**

Če politika projekta pokrajin ne bo sposobna uveljaviti v praksi, bi veljalo razmišljati o spremembah v pristojnosti občin glede na njihovo velikost. Občine so namreč danes obvezane izvajati enako število nalog ne glede na to, ali občinska uprava šteje 600 ali zgolj 2 zaposlena. Da občina z dvema zaposlenima ne more niti poznati vseh predpisov, kaj šele slediti njihovim hitrim spremembam, verjetno ni treba posebej poudarjati. Razmislek o različnem obsegu nalog med večjimi in manjšimi občinami je zato povsem na mestu. Ena izmed smiselnih razmejitev je tudi razmejitev med mestnimi občinami<sup>24</sup> in drugimi občinami. S tako ureditvijo bi se praktično precej

---

<sup>24</sup> S tem namenom se je dvema stanovskima občinskima organizacijama (SOS in ZOS) pred časom pridružila še tretja, in sicer Združenje mestnih občin Slovenije (ZMOS).



približali vsebini nalog mestnih občin, kot naj bi jih izvajale pokrajine. Ker taka ureditev ne zahteva ustanovitve pokrajin kot vmesne regionalne ravni, temveč zgolj drugačno razporeditev nalog med že obstoječe javne organe, menim, da je lahko politično sprejemljivejša. Tudi organizacijsko bi bila okrepitev nalog mestnih občin in zmanjšanje pristojnosti drugih občin lažja in bi zahtevala krajše prehodno obdobje. Zato menim, da bi bila navedena ureditev lahko dober kompromis med prenosom na državo (kjer se bo pojavil odpor zaradi centralizacije nalog v Ljubljani) in sedanjim neustreznim načinom zagotavljanja nalog na občinski ravni. Že Zakon o lokalni samoupravi v 23. členu določa, da mestna občina, ki je povezana v pokrajino, lahko opravlja upravne funkcije pokrajine, če tako odločijo občine. Navedeno vsebino bi bilo sicer treba prilagoditi, kaže pa na možnost, o kateri bo v prihodnje treba razmisliti. Omejitev, ki se lahko pojavi pri prenosu nalog na mestne občine, je v tem, da mestna občina enako ali še v manjši meri kot medobčinski organi nima demokratične legitimnosti med vsemi prebivalci, za katere bi zagotavljala storitve GJS. V razmerju do pokrajine so namreč razmerja pri mestnih občinah slabša, saj organe mestne občine izvolijo le prebivalci te občine in ne vsi prebivalci pokrajine.

#### **4.5. Prenos pristojnosti na državo**

Če noben izmed prej opisanih modelov ne bo sprejemljiv za odločevalce o organiziranosti lokalne samouprave in posledično pristojnosti za zagotavljanje izvajanja GJS, potem bo treba razmišljati o prenosu nekaterih občinskih GJS na državno raven na način, kot je bil izveden v primeru dimnikarske službe. Seveda v upanju, da bo država precej bolje pripravljena na prevzem teh nalog in da bo posledično prišlo do racionalizacije izvajanja GJS na občinski ravni. Uveljavitev te rešitve bo zahtevala kar precejšnjo prilagoditev organiziranosti in usposobljenosti ministrstev<sup>25</sup> za izvajanje ustreznih nalog koncedenta.

Zelo verjetno bo tudi podrobnejša analiza vsebine nekaterih GJS pokazala, da je tudi z vidika vsebine nalog najbolj primerna raven organiziranosti državna raven, saj že med geografsko zaokroženimi območji posameznih javnih služb ni korelacije, še manj pa je najti korelacijo med geografskimi območji posameznih javnih služb in upravnim območjem enot lokalne samouprave, kot so mestne ali druge občine.

#### **4.6. Vpliv predloga združevanja občin**

Predlog združevanja občin, ki naj bi temeljil na normativni ureditvi iz ZLS (najmanj 5.000 prebivalcev) ne bo bistveno prispeval k učinkovitejšemu izvajanju GJS. Tak predlog namreč ne bi dosegel niti učinkov, ki bi jih dosegli s

---

<sup>25</sup> Predvsem Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

prenosom pristojnosti za zagotavljanje GJS na sedežne občine. Slednjih je bilo namreč 63; občin, ki izpolnjujejo zakonske pogoje, pa je nekaj več kot 100. Predvsem pa je treba opozoriti, da je pristop k takšni organizaciji povsem napačen, saj je treba organiziranost javne uprave prilagajati obsegu in vrsti nalog, ki naj bi jih izvajale, ne pa obratno.

S podobnim problemom so se srečali tudi na Finskem, kjer so v analizi reforme lokalne samouprave spoznali, da optimalne velikosti občine ni mogoče določiti, saj je odvisna od nalog, ki naj bi jih taka organizacija izvajala.<sup>26</sup>

## **5. Katere občinske GJS bi bilo treba prenesti na višjo raven**

Namen tega prispevka ni podati končnega odgovora na vprašanje, katere GJS naj bi se prenesle na državno raven. Kot je razvidno iz prispevka, morda niti ni potreben prenos na državno raven, temveč zgolj na raven mestnih občin. Pri odločanju o tem, katere GJS presegajo sedanjo občinsko raven, bi veljalo upoštevati navedene kriterije v poglavju 2. Posledično menim, da bi v nadaljnjih analizah GJS, pri katerih bi bile potrebne spremembe v pristojnostih za njihovo zagotavljanje, morali posebno pozornost posvetiti nekaterim GJS varstva okolja, in sicer:

1. Oskrba s pitno vodo.
2. Odvajanje ter čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode:

kot izhaja iz navedb v prejšnjih poglavjih, je GJS oskrbe s pitno vodo v soodvisnosti z GJS odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, obenem pa izvajanje teh dveh GJS lahko vpliva na sosednja območja. Izvajanje teh GJS je namreč na območju posameznega povodja medsebojno soodvisno. Zato menim, da bi veljalo pri odločanju o pristojnostih za zagotavljanje teh GJS razmišljati predvsem o prenosu na državno raven, saj niti pokrajine niti mestne občine ne zagotavljajo ustrezne geografske razdeljenosti, ki bi omogočala vzpostavitev korelacije med območjem povodja in upravno določenim območjem pokrajine oziroma mestne občine.

3. Zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov:

ta GJS bi načeloma sicer lahko ostala tudi na ravni občin, ki bi podeljevale koncesije za izvajanje GJS, saj bi glede na odsotnost skupne infrastrukture pri tej dejavnosti lahko vzpostavili večjo konkurenco v postopkih pridobitve poslov in uporabljali relativno kratka koncesijska obdobja. V vsakem primeru bi se morali izvajalci te dejavnosti združiti

---

<sup>26</sup> S. Cerkvencik, 2013, str. 39.

v večje organizacije z namenom lažjega izkoriščanja ekonomije obsega. Možen pa je seveda tudi razmislek v smeri prenosa pristojnosti na mestne občine oziroma pokrajine, saj bi s podelitvijo le nekaj več kot 10 koncesij že s samim postopkom izbire izvajalcev GJS poskrbeli za zmanjšanje števila izvajalcev te dejavnosti.

**4. Obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov:**

GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, ki se izvaja v centrih za ravnanje z odpadki (CERO), je prav gotovo potrebno prenesti vsaj na pokrajine oziroma mestne občine, ki so bile že sedaj glavne nosilke projekta izgradnje teh centrov. Ker pa obstaja verjetnost, da je že kapaciteta sedaj načrtovanih centrov prevelika,<sup>27</sup> velja razmisliti tudi o prenosu pristojnosti za zagotavljanje te GJS na državo, saj bo v prihodnosti potrebno manjše število centrov, kot pa je število mestnih občin.

**5. Odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov:**

ta GJS bo zaradi trendov zmanjševanja odpadkov potrebovala vse manjše kapacitete in število odlagališč ostanka komunalnih odpadkov v Sloveniji v bližnji prihodnosti verjetno ne bo višje od 5. Če bi upoštevali izkušnje Švice, Nizozemske ali Švedske, ki so zaradi praznih kapacitet v sežigalnicah že izpraznile vsa obstoječa odlagališča in v preteklosti odložene odpadke uporabile kot gorivo, sedaj pa odpadkov ne odlagajo več, bi veljalo pristojnost prenesti najprej na državo, enako kot je urejena GJS sežiganja komunalnih odpadkov, slej ko prej pa te GJS ne bo več.

Na področju prometa pa velja razmisliti predvsem o (ne)ustrezni opredelitvi pristojnosti za zagotavljanje medkrajevnega in mestnega prevoza potnikov, še posebej zaradi izvajanja projektov integriranega potniškega prometa, kjer bodo nastajale operativne težave že z usklajevanjem železniških in avtobusnih prevoznikov, zato bi veljalo poenotiti vsaj način podeljevanja koncesij na državni ravni.

Večina drugih občinskih GJS načeloma lahko ostane v pristojnosti občin, seveda pa bo treba skladno z morebitno reorganizacijo lokalne samouprave presojati vsako posamezno GJS z vidika racionalnosti njenega organiziranja na posamezni ravni nove organiziranosti lokalne samouprave.

---

<sup>27</sup> Še posebej, če bo zakonodajalec na predlog ministrstva oziroma Vlade Republike Slovenije ugodil pobudam gospodarskih družb, da lahko same poskrbijo za obdelavo svojih odpadkov in ne uporabljajo storitev GJS.

## **6. Ureditev ekonomskih razmerij med občinami in državo**

Seveda pa je treba upoštevati tudi to, da prenos pristojnosti z ene ravni na drugo ni enostaven proces. Da lahko v primeru nepripravljenosti na prevzem teh pristojnosti prihaja do precejšnjega kaosa, kaže primer prenosa dimnikarske službe na državno raven. Pri tem pa je šlo za relativno enostaven prenos, saj ta GJS ne zahteva nobene infrastrukture in je bilo treba urediti predvsem vsebino GJS in ustrezno podeliti pravice izvajanja te GJS, čemur bo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje bolj ali manj kos šele po 10 letih in dveh izvedenih revizijah Računskega sodišča, nadzoru Komisije za preprečevanje korupcije in več sklepnih pristojnih delovnih teles Državnega zbora.

Precej večje težave je pričakovati pri morebitnem prenosu pristojnosti za zagotavljanje tistih GJS, pri katerih je za njihovo izvajanje potrebna obsežna GJI. Občine so namreč zagotovile različno stanje te GJI, saj so nekatere že uspele opremiti celotno področje s potrebno GJI, druge še ne, nekatere so iz proračuna zagotavljale manjkajoča sredstva za sprotne obnove omrežij, druge ne in imajo precej iztrošeno infrastrukturo itd. Ker pa gre za osebe javnega prava oziroma del upravne organiziranosti države, menim, da bo prenos na višjo raven zagotavljanja GJS vseeno lažji, kot je bil prenos na nižjo raven ob razdelitvi občin. Stanje infrastrukture je, kakršno pač je in temu primerna je kvaliteta izvajanja GJS na posameznih področjih. Evidence o obsegu in vrednosti te GJI je potrebno le ustrezno arhivirati,<sup>28</sup> sicer pa gre z vidika prenosa lastništva te infrastrukture le za združevanje na višji nivo organiziranosti, v katerega so tako ali tako vključene vse nižje ravni upravne organiziranosti.<sup>29</sup> Zato menim, da so razmišljanja o nekih poračunih ali takih ali drugačnih vračilih investicijskih sredstev občinam nepotrebna. Upoštevati je namreč treba, da so ali bodo na vsakem področju potrebne dodatne investicije ali obnove GJI in da je bila večina GJI v času od osamosvojitve Slovenije (so)financirana iz različnih skladov Evropske unije, ki jih ni mogoče obravnavati kot občinske vire, ki bi se morali ob predaji GJI višji ravni upravljanja občinam povrniti. Zato menim, da s tega vidika niti ne bi smele nastajati težave. Bo pa treba resneje razmišljati o sistemih financiranja gradnje nove GJI in zagotavljanju sredstev za obnove skozi ceno GJS.

---

<sup>28</sup> Zgolj za morebitne potrebe kasnejšega združevanja oziroma prenosa nazaj na nižje ravni upravljanja, do katerega pa, upajmo, nikoli več ne bo prišlo.

<sup>29</sup> Ta vidik daje sicer prednost prenosu na državo ali pokrajine v razmerju do prenosa na mestne občine, saj slednje niso demokratične predstavnice prebivalcev drugih občin (glej točko 4.1., v kateri so opisane težave medobčinskih organov v Franciji).

---

## **6.1. Sistemi financiranja GJI**

Obstoječi sistem financiranja GJI sem podrobneje že opisal v več prispevkih.<sup>30</sup> Poenostavljeno rečeno pa temelji na splošnih proračunskih<sup>31</sup> virih in namenskih dajatvah (komunalni prispevek in okoljske dajatve). Ob morebitnem prenosu pristojnosti za zagotavljanje GJS na višjo raven bo treba temu prilagoditi tudi pravila zagotavljanja investicijskih sredstev z vidika:

- a) nenamenskih virov – ponovno bo treba preučiti ustrezno višino »glavarine« oziroma sredstev za izravnavo, saj se bodo občinam zmanjšale obveznosti glede zagotavljanja komunalne opremljenosti stavbnih zemljišč;
- b) komunalnega prispevka, saj bo treba vire za financiranje GJI v tistih GJS, kjer se bo spremenila pristojnost za zagotavljanje GJS, prenašati tej ravni upravljanja oziroma drugače določiti pristojnost za zaračunavanje »komunalnega« prispevka v novih razmerah;
- c) okoljskih dajatev, kjer bo verjetno treba razmisliti, ali je namen uvedbe teh dajatev sploh skladen z dovoljeno namensko porabo teh sredstev in porabo teh sredstev urediti drugače ali pa dajatve prenesti v državni proračun.

## **6.2. Odločanje o cenah**

Manj težav bo verjetno nastajalo pri zagotavljanju sredstev za obnove, saj bi morala višja raven zagotavljanja GJS zagotoviti tudi večjo neodvisnost od pritiskov lokalnih veljakov po oblikovanju »socialnega« korektiva skozi ceno storitev GJS. Učinkovitost izvajanja GJS je mogoče zagotoviti le skozi oblikovanje polne cene storitev GJS, s tem zagotoviti tudi primerljivost cen storitev GJS med posameznimi izvajalci GJS, več pozornosti pa nameniti učinkovitemu izvajanju investicij v GJI, ki bodo zagotavljale nižje skupne stroške njihove uporabe skozi celotno dobo koristnosti. Socialno problematiko pa je treba reševati s socialno pomočjo tistim, ki to pomoč potrebujejo, kar lahko zagotavlja občina. Slednje namreč ne pomeni, da zaradi nekaterih prebivalcev, ki jim je seveda treba pomagati, oblikujemo prenizko ceno za vse uporabnike, tudi tiste, ki so dejanske stroške izvajanja GJS sposobni plačati in bi jih v skladu z načelom »povzročitelj (uporabnik) plača« tudi morali. Posledice neustrezne cenovne politike se namreč poznajo v prevelikem obsegu storitev GJS. Zagotovitev GJI, ki zadosti tem potrebam, pa povzroča neizkoriščene kapacitete GJI, ko pride do povišanja cen na realno raven. S prenosom pristojnosti za navedene GJS bi se zagotovilo, da bi se subvencije k ceni GJS pojavljale le izjemoma.

---

<sup>30</sup> Glej npr. S. Jereb: Viri financiranja obnove in izgradnje nove gospodarske javne infrastrukture, 2013.

<sup>31</sup> Nenamenskih sredstvih evropskega, državnega ali občinskega proračuna.

### **6.3. Opremljanje stavbnih zemljišč**

Pomembno vprašanje, povezano s pristojnostjo za zagotavljanje GJS, je seveda povezano tudi s pristojnostjo za komunalno opremljanje stavbnih zemljišč. Zavedati se je namreč treba, da bo sprememba pristojnosti za zagotavljanje GJI, potrebne pri teh GJS, posledično zahtevala tudi več usklajevanja med občino kot nosilko sprejemanja prostorskih aktov občine in organom, ki bo načrtoval investicije v novo GJI. To lahko povzroči nekaj težav, vendar tako ureditev poznamo tudi že danes, saj je za komunalno opremljeno stavbno zemljišče potrebna tudi opremljenost z omrežjem za distribucijo električne energije, kar ni v pristojnosti občine, temveč izvajalca GJS systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije.

Zato bo veljalo v prihodnje glede na odločitve o pristojnosti za zagotavljanje GJS, pri katerih se uporablja glavna infrastruktura, s katero se opremljajo stavbna zemljišča, presoditi, ali je še ustrezno, da pristojnost za sprejemanje prostorskih aktov ostane na občinah oziroma kako naj bi tekел postopek usklajevanja med občino in organi, pristojnimi za zagotavljanje GJS, oziroma GJI, potrebne za izvajanje teh GJS.

## **7. Izbor izvajalca GJS**

Razmislek o prenosu pristojnosti za zagotavljanje GJS na višjo raven bo moral vsebovati tudi predlog načina izbire izvajalca teh GJS na posameznih, novo oblikovanih (večjih, a manj številnih) področjih zagotavljanja GJS. Sama pravna ureditev prenosa pristojnosti ni tako zahtevna, kot je odločitev, kako izbrati izvajalca GJS npr. za potrebe povodij. V današnjih razmerah imamo namreč veliko izvajalcev, ki bi najbrž želeli še naprej opravljati GJS, vendar nobeden ni ustrezno kadrovsko in tehnično opremljen, da bi lahko zagotavljal izvajanje GJS na celotnem novem območju. Vsekakor bo treba zagotoviti neko prehodno obdobje, ko bodo obstoječi izvajalci še izvajali svojo dejavnost na obstoječem območju, vendar se bo potrebno odločiti za novo shemo organiziranosti izvajanja GJS. Pri tem so mogoče različne rešitve:

- a) ustanovitev državnih javnih podjetij je sicer teoretična možnost, vprašanje pa je, ali je smiselna in izvedljiva. Zgolj teoretično bi lahko tako podjetje nastalo z združitvijo sedanjih javnih podjetij in s prenosom lastniškega deleža občin na državo, kar pa v praksi ni izvedljivo že zaradi dejstva, da sedanja komunalna podjetja opravljajo več različnih GJS in ne le tistih, ki se prenašajo v pristojnost države. Najbolj verjetna je možnost, da bi Republika Slovenija sama ustanovila javno podjetje in si s tem zagotovila možnost nadzora nad tem podjetjem ter s tem neposredno podelitev izvajanja GJS temu podjetju. Občine pa bi s sredstvi, potrebnimi za izvajanje te dejavnosti, dokapitalizirale to javno podjetje. Posledično bi lahko sedanji izvajalci

prenesli tudi potrebno število zaposlenih za delovanje novoustanovljene družbe nanjo. Inicijativa za združevanje izvajalcev v eno večje podjetje je v tem primeru na državi oziroma javnem organu, kateremu bi bila prenesena pristojnost za zagotavljanje GJS.

- b) Podelitev več manjših ločenih koncesij na posameznem območju je sicer mogoča, vendar ni smiselna, saj se s tem ohrani vse slabosti današnjega sistema in bi s prenosom pristojnosti povzročili le stroške ter nepreglednost. Podoben rezultat bi nastal tudi s podelitvijo sicer enotne koncesije združenju izvajalcev, ki bi oddali skupno ponudbo za izvajanje koncesije.
- c) Podelitev ene koncesije za celotno področje je zato verjetnejša rešitev, pri čemer pa bo torej inicijativa zagotovitve ustrezno usposobljenega izvajalca prepuščena občinam in sedanjim izvajalcem, ki se bodo morali reorganizirati in združiti v večja in bolj specializirana podjetja, ki bodo lahko konkurirala na razpisih za podelitev koncesije. Občine bodo tako ostale lastnice družbe, ki bo izvajala GJS, in bodo izvajale zgolj lastniška upravičenja v tej družbi. Problem, ki ga bodo verjetno videle v tej rešitvi, pa je ta, da neposredna podelitev koncesije ni mogoča, temveč mora država oziroma organ, ki bi prevzel pristojnost zagotavljanja GJS, izbrati koncesionarja na javnem razpisu. Po izkušnjah iz energetike pa se država takim razpisom izogiba z namenom zapiranja trga pred tujo konkurenco.<sup>32</sup> Če bo želela enako pristopiti tudi k izbiri izvajalca GJS na tem področju, potem bo morala izbrati način ustanovitve javnega podjetja.

Ne glede na izbrani postopek izbire izvajalca GJS v teh primerih pa je ključno vprašanje, ali bo novemu javnemu organu uspelo zagotoviti učinkovito izvajanje GJS bodisi skozi postopek konkurenčnega izbora izvajalca GJS bodisi vsaj skozi primerjalne analize in zahteve po učinkovitem delovanju. V obeh primerih pa je ključen ustrezno usposobljeni nadzor nad delovanjem izvajalcev GJS in ustrezno načrtovanje investicij v GJI, ki bodo omogočale učinkovito izvajanje GJS.

## **8. Zaključek**

Čeprav so se tudi v preteklih letih zaradi različnih organizacijsko-tehničnih razlogov večkrat porajale ideje o združevanju izvajalcev GJS, pa so zaradi različnih sporov med občinami novoustanovljene občine kvečjemu ustanovljale nova javna podjetja, ki so opravljala dejavnosti na njihovem področju. Če so časi konjunktore tako ravnanje še omogočali kot sprejemljivo za občane, pa

---

<sup>32</sup> Glede na reakcije civilne družbe v primeru sprejemanja evropske direktive, ki bi uredila transparentno podeljevanje koncesij na področju oskrbe s pitno vodo in drugih dejavnosti, ni pričakovati, da bi vlada pristopila k odprtemu postopku podelitve koncesije.

sedaj v časih finančno-gospodarske krize ponovno prihaja v ospredje razmislek o stroškovni učinkovitosti izvajanja GJS. K temu prispevajo tudi razprave o zagotavljanju nesmotrnih investicij v GJI in posledično problematika kritja stroškov presežnih kapacitet. Potreba po zagotovitvi večje usklajenosti načrtovanja in izvajanja GJI oziroma GJS, vzporedno pa tudi po potrebnih prihrankih pri organiziranju lokalne samouprave same, vodi v razmislek o novi organizacijski shemi lokalne samouprave in o pristojnostih za izvajanje nekaterih nalog. Zavedati pa se je treba, da teh sprememb ne bo mogoče doseči z administrativnim odločanjem o velikosti občin ali izvajalcev GJS, temveč le na podlagi ekonomsko organizacijskih analiz o prednostih organiziranja izvajanja nekaterih nalog na posameznem upravnem nivoju. Spremembo je treba resno in celovito pretehtati, saj ne gre za manjši popravek sistema, temveč za vzpostavitev povsem novega sistema organiziranja lokalne samouprave in izvajanja javnih služb.

Pri odločanju o novem sistemu je namreč treba ponovno presoditi primernost razdelitve proračunskih virov financiranja med posamezne upravne organe, spremembe pri načinu pobiranja, pripada in porabe namenskih virov javnih dajatev, zagotavljanje gradnje GJI in njenega financiranja ter načina podelitve pristojnosti za izvajanje GJS. Zaradi tako obsežnih sprememb sistema pa ni pričakovati učinkov teh sprememb čez noč. V začetku zna nastati kar precej organizacijskih težav, v roku nekaj let od izvedbe reorganizacije pa bi se že morali pojaviti pozitivni učinki uvedenih sprememb.

Pričakovati spremembe same po sebi ob obstoječi shemi organiziranosti lokalne samouprave pa je žal jalovo početje, saj bo vsaka majhna občina in vsak izvajalec GJS zagovarjal svoj obstoj in ne bo niti razmišljal o združevanju, dokler v to ne bo prisiljen. Ob upoštevanju argumentov, da so male občine naredile nekatere korake naprej pri razvoju teh občin, obenem pa tudi dejstva, da so nove občine nastale z izvedbo referendumov, s katerimi so se občani zavestno odcepili od bivših sedežnih občin, pa verjetno ni mogoče izvesti retrogradnega administrativnega združevanja občin v prvem koraku. Zato bi enako, kot so to že ugotovili v drugih državah, veljalo k reformi pristopiti prek ponovne presoje nalog, ki se opravljajo na posamezni ravni organiziranosti države. Ko bodo občinam ostale naloge, ki se dejansko lahko opravljajo znotraj občin samih, bo morda katera izmed njih začela tudi sama razmišljati o smiselnosti svojega obstoja.



## **9. Literatura:**

1. Cerkvnik Stanka: Učinkovito zagotavljanje komunalnih storitev – pristopi v tujini. Zbornik 3. problemske konference komunalnega gospodarstva, 2013. Ljubljana: GZS, Zbornica komunalnega gospodarstva, 2013.
2. Jereb Samo: Smiselnost prenosa infrastrukture v last izvajalcem gospodarskih javnih služb. Gradivo za seminar Dnevi okoljskega prava, 2008. Portorož: Nebra d.o.o., 2008.
3. Jereb Samo: Financiranje razvoja in obnove infrastrukture v Sloveniji. Zbornik referatov – Računovodstvo v javnih podjetjih, 2010. Radenci: LM Veritas d. o. o., 2010.
4. Jereb Samo: Računovodsko spremljanje poslovanja za potrebe sestavljanja kalkulacij cen storitev ravnanja z odpadki, 2013. Seminarsko gradivo – Sestavljanje elaboratov in kalkulacij cen storitev ravnanja z odpadki, 2013. Ljubljana: LM Veritas d. o. o., 2013.
5. Slovenska izhodna strategija, Vlada Republike Slovenije, 2010.

