

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA JAVNA UPRAVA
JAVNE SLUŽBE IN PRIVATIZACIJA**

Minka Kos

Ljubljana, september 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA JAVNA UPRAVA

JAVNE SLUŽBE IN PRIVATIZACIJA

Kandidatka: Minka Kos

Vpisna številka: 04037976

Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, september 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega dela

Podpisana Minka Kos, študentka z vpisno številko 04037976, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Javne službe in privatizacija.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel/a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel/a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil/a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega / magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Romana Derencin.

Ljubljana, 06.09.2010

Podpis avtorja/ice: _____

POVZETEK

Javne službe so dejavnosti, ki so nastale kot posledica razvoja družbe in potreb družbe. V preteklosti so se javne službe izvajale v glavnem le v javnem sektorju.

Globalizacija oziroma sodoben čas, v katerem živimo, omogoča veliko priložnosti in izzivov. Nov trend vloge države ali lokalne skupnosti se kaže v zagotavljanju dobrega vladanja, ki je dosežen s povečevanjem kakovosti izvajanja svojih storitev v javnem interesu. Zagotavljanje večje kakovosti pomeni razvoj sodelovanja z zasebnim sektorjem, pretok kapitala, hitri razvoj, privatizacijo, spreminjanje vloge javnega sektorja, povečanje dostopnosti kapitala zasebnemu sektorju in pojav javno zasebnega partnerstva.

Diplomsko delo skozi študijo primera proučuje in potrjuje uspešnost ter smotrnost privatizacije na primeru socialnovarstvene storitve »Pomoč družini na domu«.

Ključne besede: javne službe, javni sektor, zasebni sektor, privatizacija, javno – zasebno partnerstvo, koncesija.

SUMMARY

Public services are activities that have arisen as a result of the development of society and society's needs. In the past, public services was mainly carried out only in the public sector. Globalization and the contemporary times in which we live, allows many opportunities and challenges. A new trend in the role of government or local community is reflected in the provision of good governance, which is achieved by increasing the quality of their services in the public interest. Providing a higher quality in fact means a development of cooperation with the private sector, and the flow of capital, rapid development, privatization, the changing role of the public sector, increase the availability of capital to the private sector and the establishment of the public-private partnerships.

Bachelor thesis through a case study examines and confirms the effectiveness and the meaning of privatization in the case of social-security services »Domestic help to the family«.

Key words: public services, public sector, private sector, privatization, public - private partnership, concession.

KAZALO VSEBINE:

IZJAVA O AVTORSTVU	i
POVZETEK.....	ii
SUMMARY	iii
SEZNAM PONAZORITEV (TABEL IN GRAFOV).....	vi
1. UVOD	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2 RAZLOGI IN CILJI NALOGE.....	2
1.3 METODE DE LA.....	3
2. JAVNE SLUŽBE	4
2.1 POJEM JAVNE SLUŽBE	4
2.2 VRSTE JAVNIH SLUŽB.....	5
2.2.1 Gospodarske javne službe	7
2.2.2 Negospodarske javne službe.....	12
3. ZGODOVINSKI RAZVOJ JAVNIH SLUŽB	17
4. FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB IN NADZOR NAD POSLOVANJEM.....	20
4.1 FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB	20
4.2 NADZOR.....	21
5. POJEM PRIVATIZACIJE	23
5.1 CILJI IN RAZLOGI ZA PRIVATIZACIJO	24
5.2 JAVNO–ZASEBNO PARTNERSTVO	27
5.2.1 Načela javno–zasebnega partnerstva	27
5.2.2 Prednosti javno–zasebnega partnerstva.....	28
5.2.3 Slabosti javno–zasebnega partnerstva	28
5.2.4 Projekti javno–zasebnega partnerstva	29
5.2.5 Postopek javno–zasebnega partnerstva.....	29
5.2.6 Javnopravni nadzor.....	31
5.3 KONCESIJA JAVNE SLUŽBE.....	31
5.3.1 Koncesija lokalne javne službe na področju socialnega varstva.....	32
5.3.2 Inšpekcijski nadzor	34
6. ŠTUDIJA PRIMERA: USPEŠNOST IZVAJANJA STORITVE POMOČI DRUŽINI NA DOMU V OKVIRU JAVNEGA ZAVODA V PRIMERJAVI S PODELJENO KONCESIJO V OBČINI HRPELJE-KOZINA	36
6.1 PROGRAM SOCIALNEGA VARSTVA V RS.....	36
6.2 OBSEG JAVNE SLUŽBE NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA.....	37
6.2.1 Storitve pomoč družini na domu.....	37
6.3 IZVAJANJE STORITVE POMOČ NA DOMU PRED IN PO PODELJENI KONCESIJI V OBČINI HRPELJE-KOZINA	40
6.4 POMEN PRIVATIZACIJE ZA IZBOLJŠANJE STORITEV NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA.....	45

7. ZAKLJUČEK	47
LITERATURA	49
PRAVNI VIRI	50
INTERNETNI VIRI	52
VIRI IZ PUBLIKACIJ	53

SEZNAM PONAZORITEV (TABEL IN GRAFOV)

- GRAF 1: Prebivalstvo Slovenije starejše od 65 let..... 39
- GRAF 2: Uporabniki storitve pomoč na domu v letih 2006 - 2009..... 44

- TABELA 1: Področje gospodarskih in negospodarskih služb..... 6-7
- TABELA 2: Načela javno –zasebnega partnerstva..... 27-28
- TABELA 3: Število vključenih uporabnikov v letih 2006 – 2009..... 42
- TABELA 4: Število opravljenih ur v letih 2006 – 2009..... 42
- TABELA 5: Ekonomska cena storitve v letih 2006 – 2009..... 42
- TABELA 6: Višina občinske subvencije v letih 2006 – 2009..... 42
- TABELA 7: Število vključenih uporabnikov v občini Hrpelje-Kozina v letu 2009..... 45

1. UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Pojem javnih služb se je pojavil in razvil v Franciji, zibelki upravnega prava in doktrine javnih služb v 19. stoletju. Kot prvi utemeljitelj javnih služb v pravni znanosti velja Léon Duguit. V Sloveniji je uveljavljena funkcionalna opredelitev pojma javne službe. Velja, da so javne službe tiste dejavnosti, ki se morajo zaradi različnih razlogov izvrševati v javnem interesu pod posebnim režimom. V preteklosti je prevladovala klasična oblika zagotavljanja storitev javnih služb. Dejavnosti gospodarskih in negospodarskih javnih služb so se izvajale v javnem sektorju, katerih namen je zagotavljanje javnega interesa. Kljub monopolu javnega sektorja je bilo poslovanje vse bolj neučinkovito (breme javnih virov financiranja je postalo nevzdržno). Dolžniška kriza javnega sektorja je prekinila priliv posojil, kar je zmanjšalo obseg razpoložljivih sredstev za investicije v infrastrukturo. Za dobro delovanje države je pomembno, da dosega makroekonomsko stabilnost in visoke ter kvalitetne rasti, pri čemer igra glavno vlogo transparentnost javnih financ. Vse večja zapletenost države se kaže v razpršenosti vladanja, hkrati pa država tvega izgubo monopola nad odločanjem o porabi, saj je v položaju pokrivanja proračunskega primanjkljaja.

Danes živimo v globalizaciji, ki omogoča veliko priložnosti in izzivov. Tako globalizacija omogoča pretok kapitala, hitri razvoj, privatizacijo, spreminjanje vloge javnega sektorja, povečanje dostopnosti kapitala zasebnemu sektorju in pojav javno zasebnega partnerstva.

Ljudje zahtevajo večjo kakovost storitev, politiki pa morajo združiti trg in politiko, zato se država in trg dopolnjujeta, saj je vsak od njiju pogoj za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti. Tržni sistem omogoča vzajemno menjavo in medsebojno sodelovanje, država pa zagotavlja, socialno pravičnost. Trajnostnega razvoja ne moremo doseči samo z individualnimi naporimi vlade ali privatnega sektorja (v preteklosti pomanjkanje koordinacij med obema sektorjema), ampak je potrebno vire in pogoje, ki so na razpolago v obeh sektorjih uporabiti skupaj, da se doseže napredek. Le- ta se kaže v izboljšanju in učinkovitosti javnih storitev, povečanju nezadostnih finančnih sredstev javnega sektorja za investicijske namene ter povečanju učinkovitosti zasebnega sektorja.

Javni sektor je odgovoren, da so bistvene storitve za prebivalstvo zagotovljene v skladu s potrebami družbe, cilj zasebnega sektorja pa je realizacija storitev z upoštevanjem razmerja cene in koristi, ponuditi državi znanje, izkušnje in finančna sredstva.

Cilj sprememb je uporaba države za spreminjanje značilnosti trga, pri čemer država postaja partner v procesih. S kombiniranjem prednosti javnega in zasebnega sektorja pa lahko omogočamo razvoj, učinkovito podpiranje javnega interesa, odpiranje možnosti za ustvarjanje dobička in s tem tudi odpiranje delovnih mest.

Kot je razvidno že iz samega naslova naloge, bodo predmet proučevanja javne službe in privatizacija, pri čemer se bom v študiji primera omejila na izvajanje javne službe na področju socialnega varstva. S študijo primera izvajanje storitve Pomoč družini na domu v okviru javnega zavoda in po podeljeni koncesiji v izbrani občini bom preverjala smiselnost uvedbe privatizacije.

V Sloveniji smo po letu 1991 s preходом na nov ustavni in politični sistem, s katerim je prišlo do ukinitve svobodne menjave dela na področju tedanjih dejavnosti posebnega družbenega pomena (s tem pa tudi do ukinitve institucije samoupravnih interesnih skupnosti ter organizacij združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike javnih služb na teh področjih) izvedli prvo reformo javnih služb s sprejemom Zakona o Zavodih (Ur.list RS, št. 121/1991, 451/1994, Odl.US: U- 1 104/92, 8/1996, 18/1998, Odl.US: U-1-34/98, 36/2000 – ZPDZC, 127/2006 – ZJZP, v nadaljevanju ZZ) in kasneje Zakona o gospodarskih javnih službah (Ur.list RS, št. 32/1993, 30/1998, 127/2006, v nadaljevanju ZGJS).

S spreminjanjem vloge javnega sektorja in odmikom od klasičnih oblik izvajanja javnih služb k privatizaciji je država subjektom zasebnega sektorja na eni strani odprodajala kapitalske deleže ali upravljalske pravice v javnih podjetjih in drugih izvajalcih javnih služb, na drugi strani pa podeljevala posebne in/ali izključne pravice s sklepanjem koncesijskih razmerij, sama pa zasledovala javni interes z regulacijo dejavnosti javnih služb.

V diplomskem delu bom ugotavljala, kako se je skozi zgodovino spreminjal način izvajanja javnih služb.

1.2 RAZLOGI IN CILJI NALOGE

V okviru besedila bom poskušala doseči naslednje cilje:

- na kratko orisati vrste javnih služb,
- predstaviti pojem privatizacije javnih služb,
- preko študije primera iz obstoječe prakse poglobiti oblike izvajanja negospodarske javne službe s področja socialnega varstva.

V skladu s cilji diplomskega dela bom preverjala naslednji hipotezi:

Hipoteza 1 : Privatizacija negospodarskih javnih služb je v določenih primerih smiselna.

Hipoteza 2: V izbrani občini je bila uvedba privatizacije »storitev pomoč družini na domu« uspešna.

1.3 METODE DE LA

Metode, izbrane za izdelavo diplomskega dela, so pogojene z vsebino zastavljene teme. Dejstvo je, da je za kvalitetno proučevanje oziroma analiziranje problema raziskovanja potrebna uporaba več raznovrstnih metod. Da pa lahko problem sploh opredelimo in ustrezno raziskujemo, je v začetnem delu potrebno pridobiti določeno znanje, informacije in podatke s študijem literature.

V diplomskem delu bom uporabila naslednje metode:

- analizo in interpretacijo primarnih virov: pri proučevanju sistema javnih služb,
- analizo in interpretacijo sekundarnih virov: pri obravnavanju privatizacije javnih služb,
- metodo sinteze (na podlagi analize primarnih in sekundarnih virov): kot kritično presojo in primerjavo posameznih delov vsebine virov, teoretičnih spoznanj ter oblikovanje novih miselnih sklopov oziroma rešitev pri razmišljanju o možnostih za nadaljnji razvoj izvajanja javnih služb,
- zgodovinsko analizo: pri spoznavanju preteklega stanja oziroma spreminjanja in preoblikovanja načel, pravil in izvajanja javnih služb v primerjavi s sedanjim stanjem,
- primerjalno metodo: pri ugotavljanju izvajanja storitve pomoč družini na domu v okviru javnega zavoda in po podeljeni koncesiji,
- študijo primera: kot proučevanje konkretnega primera iz prakse, t.j. izvajanja storitve pomoč družini na domu v okviru javnega zavoda in po podeljeni koncesiji v izbrani občini.

2. JAVNE SLUŽBE

Delitev na javno in privatno sfero izhaja že iz antike, kjer je bila ta delitev zelo stroga. V splošnem je privatna sfera tradicionalno zajemala družinsko, hišno in gospodinjsko življenje, javna pa svet dela in politike. Pogoj za udeležbo v javnem življenju je postala blaginja ali bogastvo, ker se je bilo mogoče vsaj delno zanesti, da so tisti, ki izpolnjujejo ta pogoj, neobremenjeni in prosti za javne zadeve. Drugi predpogoj za obstoj *polis* je bil grški zakon, kajti brez tega "zakonskega zidu" bi lahko obstajalo mesto v smislu skupine hiš za skupno življenje ljudi, ne pa tudi *polis*, politična skupnost. Skozi zgodovino so se spreminjale meje med obema sferama in njun pomen (Arendt, 1996, str. 65).

»Temeljno značilnost so–bivanja ljudi v skupnosti, državi, lahko označimo na pravnem področju kot delitev prava na javno in zasebno, ki je že vse od rimskih časov globoko zakoreninjena v pravno zavest. Javno v pomenu države, državne uprave in zasebno kot civilne družbe, posameznikov sta se spreminjala in menjavala mesto v skladu z evolucijskimi stopnjami in spremembami, ki so nastopile kot posledica transformacije posameznih dejavnikov in družbe kot celote« (Pečarič, 2002, str.9).

2.1 POJEM JAVNE SLUŽBE

Sodobni francoski avtorji in teoretiki so vse bolj prepričani, da povsem precizna definicija javnih služb ni mogoča, in sicer zaradi medsebojno nasprotujoče si funkcionalne in materialne definicije javnih služb (Viler Kovačič, 2002, str. 19).

Po stari francoski ureditvi javna služba ne predstavlja neke dejavnosti, ki bi jo izvajala država, ampak posebni pravni režim, ki ga določi država v zvezi z opravljanjem določene dejavnosti. Nobena dejavnost ni sama po sebi javna služba, ampak to postane po vzpostavitvi posebnega javnega režima, ki je njeno bistvo.

Pri nas ima pojem javna služba bistveno ožji pomen, saj zajema le servisno dejavnost države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij. Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo opredeljujejo naslednji kriteriji:

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

Javna služba je dejavnost, ki jo kot javno službo določi zakon. Ker pravni režim javne službe pomeni omejitve svobode gospodarske pobude in konkurence, lahko ta pravni režim vzpostavi samo zakonodajalec.

Prvenstvena obveznost zakonodajalca pri ureditvi splošnega pravnega okvira javne službe je določitev dejavnosti, ki naj se izvaja v javnem interesu. Od vsebine javnega interesa in narave dejavnosti, ki je bodisi gospodarska bodisi negospodarska, pa je odvisna ureditev javnopravnega režima posamezne javne službe, ki pa zajema tudi določitev izvajalskih oblik.

Temelj dejavnosti javne službe je zagotavljanje javnih dobrin (to so lahko določeni proizvodi, storitve, družbena razmerja ali družbeno stanje) in so pogosto predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Kot je bilo že navedeno, je ureditev splošnega pravnega okvira javne službe v domeni zakonodajalca. Slednji mora :

- določiti dejavnosti (gospodarske ali negospodarske), v katerih je prisoten javni interes,
- opredeliti obseg in vsebino splošnega (javnega) interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe,
- določiti sistem financiranja dobrin oziroma storitev javne službe, kar zajema tudi določanje cen in drugih ekonomskih pogojev opravljanja dejavnosti,
- določiti oblike izvajanja javnih služb.

Trpin (2005) v članku Pravni položaj premoženja javnih zavodov navaja, da javna služba ni dejanski, ampak je normativni pojav. Ta normativni pojav je sicer pogojen z realnimi družbenimi razmerji, ki jih ureja, vendar je za sam pojem javne službe kljub vsemu bistven njegov normativni del. Ni javne službe brez njenega normativnega dela, ker brez pravne ureditve ni posebnega pravnega režima na posamezni dejavnosti, ki bistveno razlikuje pravni položaj te dejavnosti v razmerju do povsem enake dejavnosti, ki se odvija v okviru zasebnopravnega režima.

Glede na navedeno lahko sklepamo, da o ustanovitvi ali ukinitvi javne službe, to je vzpostavitvi posebnega javnopravnega režima izvajanja posamezne dejavnosti, odloča samo država. Od njene volje (javnega interesa) pa je odvisno, ali bo pristojnost odločitve o ustanovitvi oziroma ukinitvi javne službe ter vzpostavitvi posebnega pravnega režima javne službe in njegovem obsegu, torej pristojnost na širšo (npr. evropsko) skupnost je odvisen od stopnje njene integracije v širšo družbeno skupnost, na ožjo (npr. regionalno ali lokalno) skupnost pa je pogojen predvsem s stopnjo decentralizacije države.

2.2 VRSTE JAVNIH SLUŽB

Poznamo tri glavne delitve javnih služb:

- glede na področje, ki ga pokrivajo → gospodarske in negospodarske,
- glede na ustanovitelja → državne in lokalne,

- glede na to ali je uporaba dobrin za uporabnike obvezna ali ne → obvezne in neobvezne.

Gospodarske in negospodarske javne službe so določene s posameznimi področnimi zakoni. Krovna zakona sta:

- Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS),
- Zakon o zavodih (v nadaljevanju ZZ).

Zakona ne določata katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata le režim njihovega izvajanja.

Med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami obstaja nekaj bistvenih razlik:

- gospodarske javne službe se običajno izvajajo monopolno – če je neka dejavnost gospodarska javna služba, jo izvaja en subjekt ali omejeno število subjektov,
- na področju negospodarskih javnih služb ni tako, z zdravstveno dejavnostjo, izobraževalno, kulturno, socialno, športno... se lahko ukvarja vsakdo, ki izpolnjuje predpisane pogoje. Na področju navedenih dejavnosti se poleg javne službe opravlja še navadna tržna dejavnost,
- gospodarske javne službe se financirajo preko cen storitev,
- negospodarske javne službe se financirajo iz javnih sredstev – proračuna in posebnih namenskih javnih skladov,
- pri gospodarskih javnih službah lahko kot javno službo opredelimo neko dejavnost v celoti,
- pri negospodarskih javnih službah je javna služba lahko samo del dejavnosti in se določi z nacionalnim programom. (nacionalni program športa od leta 2006-2010, nacionalni program kulture....).

Tabela 1: področja gospodarskih in negospodarskih javnih služb

GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE
Na področju energetike	Na področju vzgoje in izobraževanja
Na področju prometa in zvez	Na področju znanosti
Na področju komunalnega in vodnega gospodarstva	Na področju socialnega varstva in socialnega zavarovanja
Na področju gospodarjenja z drugimi naravnimi bogastvi	Na področju zdravstva
Na področju varstva okolja	Na področju športa

Na drugih področjih gospodarske infrastrukture	Na področju kulture
Zakon o gospodarskih javnih službah	Zakon o zavodih

Vir: prirejeno po Virant (1998).

2.2.1 Gospodarske javne službe

Področje delovanja gospodarskih javnih služb v Sloveniji ureja ZGJS, ki pravi, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine, katerih proizvodnja v javnem interesu zagotavlja država ali lokalna skupnost za zadovoljevanje tistih javnih potreb, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Tako se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo javne dobrine s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja itd.

V omenjenem zakonu so tudi opredeljeni načini financiranja gospodarskih javnih služb, in sicer se za izmerljivo in določljivo uporabo javnih dobrin plačuje cena proizvoda oziroma storitve, ki se lahko določi diferencirano po kategoriji uporabnikov in količini oziroma redkosti uporabe javnih dobrin, pri čemer obstaja tudi možnost subvencioniranja cen iz proračuna, medtem ko se neizmerljiva oziroma nedoločljiva uporaba javnih dobrin financira iz proračuna (Pevcin, 2008, str. 17).

Poglavitno načelo gospodarskih javnih služb je načelo enake dostopnosti →javne dobrine so pod enakimi (z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi) pogoji dostopne vsakomur.

V gospodarskih javnih službah je trend liberalizacije (odpiranje konkurence), kar pomeni, da se posameznim dejavnostim, ki so bile prej obravnavane kot javne službe in s tem monopolizirane omogoči vstop konkurence. Liberalizacijo pospešuje EU. Predvsem je izrazita na področju elektronskih komunikacij, energetike...

Gospodarske javne službe delimo:

- državne gospodarske javne službe → to so tiste, za katerih zagotavljanje je odgovorna država,
- lokalne gospodarske javne službe → to so tiste, za katerih zagotavljanje so odgovorne lokalne skupnosti,
- obvezne gospodarske javne službe → ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotavljati kot javne službe.

Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom, izbirnih državnih javnih služb ni, so le izbirne lokalne (Virant, 2002, str. 132).

Za zagotavljanje javnih služb sta odgovorni država ali lokalna skupnost. Država ali lokalna skupnost lahko zagotavljata javno službo:

- preko organov javne uprave,
- preko posebej za ta namen ustanovljenih organizacij,
- preko oseb zasebnega prava.

Načine (oblike) javnih služb urejata Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) in Zakon o zavodih (ZZ). Ureditev načinov izvajanja javnih služb po Zakonu o zavodih pa je dokaj skopa, zato posamezni področni zakoni še podrobneje urejajo specifikacije teh področij (Virant, 2004, str. 136).

Z gospodarskimi javnimi službami se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvod in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu (ZGJS, 1. člen). S tem je zagotovljena dostopnost do storitev vsem državljanom in državljanom, kar je bistvo javne službe.

Pri zagotavljanju javne službe je vedno v ospredju ideja solidarnosti, kar pomeni enakost in stalnost dostopa. Javne službe se ne zagotavljajo vedno brez plačila, ponavadi so plačljive predvsem gospodarske javne službe kot so elektrika, plin, telekomunikacija, pošta in druge, a vendar je država kot regulator povsod prisotna in regulira ceno teh dobrin, vendar jih ne prepusti direktno trgu.

V 3.členu ZGJS je določeno, da so gospodarske javne službe republiške ali lokalne in so lahko obvezne ali izbirne. Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom.

Način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

Tehnični, oskrbovalni, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi za opravljanje gospodarskih javnih služb se urejajo s predpisi pristojnih ministrov.

2. člen ZGJS določa, da se gospodarske javne službe določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. Bistvo javne službe je poudarjeno v drugem odstavku 2. člena, in sicer: »Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb«. Torej, primarni cilj nikakor ni dobiček, temveč je primarnost zagotavljanje javne službe vsem pod enakimi pogoji.

Oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb predpisuje 6. člen ZGJS:

- a) v režijskem obratu,

- b) v javnem gospodarskem zavodu,
- c) v javnem podjetju,
- d) z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,
- e) z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Gospodarski javni zavodi in javna podjetja morajo izdelati program za obvladovanje kakovosti poslovanja, ki ga sprejme ustanovitelj.

Koncesionar ali oseba zasebnega prava, ki posluje z javnim kapitalnim vložkom v zadevah izvajanja gospodarske javne službe, posluje v skladu z načinom, predpisanim za opravljanje javne službe.

Režijski obrat, javni gospodarski zavod in javno podjetje spadajo med načine izvajanja javnih služb v režiji, pri koncesiji in vlaganju javnega kapitala pa gre za privatizirano izvajanje (Virant, 2004, str. 137).

Javno- zasebno partnerstvo ureja poseben zakon in sicer Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Ur. l. RS št. 127/2006).

Ne glede na način izvajanja (v režiji ali privatizirano) režim dejavnosti ureja država (vlada) oziroma lokalna skupnost (Virant, 2004, str. 137).

AD a) Režijski obrat

O izvajanju javne službe v režiji govorimo, ko javno službo neposredno opravlja država prek svojih organov oziroma upravnih služb ali ustanov, ki jih v ta namen ustanovi. Ustanovi torej ustrezno organizacijsko obliko upravnega organa oziroma službe ali pa javni zavod, javno podjetje oziroma drugo državno ustanovo, ki neposredno proizvaja oziroma opravlja storitve, ki so javne dobrine. Država na tak način zagotavlja javne dobrine samo takrat, kadar je iz ekonomskih ali tehničnih razlogov ni mogoče enako ali bolj racionalno zagotoviti z dajanjem koncesij ali z vlaganjem kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Gre za koncept, po katerem država, če je le mogoče, ne ustanavlja lastnih podjetij in drugih organizacijskih oblik za izvajanje javnih služb, temveč v čim večji meri prepušča oskrbo z javnimi dobrinami zasebnemu sektorju (Čebulj in Strmecki, 2002, str. 27).

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

AD b) Javni gospodarski zavod

Vlada ali lokalna skupnost ustanovi javni gospodarski zavod za opravljanje ene ali večih gospodarskih dejavnosti, kadar se v celoti izvajajo kot neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb.

Soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda so lahko tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži skupaj ne smejo presegati 49%. (ZGJS, 18. člen).

Javni gospodarski zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi.

Akt o ustanovitvi vsebuje tudi naloge, ki jih izvaja javni gospodarski zavod kot javno pooblastilo (ZGJS, 20. člen).

Poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda vodi direktor.

Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj zavoda, če ni z aktom o ustanovitvi za to pooblaščen upravni odbor, in sicer na podlagi javnega razpisa ter pod pogoji, na način in po postopku, določenim s statutom. S statutom se določijo tudi pravice, obveznosti in odgovornost direktorja. Direktor se imenuje za štiri leta, ista oseba pa je lahko po preteku mandata ponovno imenovana (ZGJS, 22. člen).

Če ustanovi javni gospodarski zavod več lokalnih skupnosti, se z aktom o ustanovitvi uredijo tudi njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti.

Če so soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda tudi osebe zasebnega prava, se medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti vseh ustanoviteljev uredijo s pogodbo (ZGJS, 20. člen).

AD c) Javno podjetje

Javno podjetje je po naši zakonodaji podjetje, ki zagotavlja upravljanje javne gospodarske službe, njegov profitni interes pa je podrejen zagotavljanju javnega interesa. Ustanovitelj javnega podjetja je država oziroma lokalna skupnost. Premoženje je lahko v celoti v državni lasti ali v lasti lokalne skupnosti (Kamnar, 1999, str. 46).

Pravice ustanovitelja so definirane v 26. členu ZGJS:

- ustanovitelj določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- ustanovitelj odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin,
- ustanovitelj sprejme poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja.

Načini vodenja opredeljuje 27. člen ZGJS Poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor.

Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj javnega podjetja na podlagi javnega razpisa pod pogoji, na način in po postopku, določenim s statutom. S statutom se določijo tudi pravice, obveznosti in odgovornost direktorja.

Direktorja se imenuje za štiri leta, ista oseba pa je lahko po preteku mandata ponovno imenovan

6. člen ZGJS določa, da v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno.

AD d) Koncesija s strani oseb zasebnega prava

O koncesionirani javni službi govorimo, ko država kot koncendent podeljuje pravico opravljati določeno javno službo zasebnopravnemu subjektu pod pogoji, ki jih sama določi in njihovo izpolnjevanje pri izvajanju javne službe tudi nadzira (Čebulj in Strmecki, 2002, str. 27).

Koncesionar ali oseba zasebnega prava, ki posluje z javnim kapitalskim vložkom v zadevah izvajanja gospodarske javne službe, posluje v skladu z načinom, predpisanim za opravljanje javne službe (ZGJS, 6. člen).

AD e) Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

Eden izmed načinov izvajanja gospodarske javne službe, ki ga predvideva ZGJS, je vlaganje javnega kapitala. Gre za privatizirano izvajanje javne službe, le da za razliko od koncesije, kjer se javna služba praviloma financira iz sredstev koncesionarja, ki jih le-ta pridobiva s prodajo storitev, v tem primeru angažira tudi javna (proračunska) sredstva. Država ali lokalna skupnost vložijo javna sredstva v osebo zasebnega prava. Na podlagi odločitve vlade ali lokalne skupnosti o vlaganju javnega kapitala se (podobno kot pri koncesiji) izvede javni razpis, na katerem se izbere podjetje, v katero se vlaga javni kapital. Z izbranim gospodarskim subjektom se sklene posebna pogodba, ki postavlja izbrano osebo zasebnega prava v podoben položaj kot koncesionarja (Virant, 2004, str. 148).

2.2.1.1 Obvezne državne gospodarske javne službe

- na področju varstva okolja → ravnanje z odpadki službe zbiranja, razvrščanja, skladiščenja in prevažanja določenih posebej nevarnih rizičnih oziroma zdravju škodljivih odpadkov,
- področje energetskega gospodarstva → upravljanje z energetskega omrežjem ostaja javna služba, za transport je obvezna država, prodaja, dobava pa se postopoma liberalizira,
- železniške prometne storitve,
- poštne storitve prenosa pisem do mase 1000 g, dopisnic in telegrafskih sporočil v notranjem in mednarodnem prometu,
- vzdrževanje avtocest, hitrih cest,
- prevozi v mestnem prometu v mestnih občinah.

2.2.1.2 Obvezne lokalne gospodarske javne službe

- oskrba s pitno vodo,
- odvoz odpadkov in ravnanje s komunalnimi odpadki,
- ravnanje s komunalnimi odpadki in odlaganje odpadkov (ekološki otoki),
- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
- dimnikarska služba,
- gasilska služba,
- pokopališka in pogrebna dejavnost,
- gospodarjenje s stavbnimi zemljišči,
- vzdrževanje lokalnih javnih cest.

Izbirne lokalne javne službe se oblikujejo, ko gre za zagotavljanje dobrin, ki morajo biti na razpolago vsem občanom. To so dobrine, ki jih ni mogoče kupiti in so v interesu občine.

2.2.1.3 Izbirne lokalne gospodarske javne službe

- javna razsvetljava naselij,
- urejanje naselij in krasitev naselij,
- preskrba s plinom in toplotno energijo,
- urejanje in upravljanje parkirišč,
- javne tržnice,
- kopališka dejavnost,
- zimska služba,
- kabelsko informacijski sistem.

Upoštevati je potrebno določilo 5. člena ZGJS, ki določa, da je uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami, načeloma obvezna, uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izbirnimi gospodarskimi javnimi službami, pa načeloma neobvezna. Občina mora torej zagotoviti opravljanje tistih javnih služb, ki so z zakonom določene kot obvezne javne službe, medtem ko se glede izbirnih javnih služb (določenih z zakonom) prosto odloča (Pličanič, 1995, str. 496).

2.2.2 Negospodarske javne službe

Načine izvajanja negospodarskih javnih služb v Sloveniji ureja Zakon o zavodih, ki pa je »v tem delu dokaj skop, tako da podrobnejšo ureditev najdemo v področnih zakonih« (Virant, 2004, str. 148).

Primeri področnih zakonov so:

- področje socialnega varstva ureja Zakon o socialnem varstvu (ZSV, Ur. l. RS št. 54/92, 122/2007),
- področje vzgoje in izobraževanja urejajo Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, Ur. l. RS št. 12/1996, 47/2010), Zakon o osnovni šoli

(ZOs, Ur. l. RS št. 12/1996, 102/2007) in Zakon o vrtcih (ZVrt, Ur. l. RS št. 12/1996, 36/2010),

- področje zdravstva urejata Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ, Ur. l. RS št. 9/1992, 47/2010) in Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej, Ur. l. RS št. 36/2004),
- področje kulture urejajo Zakon o skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti (ZSLKD, Ur. l. RS št. 1/96, 22/2000-ZJS, 29/2010-ZJSKD), Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1, Ur. l. RS št. 87/2001, 96/2002 - ZUJIK) in Zakon o društvih (ZDru-1, Ur. l. RS št. 61/2006, 91/2008),
- področje športa ureja Zakon o športu (Zspo, Ur. l. RS št. 22/1998, 97/2001).

Na področju negospodarskih javnih služb se kot javne službe opravlja le tisti del dejavnosti, ki se financira iz javnih sredstev. Možno je tudi, da se tovrstne dejavnosti opravljajo kot tržna oziroma gospodarska dejavnost, kjer je osnovni cilj pridobivanje dobička (Pagon, 2002, str. 23).

Razvoj negospodarskih javnih služb je pogojen s socialno vlogo države. Država želi te storitve narediti dostopne vsakomur, tako se zagotavlja minimalni socialni standard. Negospodarske javne službe srečamo na področjih družbenih dejavnosti:

- dejavnost vzgoje in izobraževanja,
- znanost,
- kultura, knjižničarstvo,
- šport,
- zdravstvo in lekarna,
- socialno varstvo,
- otroško varstvo,
- invalidsko varstvo,
- socialno zavarovanje.

Cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Lokalne skupnosti oziroma država določijo določen obseg dejavnosti kot javno službo in se financirajo iz javnih sredstev.

Izvajanje negospodarskih javnih služb ni monopolno. Opravlja jih lahko vsak, ki izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje dejavnosti na področju: zdravstva, šolstva, otroškega varstva, socialnega varstva, kulture, športa. Javna služba se smatra le tisti del dejavnosti, ki se financira iz javnih sredstev (Virant, 2002, str.135).

2.2.2.1 Negospodarske javne službe na področju socialnega varstva

Socialnovarstvena dejavnost obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva. Pravice iz socialnega varstva obsegajo storitve in ukrepe, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva ter denarno socialno pomoč, namenjeno tistim posameznikom, ki si sami materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.

Storitve socialnega varstva, ki jih zagotavljajo država in lokalne skupnosti, določa zakon. Upravičenost do storitev in vključitve v program je odvisna od socialnih razmer in osebnostnih stanj, ki utemeljujejo potrebo po storitvi oziroma vključitvi v program. Ob pogojno enakih socialnih razmerah ali osebnostnih stanjih je pravica do storitev oziroma vključitve v program lahko:

- dostopna vsem brezplačno ali pa
- dohodkovno odvisna ali dostopna vsem za plačilo, katerega višina je odvisna od plačilne sposobnosti.

Obseg javna službe na področju socialnega varstva

- socialna preventiva,
- prvo socialna pomoč,
- osebna pomoč,
- pomoč družini za dom in na domu,
- institucionalno varstvo,
- vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji.

Merila, po katerih se določa obseg javne službe za posamezne storitve iz prejšnjega odstavka, določa socialnovarstveni program.

2.2.2.2 Opravljanje negospodarskih javnih služb

Negospodarske javne službe se ukvarjajo z dejavnostmi, ki niso materialne narave, njihov cilj ne sme biti pridobivanje dobička.

Osnovna značilnost negospodarskih služb je, da so dostopne vsem državljanom in državljanom, glede na njihove potrebe (npr. zdravstvo, socialno varstvo) v enaki meri (npr. osnovna šola), njihovih izvajalci pa so lahko:

- a) javni zavodi,
- b) zasebniki s koncesijo.

AD a) Javni zavod

Javne zavode srečamo na vseh področjih negospodarskih dejavnosti. Kot javni zavodi delujejo osnovne šole, srednje šole, gimnazije, univerzi in njune članice, muzeji, bolnišnice, zdravstveni domovi itd. (Virant, 2004, str. 149).

Način izvajanja negospodarskih javnih služb določa ZZ. Podrobneje urejajo to področje področni zakoni in vladne uredbe.

ZZ ureja statusna vprašanja zavodov in določa, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina.

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

Zavod se ustanovi na podlagi ustanovitvenega akta.

V 29. členu ZZ je določeno, da zavod upravlja svet ali drug kolegijski organ upravljanja.

Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki porabnikov oziroma zainteresirane javnosti.

Sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda.

Svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda, predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve (ZZ, 30. člen).

Poslovodni organ zavoda je direktor ali drug individualni organ. Direktor organizira in vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda.

Direktor vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela zavoda ločeni.

Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda (ZZ, 32. člen).

Zavod ima statut ali pravila, kateri ureja organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda. Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja.

Zavod ima lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda, v skladu s statutom oziroma pravili.

AD b) Zasebniki s koncesijo

V 23. členu ZZ je opredeljen še en način izvajanja negospodarske javne službe, in sicer koncesija. »Javno službo lahko opravlja tudi drug zavod (*zasebnik, op.a.*) na podlagi koncesije. Tak zavod ima glede opravljanja javne službe pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda«.

Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da z zakonom ali odlokom občine ali mesta ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom (akt o koncesiji) (ZZ, 25.člen).

Razmerje med koncendentom (organ, ki podeli koncesijo) in koncesionarjem (zavod, ki se mu daje koncesija) je opredeljeno v 26. členu ZZ: »Organ, ki daje koncesijo (koncedent), in zavod, ki se mu daje koncesija (koncesionar), skleneta pogodbo o koncesiji«.

S pogodbo o koncesiji se uredijo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem ter določijo pogoji, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo, v skladu s predpisi, ki urejajo javno službo.

Koncedent lahko da koncesionarju v uporabo za opravljanje javne službe potrebne prostore in opremo.

V zakonu je opredeljeno, da se koncesija lahko podeli za določen ali nedoločen čas, ter preneha s potekom časa, za katerega je bila dana, ali na podlagi odpovedi v roku, določenem z aktom o koncesiji.

V primeru, da koncesionar ne opravlja javne službe v skladu s predpisi, aktom o ustanovitvi in pogodbo o koncesiji mu je le - ta lahko odvzeta s strani koncudenta.

3. ZGODOVINSKI RAZVOJ JAVNIH SLUŽB

Pojem javna služba je nastal konec 19. stoletja v praksi francoskega Državnega sveta (primer *Blanco 1873 op.*), ki je javno službo označil kot »aktivnost uprave po načelih javnega prava« (Borković, 1997, str. 12). Kot prvi utemeljitelj javnih služb v pravni znanosti velja Léon Duguit. Vendar slednje ne pomeni, da so se javne službe začele razvijati šele v tem obdobju.

Skozi čas, od antike do današnjih dni, zasledimo vrsto dejavnosti, ki jih je zaradi zagotavljanja širšega, splošnega interesa, z namenom zagotavljanja dobrin prebivalcem, izvajala družbena skupnost. Tako so npr.

- Kitajci v antiki upravljali namakalne sisteme, kanale, varovali javna skladišča žita,
- Inki gradili ceste in zagotavljali dobavo vode,
- Rimljani upravljali gledališča in penzione.

V srednjeveški Evropi so države na primer skrbele za:

- obrambo, javni red, in pravosodje,
- ceste, mostove, pristanišča in svetilnike,
- izsuševanje in namakanje kmetijskih zemljišč,
- zagotavljale socialno skrbstvo, zdravstvo, šolstvo...

V 18. in 19. stoletju zasledimo razvoj novih dejavnosti, za katere so skrbele države, kot npr. upravljanje s kanali, železnico, plinovodi, vodovodi in električnim omrežjem, ki so se sicer sprva izvajale v zasebni, kasneje pa v javni sferi.

V 18. stoletju sta se gradnja infrastrukture in izvajanje dejavnosti v splošnem interesu v pretežni meri zagotavljala s podeljevanjem koncesij zasebnim podjetjem, s čimer so se sicer ustvarili prvi monopoli, ki pa so jih države zaradi vedno večje korupcije in nenadzorovanega izkoriščanja kmalu odpravile ter dejavnosti prenesle v izvajanje javnim oblastem.

Ob koncu 19. stoletja je razvoj javni služb potekal vzporedno z razvojem meščanske (buržoazne) države in je bil tudi predmet zakonodaje. V prvi fazi razvoja buržoazne države, v njeni liberalistični eri, v kateri je imela država predvsem vlogo nočnega čuvaja, je bilo število dejavnosti, ki so se izvajale v splošnem interesu, zelo omejeno.

To je bilo v skladu z zahtevami rastočega kapitalizma in razrednimi interesi meščanstva, ki se je osvobajal izpod absolutističnih režimov in kateremu je v tem času ustrezalo, da se je država čim manj vmešavala v ekonomske in družbene odnose.

Država se je v tem času ukvarjala pretežno z obrambo pred zunanji sovražniki in ohranjanjem varnosti, reda in mira na njenem območju ter v sami skupnosti (Duguit, 1998, str. 48).

Teoretiki tistega časa poudarjajo, da se z družbenim razvojem veča tudi število vsakovrstnih potreb, pogostejša je tudi intervencija države. Meščanstvo kot vladajoči razred ni moglo zadovoljiti vseh potreb novo nastajajoče družbe brez intervencije države. Zaradi tega je država začela prevzemati nove in nove naloge, s katerimi je zagotovila nemoten kapitalistični način proizvodnje. Tako je država izobraževala kadre, ustanavljala šole in druge prosvetne ustanove, organizirala izvajanje poštних, telefonskih in železniških storitev ter druge službe, ki so bile nujno potrebne za razvoj takratne meščanske družbe.

Duguit zagovarja stališče, da sodobna država ne more biti več le represivna organizacija – s policijo, z zapori in davkarijo, pač pa mora biti federacija javnih služb, ki zagotavljajo ljudem prav tiste dobrine, ki so pomembne za življenje ljudi in za razvoj družbe, pa jih na tržni način ni mogoče zagotavljati. S tem je bila postavljena načelna opredelitev pojma javne službe in njenega družbenopolitičnega pomena (Duguit v Šmidovnik, 1995, str. 125).

Duguit je označil javno službo kot »vsako dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo«. Duguit je celotno državno organizacijo štel za skupek javnih služb. V francoskem pravu je pojem javne službe še vedno pojmovan izredno široko, tako da zajema tudi avtoritarno dejavnost državnih organov. Javna služba je vsaka dejavnost, preko katere se zadovoljujejo javne potrebe. V okviru pojma javne službe (»service public«) tako na primer sodi pravosodje, diplomacija, skrb za javni red in mir itd. (Virant, 2004, str.129).

K sami miselni tvorbi pojma javne službe je gotovo največ prinesla francoska pravna teorija. Posebno mesto pripada Leonu Duguitu. V svojem znanem delu o preobrazbi javnega prava je državo razglasil za sistem, ki organizira in koordinira javne službe. V tistem času je tako v teoriji kot tudi praksi dozorelo spoznanje, da država ni samo suverena oblast, ki s silo zapoveduje skupinam posameznikov, ampak mora silo uporabljati tudi za ustvarjanje in izvajanje javnih služb. V francoski pravni teoriji ima pojem javne službe danes simboličen pomen; je temelj upravnopravne in državne ureditve nasploh (Brezovnik, 2008, str. 12-15).

Javne službe in javna podjetja so nato igrala skorajda odločilno vlogo v gospodarstvih evropskih držav v 30. in 40. letih prejšnjega stoletja, ko se je pojavila svetovna gospodarska kriza. Večji del le teh je bil v javnem lastništvu in dejavnosti, znane pod pojmom javne službe, niso bile podrejene civilnemu, temveč javnemu pravu. Te dejavnosti niso bile predmet ponudbe na konkurenčnem trgu, temveč so zanje veljala posebna pravila oz. ugodnosti ter pravice.

V 80. letih prejšnjega stoletja sta se kot kritika tega pristopa opazila ponovno pojavili procesi privatizacije, liberalizacije ter deregulacije. Posledica teh trendov je uvajanje trga in konkurence na področje javnih služb in odpravljanje tim. posebnih pravic ali privilegijev.

Opravljanje tovrstnih dejavnosti se postopoma podreja zasebnemu, civilnemu pravu. Zmanjšuje in odpravlja se državna intervencija in se uvaja zasebna pobuda.

4. FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB IN NADZOR NAD POSLOVANJEM

4.1 FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB

Gospodarske javne službe se financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Republika zagotavlja sredstva iz proračuna za financiranje republiških gospodarskih javnih služb, lokalna skupnost pa za financiranje izbirnih lokalnih javnih služb. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih gospodarskih služb se razmeji med republiko in lokalno skupnostjo na način, ki ga določa zakon (ZGJS, 8. člen).

Glede financiranja obstaja med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami bistvena razlika. Uporabniki storitev, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, plačujejo ceno teh storitev. Cene se oblikujejo na način, ki ga določa zakon ali občinski odlok, torej se ne oblikujejo prosto. Če javno službo izvaja javno podjetje, o cenah odloča ustanovitelj, če pa javno službo izvaja koncesionar, je cena opredeljena v koncesijski pogodbi. Država oziroma lokalne skupnosti imajo torej odlično vlogo pri določanju cene. Cene so lahko tudi diferencirane glede na kategorijo uporabnikov, lahko se določijo posebej za velike in posebej za male uporabnike. Gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo storitve, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva, se financirajo iz sredstev proračuna, iz katerega se običajno financira tudi izgradnja infrastrukturnih objektov in naprav (Virant, 2002, str. 150).

V slovenski pravni ureditvi sistem financiranja tako gospodarskih kot tudi negospodarskih javnih služb ni urejen s sistemskim zakonom. ZZ in ZGJS sicer vsebujeta določbe o financiranju izvajalcev dejavnosti javnih služb vendar, lahko ob teh določilih zasledimo tudi specifično ureditev v področni zakonodaji.

- Izvajalci negospodarskih dejavnosti javnih služb se za razliko od izvajalcev dejavnosti gospodarskih javnih služb, praviloma financirajo iz javnofinančnih virov, vendar lahko v praksi zasledimo sisteme financiranja, ki predstavljajo kombinacijo javnofinančnih in zasebnih virov. (Brezovnik, 2008, str. 119)

V skladu z veljavnim ZGJS–om se cene proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom (ZGJS, 59. člen). Vlada lahko sprejme ukrepe kontrole cen, med katerimi veljavni Zakon o kontroli cen (v nadaljevanju: ZKC) (Ur. l. RS, št. 51/2006-UPB 1) določa tudi določitev mehanizma (metodologije) cen. Ukrepi kontrole cen so:

- določitev najvišje cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blago nad to ceno, lahko pa pod njo,
- določitev trdne (fiksne) cene, pri čemer podjetja ne smejo prodajati blaga ne po višji in ne po nižji ceni,
- določitev najnižje cene, pri čemer podjetja ne smejo določiti ali sprejeti nižje cene,
- določitev elementov cene, pri čemer se v skladu s 1. do 3. točko tega člena določijo najvišja, trdna ali najnižja cena za posamezne sestavine ali več sestavin,
- določitev mehanizma cen, pri čemer se določi način oblikovanja cen, sestavine, ki jih podjetje sme ali mora ali ne sme upoštevati, in merila, po katerih se cene ali njihove sestavine morajo ali smejo oblikovati (na primer borzne cene),
- pridobitev predhodnega soglasja k cenam, pri čemer se cena ne more določiti ali spremeniti brez predhodnega soglasja,
- vračanje cen na določeno raven, pri čemer je podjetje dolžno določiti cene, ki so veljale pred zvišanje ali znižanjem, kakor so bile te cene ugotovljene v aktu vlade,
- predhodna prijava cen, pri čemer so podjetja dolžna ministrstvu prijaviti veljavne cene in vsako njihovo spremembo,
- obvezno redno ali občasno pošiljanje podatkov o cenah za posamezno blago ali več vrst blaga na temelju odredbe ministra (ZKC, 9. člen).

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

Lokalna skupnost lahko za financiranje lokalnih gospodarskih javnih služb predpiše davek v skladu s predpisi, ki urejajo financiranje javne porabe in nalog lokalnih skupnosti (ZGJS, 61. člen).

4.2 NADZOR

Izvajanje nadzora nad javnimi zavodi in drugimi izvajalci javnih služb je definirano v 14. členu Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur.l. RS, št 72/2002): »Za izvajanje nadzora javnih financ javnih zavodov in drugih izvajalcev javnih služb, ki so proračunski uporabniki, lahko pristojna ministrstva in občine uporabijo svojo notranjo revizijsko službo. Notranja revizijska služba pristojnega ministrstva ali občine o ugotovitvah opravljenega revidiranja v javnih zavodih in drugih izvajalcih javnih služb v pristojnosti ministrstva ali občine v takih primerih poroča ministru oziroma županu«.

ZZ v 50 členu določa način nadzora :

- Nadzor nad zakonitostjo dela zavoda opravljajo pristojni državni organi,

- Nadzor nad finančnim poslovanjem zavoda opravljajo pristojni državni organi oziroma pooblašcene organizacije,
- Nadzor nad strokovnostjo dela zavoda opravljajo z zakonom določeni strokovni organi.

Nadzor gospodarskih javnih služb urejajo ZGJS, Zakon o računovodstvu (ZR, Ur. l. RS, 33/1999) in Zakon o javnih financah (ZJF, Ur. l. RS, 79/1999, 38/2010).

Nadzor lahko izvaja tudi nadzorni odbor občine ali pa notranja revizijska služba.

5. POJEM PRIVATIZACIJE

V splošnem je privatna sfera tradicionalno zajemala družinsko, hišno in gospodinjsko življenje, javna pa svet dela in politike. V antiki je bilo privatno področje gospodinjstva/gospodarstva (= *oikos*) izenačeno z nujnostjo, torej s področjem, kjer se je obvladovalo življenjske nujnosti (Arendt, 1996, str. 66).

Privatnost je bila torej povezana s tistim, kar je skrito, prikrito, kar ni na očeh, medtem ko je javnost predstavljala tisto, kar je skupno, kar je vidno, transparentno in manifestno.

Meja med javno in zasebno sfero je bila na institucionalnem in družbenem področju skozi zgodovino človeštva vedno bolj ali manj prisotna, na površju pa se v vsej svoji razsežnosti pojavi že v času rimske republike (Pečarič, 2002, str.9).

V preteklosti je prevladovala klasična oblika zagotavljanja storitev javnih služb. Dejavnosti gospodarskih in negospodarskih javnih služb so se izvajale v javnem sektorju, katerega vzrok je zagotavljanje javnega interesa. Kljub monopolu javnega sektorja je bilo poslovanje vse bolj neučinkovito, saj je breme javnih virov financiranja postalo nevzdržno. Dolžniška kriza javnega sektorja je prekinila priliv posojil, kar je zmanjšalo obseg razpoložljivih sredstev za investicije v infrastrukturo. Za dobro delovanje države je pomembno doseganje makroekonomske stabilnosti ter visoke in kvalitetne rasti, pri čemer igra glavno vlogo transparentnost javnih financ. Država postaja vse bolj zapletena, kar se kaže v razpršenosti vladanja, pri tem tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je v položaju pokrivanja proračunskega primanjkljaja (Brezovnik, 2008, str. 126-127).

Privatizacija v ekonomskem smislu pomeni prenos lastniških deležev iz javnega v zasebni sektor; omogoča, da se državno-lastniški monopolni izvajalci iz trdih in togih oblik preobrazijo v družbe, za katere velja konkurenca in tržne zakonitosti (prim. Pečarič, 2010).

Literatura (prim. Alemanni, 1999. str.11) pa s pojmom privatizacija označuje tudi naslednje:

- sprememba pravnega statusa družbe,
- sprememba v načinu upravljanja družbe,
- večja avtonomija v upravljanju,
- spodbujanje konkurenčnosti na trgu,
- zmanjšanje obsega in pomena javnih storitev,
- prenos javnih investicij v privatni sektor,
- preobrazbo, ki vodi v zmanjševanje vpliva državnih organov na vodenje subjektov v državni lasti,

- prepušča upravljanje državnih podjetij zasebni gospodarski pobudi, ki jo vodijo tržni mehanizmi.

Denimo ekonomista Beesley in Littlechild (prim. Kay idr., 1986, str. 35) privatizacijo v ožjem pomenu opredelita kot prodajo najmanj 50% kapitala državnega podjetja privatnem sektorju. Za dejanje privatizacije se šteje tudi, če se 1% javne lastnine proda privatnemu sektorju.

Glas (1994, str. 6) pa obravnava pojem privatizacije v širšem smislu, ki poleg prodaje državnega premoženja zajema tudi liberalizacijo ali deregulacijo (kar pomeni vpeljavo večje konkurence v dejavnosti, ki so jih prej nudile javne agencije ali pa dejavnosti privatnega sektorja, ki jih je prej uravnavala država), pogodbeno oddajanje del (koncesioniranje) pri dejavnostih, ki jih financira država, opravljajo pa zasebna podjetja, ali skrčenje državne blagajne.

S privatizacijo se povečuje ekonomska učinkovitost, zmanjšuje se vmešavanje države v gospodarstvo, zmanjšuje se zadolževanje javnega sektorja, širi se ljudski kapitalizem. Vsaka privatizacija prinese tudi preveliko monopolno moč privatiziranih podjetij, odpuščanje delavcev, tuj nadzor nad določenimi dejavnostmi. Za državo je privatizacija ugodna, saj se reši bremena podjetij, ki poslujejo z izgubo. Lastništvo podjetij se prenese na širšo javnost, prav tako se prenesejo delnice in lastniški deleži organizacij javnega sektorja na privatne fizične osebe ali na privatna podjetja (Gregorec, 2009, str. 13).

Danes živimo v globalizaciji, ki omogoča veliko priložnosti in izzivov. Tako globalizacija omogoča pretok kapitala, hitri razvoj, privatizacijo, spreminjanje vloge javnega sektorja, povečanje dostopnosti kapitala zasebnemu sektorju in pojav javno-zasebnega partnerstva.

Politiki morajo združiti trg in politiko, ker ljudje zahtevajo večjo kakovost storitev, zato se država in trg dopolnjujeta, saj je vsak od njiju pogoj za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti. Tržni sistem omogoča vzajemno menjavo in medsebojno sodelovanje, država pa zagotavlja socialna pravičnost. Trajnostnega razvoja ne moremo doseči samo z individualnimi napori vlade ali privatnega sektorja (v preteklosti pomanjkanje koordinacij med obema sektorjema), ampak je potrebno vire in pogoje, ki so na razpolago v obeh sektorjih uporabiti skupaj, da se: doseže napredek, izboljša kakovost in učinkovitost javnih storitev, poveča nezadostna finančna sredstva javnega sektorja za investicijske namene ter za učinkovitost zasebnega sektorja.

5.1 CILJI IN RAZLOGI ZA PRIVATIZACIJO

Največkrat se kot cilj privatizacije javnih služb omenja dobiček, vendar le-ta ni primaren. Izpostaviti je potrebno predvsem povečanje učinkovitosti operacij. V procesih privatizacije javnih služb država postaja partner v zagotavljanju javnih storitev, ohranjati mora vlogo

sistemskega regulatorja in nadzornika. S kombiniranjem prednosti javnega in zasebnega sektorja bi bil omogočen razvoj ter učinkovito izvrševanje javnega interesa. S privatizacijo javnih služb se odpirajo tudi možnosti za ustvarjanje dobička (posledica znižanja stroškov in uvedba učinkovitejših strokovnih struktur) in s tem tudi potencialno odpiranje novih delovnih mest.

Setnikar Cankar, Pevcin in Aristovnik (2008, str. 80-81) med najpomembnejše cilje privatizacije uvrščajo:

- Povečanje učinkovitosti.

Konkurenca v panogi prisili podjetja k učinkovitejši izrabi resursov in večji racionalizaciji poslovanja

- Zmanjšanje zadolženosti javnega sektorja.

S privatizacijo podjetij se zmanjšuje zadolženost javnega sektorja. Privatizirana podjetja vire financiranja za investicije pridobivajo na odprtem trgu kapitala in ne iz državnega proračuna. Proces privatizacije vpliva na zmanjšanje dolgov podjetij in javnega sektorja s prodajo podjetij potencialnim investitorjem.

- Zmanjšanje vloge države.

Zmanjšana vloga države pri upravljanju podjetij je pogojena s spremenjeno lastniško strukturo podjetij po izvedenem procesu privatizacije. To pomeni večjo svobodo menedžerjev pri njihovem delu, večjo motiviranost za ustvarjanje dobička in tudi večjo odgovornost.

- Omilitev težav, ki jih je imel javni sektor pri določanju plač, pred privatizacijo javnih služb.

S privatizacijo javnega sektorja se zmanjša tudi državni vpliv na trg dela in slabi moč sindikatov, kar poveča konkurenco na trgu dela.

- Razpršitev lastništva oziroma širjenje delničarstva.

V primeru, da se javni zavod privatizira v delniško družbo in se tako zamenjajo lastniki, se premoženje podjetja razdeli med večje število delničarjev, pri čemer se spodbuja ljudi, da kupijo delnice (t. i. ljudski kapitalizem).

- Spodbujanje delničarstva pri zaposlenih.

Vključevanje zaposlenih v proces privatizacije vpliva na povečano motiviranost zaposlenih in posledično učinkovitejše poslovanje podjetja.

- Zagotavljanje politične prednosti.

Neuspešno poslovanje javnih podjetij povzroča velike pritiske na vlado. Obstoječe vladajoče politične stranke z uspešno izvedeno privatizacijo pridobijo politično moč. Kljub navedenemu dejstvu pa ravno aktualna gospodarska situacija kaže, da v nekaterih primerih tudi neuspešno poslovanje zasebnih podjetij in podeljevanje državne pomoči povzročata pritiske na vlado. Primer dokazuje na kompleksnost vpliva procesa privatizacije

in zagotavljanja politične prednosti, zato je potrebno tudi to razmerje pogledati z različnih zornih kotov.

Med posameznimi zgoraj navedenimi cilji privatizacije obstaja konfliktnost. Največji konflikt je med ciljema zmanjšanja zadolženosti javnega sektorja in širjenjem delničarstva. Če želimo širiti delničarstvo, morajo biti delnice podcenjene in tako privlačne za širok krog investitorjev. Takšne cene delnic pa državi ne prinašajo maksimalnega iztržka.

Razlogi za začetek privatizacije so različni in so odvisni od obstoječega ekonomskega sistema:

- ideološki: ideološko prepričanje, da država z monopoli v javnem sektorju omejuje izbiro potrošnikov,
- ekonomski: pomembnejši ekonomski razlog je odprava državnih monopolov,
- upravljalški: upravljalški razlog za privatizacijo je vzpostavljanje učinkovitega vodenja v podjetjih. V večini privatiziranih podjetij se obstoječi management zamenja z novim, ki samostojno vodi podjetje brez državnih posegov,
- politični: s pomočjo uspešno izpeljane privatizacije in učinkovitejšega poslovanja javnih podjetij naj bi politične stranke na oblasti pridobile nove volilce in povečale svojo politično moč,
- finančni: skladno z uvajanjem tržnega sistema in razvijanjem zasebnega sektorja se razvija trg kapitala, ki je potreben za pridobivanje virov financiranja podjetij,
- socialni: skladno z razvijanjem zasebnega sektorja se povečuje zaposlenost v gospodarstvu s kreiranjem novih delovnih mest ter izboljšuje življenjski standard zaposlenih (glej tudi Setnikar – Cankar idr., 2008, str. 82-83).

Po Pečariču (2010) je oblik privatizacije javnih služb veliko, odvisne so od razmerja lastnine in možnosti vplivanja države na opravljanje dejavnosti. Lahko gre za prodajo delnic na borzi, prodajo celotnega podjetja ali dela strateškimi vlagateljem, običajno na dražbi, za kuponsko privatizacijo (voucher), privatizacijo, kjer so lastniški deleži porazdeljeni na vse državljanke, običajno brezplačno ali po zelo nizki ceni, za interno razdelitev, notranji odkup, za privatizacijo s sočasnimi ekonomsko finančnim prestrukturiranjem, s prenosom delnic na javne sklade ipd. Iz česar izhajajo različni načini privatizacije:

- zasebna dejavnost v objektih in z opremo v državni lasti (najem, koncesije),
- zasebna dejavnost v objektih v državni lasti (najem, koncesije),
- privatizacija premoženja v javnih zavodih in podjetjih (lizing, notranji odkup) in njegova dokapitalizacija ali po strokovnem osebju ali po vseh zaposlenih,
- privatizacija premoženja v javnih zavodih in podjetjih z brezplačno razdelitvijo premoženja zaposlenim, uporabnikom ali vsem državljanom,
- zasebna dejavnost z zasebnimi sredstvi.

5.2 JAVNO–ZASEBNO PARTNERSTVO

Javno-zasebno partnerstvo je krovni izraz za različne tipe javno–zasebnega sodelovanja v storitvenem sektorju. Na splošno bi lahko dejali, da javno-zasebno partnerstvo vključuje različne oblike sodelovanja med javnimi sferami in poslovnim svetom z namenom zagotavljanja zasebne pobude za financiranje, ustanavljanje, obnavljanje, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture oziroma opravljanje javnih storitev. To sodelovanje zahteva dolgoročne dogovore in deljeno odgovornost tveganja (Mužina, 2005, str.7).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP) (Ur. l. RS, št.127/2006) v 2 členu določa, da »javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu«.

5.2.1 Načela javno–zasebnega partnerstva

Tabela 2: Načela javno – zasebnega partnerstva

NAČELO ENAKOSTI	Javni partner ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo kandidatov
NAČELO TRANSPARENTNOSTI	Obveza javnega partnerja, da pregledno objavlja vse postopke ZJZP. Kot novost se pojavi nujnost objave razpisov na internetu.
NAČELO URAVNOTEŽENOSTI TVEGANJA	Tveganja morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stran, ki jih najlažje obvladuje. Zasebni partner mora nositi vsaj del poslovnega tveganja. V nasprotnem primeru gre za javno naročilo.
NAČELO KONKURENCE	Javni partner v postopku sklepanja javno – zasebnega partnerstva ne sme omejevati konkurence med kandidati
NAČELO PROCESNE AVTONOMIJE	Stranke lahko urejajo razmerja po obligacijskih predpisih, če ZJZP ne določa drugače
NAČELO SUBSIDIARNE	Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno – zasebnega partnerstva povzroči njegov izvajalec

ODGOVORNOSTI	uporabnikom storitev ali drugim osebam
NAČELO SODELOVANJA	Javni partner pomaga izvajalcu javno – zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti
NAČELO SORAZMERNOSTI	Javni partner sme uporabiti le tiste ukrepe, ki so nujni oziroma ki najmanj omejijo zasebnega partnerja in so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja

Vir: Tičar (2007, str. 30).

5.2.2 Prednosti javno–zasebnega partnerstva

- razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzame zasebnik,
- zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge namene,
- prenos finančnih in drugih tveganj na zasebni sektor,
- izkoriščanje znanja (»know-how«) in izkušenj zasebnega partnerja,
- zasebni partner nosi odgovornost za obratovanje v času trajanja partnerstva,
- stimulacija zasebnika, saj bo glede na finančni mehanizem le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček,
- objektivna presoja izvedljivosti projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast,
- predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji,
- večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu, saj se ti ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev,
- optimiziranje izpolnjevanja javnih nalog,
- doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki,
- ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor.

5.2.3 Slabosti javno–zasebnega partnerstva

- obstoj političnih in drugih rizikov za zasebni kapital,
- odpor javnosti pred zasebnim kapitalom,
- povečanje zahteve po kontrolnih mehanizmih,
- strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog,
- ni nujno, da so storitve za uporabnika cenejše, nasprotno pogosto so dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju.

Posledica javno–zasebnega partnerstva bo zmanjševanje števila zaposlenih v javnem sektorju oziroma njihova prerazporeditev v zasebni sektor.

5.2.4 Projekti javno–zasebnega partnerstva

Projekte lahko razvrstimo v 3 različne oblike:

- projekti, ki v celoti povrnejo svoje stroške,

Prihodki (plačila uporabnikov) omogočajo zasebnemu sektorju polno povračilo stroškov investicije v času trajanja pogodbenega razmerja (izvedba javnih razpisov).

- projekti, kjer plačila povrne javni sektor,

Takšna oblika projektov vključuje javne zgradbe, kot so zapori, šole, bolnišnice, kjer zasebni vlagatelj, ki jih zgradi in vzdržuje, svoje storitve nudi neposredno javnemu sektorju in plačilo za opravljeno delo prejme od javnega sektorja.

- projekti, ki zahtevajo javni prispevek.

Sem sodijo projekti, kjer prihodki s strani uporabnikov niso dovolj, da bi v popolnosti krili sredstva, ki so bila uporabljena za njihovo izvedbo. V teh primerih je potreben javni prispevek (železnice).

5.2.5 Postopek javno–zasebnega partnerstva

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva bi lahko razdelili na:

- predhodni postopek,
- akt o javno–zasebnem partnerstvu,
- javni razpis,
- izbira izvajalca,
- podelitev in izvrševanje javnega pooblastila,
- nastanek razmerja,
- izvajanje razmerja.

Odločitev o ugotovitvi interesa za javno–zasebno partnerstvo in izvedbi projekta v eni izmed oblik javno–zasebnega partnerstva sprejme vlada ali predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti.

Pred izdajo akta o javno–zasebnem partnerstvu se mora izvesti še predhodni postopek, da se na osnovi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni, ... pogoji za izvedbo postopka javno–zasebnega partnerstva.

Javni partner z javnim pozivom (npr. po vključitvi investicije v NRP) pozove morebitne promotorje - pravne ali fizične osebe k podaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno–zasebnega partnerstva na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta (npr. poslovnega centra z javnimi površinami) ali obstoji interes za zasebno vlaganje v javne projekte (npr. komunalne gospodarske javne službe na področju kanalizacije), vendar pa lahko javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo.

Sledi izdaja akta o javno–zasebnem partnerstvu kot samostojnega akta (v primeru koncesije – koncesijski akt, ki se sprejme v obliki uredbe vlade ali odloka lokalne skupnosti), ki pa ni obvezen (obvezen le v primeru, če izvajalec javno–zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo v javnem interesu – koncesijo). V aktu se lahko uredijo predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge bistvene sestavine posameznega razmerja javno–zasebnega partnerstva. Javno–zasebno partnerstvo na strani zasebnega partnerja lahko sklene v istem razmerju več pravnih ali fizičnih oseb.

Medsebojna razmerja uredijo s pogodbo, ki jo sklenejo pred vložitvijo skupne ponudbe (konzorcijska pogodba). Odvisno od narave, obsega in predmeta javno–zasebnega partnerstva se lahko v javnem razpisu določi, da v primeru, da je najugodnejša skupna ponudba več oseb, da se morajo pred sklenitvijo pogodbe o javno–zasebnem partnerstvu (in ne prej) povezati v določeno pravno – organizacijsko obliko, s katero bo javni partner nato sklenil pogodbo o javno–zasebnem partnerstvu.

Izvajalec javno–zasebnega partnerstva se izbere na podlagi javnega razpisa, ki mora biti javno objavljen, pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren, pošten, zagotavlja mora fleksibilnost, da se zagotovi aktivno sodelovanje kandidatov (podobno kot v postopku javnega naročila).

Na podlagi odpiranja, pregleda vlog glede izpolnjevanja zahtevanih pogojev in vrednotenja, strokovna komisija izda poročilo, vendar ne odloča o izbiri. O izbiri odloči organ, ki vodi postopek npr. predstaviški organ samoupravne lokalne skupnosti. Izbira izvajalca javno–zasebnega partnerstva se izvede praviloma z aktom poslovanja (npr. obvestilo o izbiri), na podlagi katerega se sklene pogodba o javno– zasebnem partnerstvu (npr. koncesijska pogodba). Izjema, ko je akt izbire izvajalca odločba je v primeru, če je predmet javno–zasebnega partnerstva koncesija za izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti, kjer zaradi varovanja javnega interesa posebej predpisuje izdajo upravne odločbe kot posamičnega upravnega akta (koncesija po zakonu o zdravstveni dejavnosti). Pravno varstvo je na področju javno–zasebnega partnerstva različno urejeno. V primeru pravnega varstva v pritožbenem postopku odloči minister, če je akt o izbiri izdal drug javni partner oziroma župan če je odločbo o izbiri izdala občinska uprava. Pravno varstvo v revizijskem postopku pa se zagotavlja skladno z Zakonom o javnem naročanju (obrazložitev obvestila) in z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja, v primeru ko se za sklenitev javno–zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj. Upravni spor pa je zagotovljen v vseh ostalih primerih, torej tam, kjer je izdana dokončna odločba o izbiri ali akt izbire, za katerega se ne uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj.

Predmet javno-zasebnega partnerstva je lahko tudi javno pooblastilo, v kolikor je vezano na javno – zasebno partnerstvo (npr. javno pooblastilo izvajalcu gospodarske javne službe, da odloča o tem, ali dopusti priklop na javno infrastrukturo), in se podeli z

upravno odločbo, torej v tem primeru odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pri čemer uporabljajo Zakon o splošnem upravnem postopku. Praviloma pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja javno–zasebnega partnerstva nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o javnem–zasebnem partnerstvu. Navedeno razmerje je praviloma dolgoročno razmerje (ki pa ga je mogoče podaljšati za polovico dobe), saj se mora izvajalcu javno–zasebnega partnerstva omogočiti, da se mu vložena sredstva povrnejo.

Izvajalec javno–zasebnega partnerstva mora ne glede na pravni status, pri oddaji pravnih poslov tretjim osebam ravnati skladno z Zakonom o javnem naročanju.

5.2.6 Javnopravni nadzor

Javni partner ima pravico in dolžnost nadzora nad izvajanjem pogodbe, kar mu omogočajo poročila izvajalca javno–zasebnega partnerstva. Vendar pa javni partner lahko naloži izvajalcu javno–zasebnega partnerstva tudi izpolnitev obveznosti ali drugih ravnanj.

Izvajalec mora pripraviti poročilo, vendar ima javni partner pravico do vpogleda v poslovne knjige in letne računovodske izkaze. Na podlagi navedenega javni partner pridobi podatke o izvajanju pogodbe, ugotavlja ali gre za kakšne kršitve, in če gre mu lahko naloži izpolnitev obveznosti. Možen pa je tudi nadzor nad izvrševanjem nalog in obveznosti, na primer pooblaščen organ javnega partnerja sme ugotavljati kvaliteto izvajanja predmeta javno–zasebnega partnerstva.

Javni partner ima pri nadzoru velike pravice pri izvajanju nadzora nad predmetom javno–zasebnega partnerstva.

Zakon o javno–zasebnem partnerstvu je začel veljati in se uporabljati od 7.3.2007 naprej. Glede na to, da vnaša vrsto novosti, je velika verjetnost, da se bo javni sektor, za katerega veljajo pravila počasnih in majhnih korakov moral hitro navaditi na novo zakonodajo, saj javno–zasebno partnerstvo ne vnaša sprememb samo med zaposlene v javnem sektorju, ampak je to nov ekonomsko družbeni fenomen odnosa med javnim in zasebnim. Javno–zasebno partnerstvo je orodje za zmanjšanje pritiska na javne finance in orodje za pospeševanje učinkovitosti in ekonomičnosti javnega sektorja. Uporaba na pravih segmentih družbenega življenja, pošteno partnerstvo in pozitivna družbena klima in odnos do zasebnega sektorja, pa bodo dali pričakovane rezultate.

5.3 KONCESIJA JAVNE SLUŽBE

Koncesija je s koncesijsko pogodbo urejeno dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem.

Koncesija je pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe (Virant, 2004, str. 140).

Razlog za podelitev koncesije je odločitev koncedenta, ki temelji na oceni, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire koncesionarja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje javne službe kot v javnem podjetju, javnem zavodu ali v režiji. Velikokrat je razlog tudi pomanjkanje proračunskih sredstev, predvsem ko gre za investicije, ki niso nujno potrebne za začetek javne službe (npr. izgradnja čistilne naprave).

Koncesije pomenijo javno financiranje zasebnih izvajalcev in so najpogostejši instrument privatizacije (Rus, 2001, str.63).

5.3.1 Koncesija lokalne javne službe na področju socialnega varstva

Postopek podelitve koncesije je določen v Pravilniku o koncesijah na področju socialnega varstva (Ur.l.RS, št. 72/2004).

Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, oziroma občinski svet v skladu z Nacionalnim programom socialnega varstva s koncesijskim aktom določita vrsto in obseg storitev, za katere se objavi javni razpis za podelitev koncesije.

V koncesijskem aktu mora biti določeno za posamezno vrsto storitev, ki so predmet koncesije:

- krajevno območje izvajanja storitev,
- število ali obseg koncesij, ki se bo na posameznem javnem razpisu podelil za določeno krajevno območje izvajanja posamezne vrste storitev.

Javni razpis vsebuje:

- navedbo, da se koncesija podeljuje v skladu z veljavno zakonodajo,
- storitve, ki so predmet koncesije,
- obseg posamezne storitve,
- predvideni začetek izvajanja storitve in čas trajanja koncesije,
- krajevno območje, za katerega se razpisuje koncesija za izvajanje določene storitve,
- navedbo obsega ali števila koncesij, ki se podelijo na javnem razpisu za posamezno krajevno območje,
- uporabnike storitve, za katere se razpisuje koncesija,
- navedbo, da se delovna razmerja zaposlenih ureja v skladu s kolektivnimi pogodbami, zakoni in drugimi akti, ki veljajo za zaposlene v javnih zavodih s področja socialnega varstva,
- vrste dokazil o izpolnjevanju predpisanih pogojev in o sposobnosti za izvajanje storitev, ki so predmet koncesije,
- rok za prijavo na javni razpis,

- kriterije in merila za izbiro med ponudbami,
- organ, ki bo odločil o podelitvi koncesije in organ, ki je pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe,
- odgovorno osebo za dajanje informacij v času objave javnega razpisa,
- druge podatke, pomembne za določitev in izvajanje storitve.

Za pregled in presojo prispelih ponudb imenuje organ, pristojen za podelitev koncesije, najmanj tričlansko strokovno komisijo (v nadaljnjem besedilu: komisija za koncesije). Vsaj en član komisije za koncesije mora biti zaposlen pri navedenem organu. Komisija za koncesije odpre prispеле ponudbe v roku 30 dni po preteku roka za prijavo na javni razpis.

Odpiranju ponudb sme prisostvovati vsak ponudnik na javnem razpisu.

Za vsako ponudbo komisija za koncesije ugotovi:

- ali je pravočasna,
- ali jo je podal ponudnik, ki izpolnjuje predpisane pogoje,
- ali je ponudba podana za v razpisu določeno krajevno območje izvajanja določene vrste storitve,
- ali je popolna glede na besedilo javnega razpisa.

Ponudbe, ki niso pravočasne, ali niso popolne, ali ponudba ni podana za v razpisu določeno krajevno območje izvajanja določene vrste storitve, ali je ni podal ponudnik, ki izpolnjuje predpisane pogoje, s sklepom zavrže organ, pristojen za podelitev koncesije.

O vsaki ponudbi, ki je pravočasna, jo je podal ponudnik, ki izpolnjuje predpisane pogoje in je podana za v razpisu določeno krajevno območje izvajanja določene vrste storitve ter je popolna, pridobi komisija za koncesije mnenje socialne zbornice.

Zbornica mora mnenje dati v 20 dneh od prejema pisne zahteve komisije, sicer komisija za koncesije pripravi predlog podelitve koncesij brez tega mnenja.

Komisija za koncesije najkasneje v roku 60 dni po pridobitvi mnenja socialne zbornice oziroma po izteku roka iz prejšnjega odstavka opravi pregled in presojo popolnih ponudb po kriterijih in merilih, objavljenih v javnem razpisu, ter na tej podlagi in ob upoštevanju mnenja socialne zbornice, če je bilo dano, pripravi predlog podelitve koncesij.

Organ, pristojen za podelitev koncesije, o vseh ponudbah za določeno krajevno območje izvajanja posamezne vrste storitev izda odločbo, s katero podeli koncesijo najugodnejšemu ponudniku ali ponudnikom in določi čas trajanja koncesije v skladu z razpisom in zavrne neuspešne ponudbe.

V postopku izdaje odločbe imajo položaj stranke le tisti ponudniki, ki so predložili ponudbo za določeno krajevno območje izvajanja posamezne vrste storitev. V odločbi se določi rok

po vročitvi dokončne odločbe, v katerem mora izbrani ponudnik skleniti koncesijsko pogodbo. Zoper odločbo o podelitvi koncesije ni pritožbe, možen pa je upravni spor.

S pogodbo o koncesiji koncedent in koncesionar uredita medsebojno koncesijsko razmerje in razmerje do uporabnikov, zlasti pa:

- vrsto in obseg storitve, ki je predmet koncesije,
- začetek izvajanja koncesije,
- čas, za katerega se sklene koncesijska pogodba,
- ceno oziroma način vrednotenja storitev,
- sredstva, ki jih koncesionarju za opravljanje storitev, ki so predmet koncesije, zagotavlja koncedent, in način financiranja,
- dolžnost in način poročanja koncesionarja koncedentu,
- obveznosti koncesionarja do uporabnikov,
- pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja koncesije,
- način finančnega, strokovnega in upravnega nadzora s strani koncedenta,
- način spreminjanja koncesijske pogodbe oziroma koncesijskega razmerja,
- prenehanje koncesijske pogodbe in njeno morebitno podaljšanje,
- obveznosti koncesionarja ob predčasnem prenehanju pogodbe,
- druge določbe, ki so pomembne za določitev in izvajanje storitve, ki je predmet koncesije.

Koncesijska pogodba, ki ni sklenjena v pisni obliki, je nična, enako pa velja tudi za njene dopolnitve in spremembe.

5.3.2 Inšpekcijski nadzor

Inšpekcijski nadzor na področju socialnega varstva urejata Zakon o socialnem varstvu (ZSV, Ur.l.RS, št. 36/04) in Pravilnik o izvajanju inšpekcijskega nadzora na področju socialnega varstva (Ur.l.RS, št. 74/2004).

Inšpekcijski nadzor nad delom javnih socialnovarstvenih zavodov, koncesionarjev in drugih pravnih ali fizičnih oseb, ki izvajajo socialnovarstvene storitve na podlagi dovoljenja za delo, organizira in izvaja socialna inšpekcija v okviru organa v sestavi ministrstva, pristojnega za socialno varstvo, ki jo vodi direktor. Inšpekcijske nadzore izvajajo inšpektorji za socialne zadeve, ki so delavci s posebnimi pooblastili in odgovornostmi.

Inšpekcijski nadzor obsega:

1. nadzor nad izvajanjem zakonskih predpisov in predpisov,
2. nadzor nad izvajanjem nalog, ki jih ta zakon nalaga lokalnim skupnostim

V okviru nadzora zakonskih predpisov inšpektor ugotavlja in preverja izvajanje določb, uporabo strokovnih metod, strokovnost dela pri izvajanju storitev in programov ter kvaliteto storitev v okviru zakonov in podzakonskih aktov, ki urejajo zlasti naslednja področja dejavnosti:

- statusne zadeve izvajalcev,
- kadrovske, tehnične in druge pogoje za izvajanje dejavnosti,
- koncesijske pogodbe, dovoljenja za delo in pogodbe o sofinanciranju programov,
- upravičenost do storitev in do prejemkov,
- prispevke uporabnikov in drugih zavezancev,
- cene storitev,
- uresničevanje pravic in dolžnosti uporabnikov,
- uresničevanje pravic in obveznosti strokovnih in drugih delavcev izvajalca, ki ne sodijo v pristojnost drugih inšpekcijskih organov,
- vodenje dokumentacije in poročanje,
- uresničevanje nalog, ki so izvajalcem zaupana kot javna pooblastila,
- stanje glede organizacije strokovnega dela,
- izpolnjevanje pogojev, ki jih morajo izpolnjevati strokovni delavci in strokovni sodelavci,
- ustreznost strokovnih postopkov in uporabe metod strokovnega dela,
- sistem za strokovni razvoj zaposlenih,
- kakovost in obseg opravljenih storitev,
- uresničevanje pravic in zadovoljstvo uporabnikov storitev.

Nadzor nad izvajanjem nalog, ki jih zakon nalaga občinam, obsega zlasti preverjanje:

- obsega mreže javne službe, za katero je zadolžena občina,
- soglasij k cenam storitev, ki jih izda pristojni občinski organ.

6. ŠTUDIJA PRIMERA: USPEŠNOST IZVAJANJA STORITVE POMOČI DRUŽINI NA DOMU V OKVIRU JAVNEGA ZAVODA V PRIMERJAVI S PODELJENO KONCESIJO V OBČINI HRPELJE-KOZINA

6.1 PROGRAM SOCIALNEGA VARSTVA V RS

Področje socialnega varstva ureja Zakon o socialnem varstvu. Predhodni zakon, ki je urejal področje socialnega varstva, se je imenoval Zakon o socialnem skrbstvu ki je izvajanje socialnovarstvenih dejavnosti omejil le na javno pravne osebe. ZSV je krog izvajalcev razširil tudi na zasebno pravne in fizične osebe.

Glavni nosilec dejavnosti socialnega varstva je država, ki s predpisi ureja to področje, ga nadzira, organizira in financira. Država poskrbi za izvajanje socialnovarstvene dejavnosti tako, da zagotavlja in razvija delovanje socialnovarstvenih zavodov, ustvarja in spodbuja pogoje za zasebno delo v socialnovarstveni dejavnosti ter podpira razvoj samopomoči, dobrodelnosti, oblik neodvisnega življenja invalidov ter drugih oblik prostovoljnega dela na področju socialnega varstva (ZSV, 2007, 2.člen). V 8. členu ZSV je določeno, da celovit sistem socialnega varstva nadzoruje ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, pri katerem se ustanovi strokovni svet. Člane strokovnega sveta imenuje minister, pristojen za socialno varstvo, na predlog socialne zbornice.

Socialnovarstvena dejavnost obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva. Pravice iz socialnega varstva obsegajo storitve in ukrepe, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva ter denarno socialno pomoč, namenjeno tistim posameznikom, ki si sami materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.

Upravičenost do storitev in vključitve v program je odvisna od socialnih razmer in osebnostnih stanj, ki utemljujejo potrebo po storitvi oziroma vključitvi v program. Ob pogojno enakih socialnih razmerah ali osebnostnih stanjih je pravica do storitev oziroma vključitve v program lahko:

- dostopna vsem brezplačno ali
- dohodkovno odvisna oziroma dostopna vsem za plačilo, katerega višina je odvisna od plačilne sposobnosti.

Višina in način plačila se določita tako, da plačilna nesposobnost ni ovira pri uveljavljanju storitve oziroma vključitvi v program.

6.2 OBSEG JAVNE SLUŽBE NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Javna služba na področju socialnega varstva obsega:

- socialna preventiva,
- prvo socialna pomoč,
- osebna pomoč,
- pomoč družini za dom in na domu,
- institucionalno varstvo,
- vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji.

Dejavnost socialnega varstva je nepridobitna. Storitve socialnega varstva lahko opravljajo pravne in fizične osebe, če izpolnjujejo pogoje, določene s tem zakonom, in s predpisi, izdanimi na njegovi podlagi.

Storitve, ki jih zakon določa kot javno službo, opravljajo v okviru mreže javne službe pod enakimi pogoji javni socialnovarstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu. Socialnovarstveno področje je zaradi naraščajočega deleža starejših oseb čedalje privlačnejše za zasebnike, kljub temu pa država tega področja ne namerava v celoti prepustiti tržnim zakonitostim. Obravnavano področje je zelo občutljivo, zato država še vedno bdi nad kakovostjo in cenami storitev. Po ZSV so storitve socialnega varstva nepridobitne. To pomeni, da cene sicer določajo zasebniki sami, a na podlagi predpisane metodologije. K ceni pa morajo pridobiti še soglasje tistega, ki je podelil koncesijo, se pravi občine ali ministrstva za delo družino in socialne zadeve. Ponudniki tako nimajo veliko manevrskega prostora pri določanju svojih cen; višjo ceno si lahko izborijo le, če jo upravičijo z nadstandardnimi storitvami.

Storitve socialnega varstva izven mreže javne službe opravljajo pravne in fizične osebe, ki pridobijo dovoljenje za delo. Le-to podeljuje in odvzame ministrstvo, pristojno za socialno varstvo.

Iz seznama zasebnikov in pravnih oseb, ki opravljajo socialnovarstvene storitve na podlagi dovoljenja za delo in so vpisani v Register zasebnikov in pravnih oseb, ki opravljajo socialnovarstvene storitve, (vodi ga Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) je razbrati, da je v register vpisanih že 38 zasebnikov, od tega jih 15 opravlja storitev pomoč na domu.

Država ima kot izhodišče pri določanju nacionalnih ciljev socialnega varstva zagotavljanje kvalitete življenja posameznikov, družin in skupin prebivalstva zlasti na področju življenjskega standarda in osebnostnega razvoja ter preprečevanja revščine in socialne izključenosti.

6.2.1 Storitev pomoč družini na domu

V okviru mreže javne službe izvajajo pomoč družini na domu:

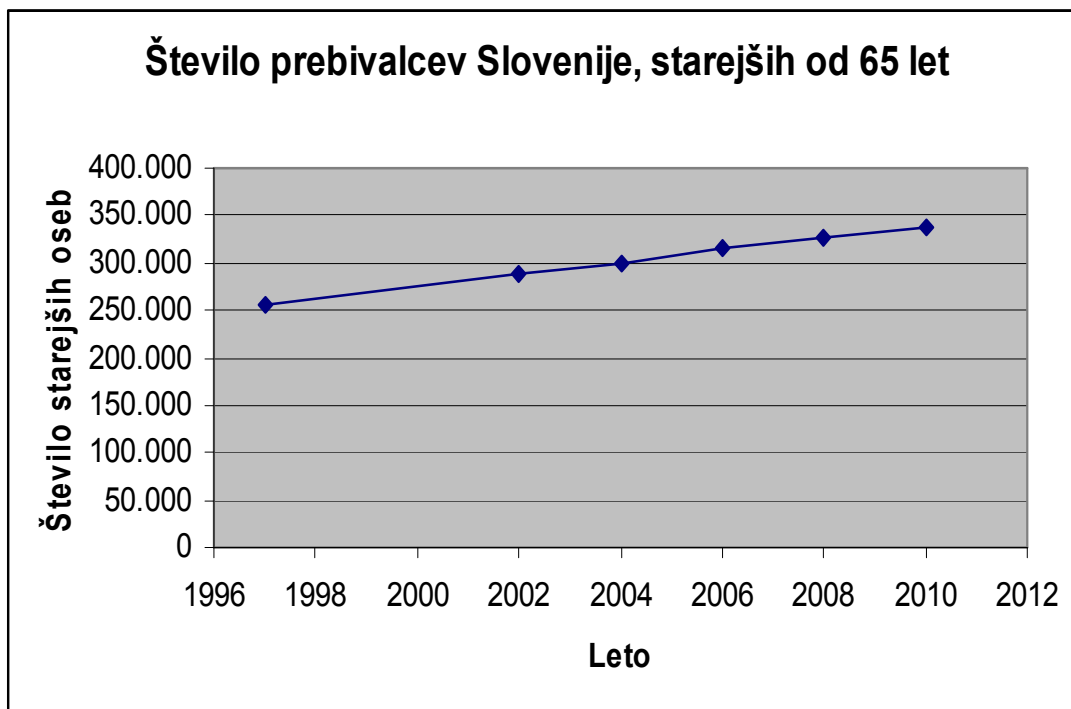
- centri za socialno delo,
- domovi za starejše,
- drugi javni zavodi,
- koncesionarji.

Cilj izvajanja storitve pomoč družini na domu je izboljšanje in razširitev storitev, kajti prebivalstvo se stara, kar pomeni, da vse več ljudi potrebuje omenjeno storitev. V preteklosti je bila skoraj vsa javna pozornost namenjena institucionalnemu varstvu, medtem ko se danes s storitvami na domu kakovost življenja starejših ljudi lahko izboljša in lahko dlje ali trajno ostanejo doma. V današnjem življenjskem ritmu ima vse manj svojcev čas in možnosti za redno oskrbovanje svojih najbližjih. Storitve pomoč družini na domu omogoča oskrbovancem in njihovim sorodnikom veliko razbremenitev, saj pomeni tako varnost, kot razbremenitev skrbi vsaj za določen del dneva. Ob dobrem sodelovanju med oskrbovalci in oskrbovancem in njegovimi najbližjimi, pa pomeni ta dejavnost tudi napredek oskrbovanca na osebem področju in zanj boljše življenjske razmere.

To storitev so občine v skladu z Zakonom o socialnem varstvu dolžne zagotavljati kot mrežo javne službe. V Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006-2010 je predvideno, da se do leta 2010 zagotovi oskrba za 3% starejših nad 65 let in 0,05% drugih odraslih oseb, ki potrebujejo pomoč na domu zaradi duševne, telesne ali senzorne motnje, hude bolezni in iz drugih razlogov.

Število prebivalcev, starih nad 65 let, nam pove, ali lahko nek narod prištevamo med »stare narode«. To izražamo z odstotkom prebivalcev, ki so že dopolnili 65 let, glede na celotno populacijo. Narod je star, če ima več kot 12 odstotkov starih nad 65 let (Jakoš, 1990, str. 2).

Graf 1: Prebivalstvo Slovenije, starejše od 65 let



Vir: Statistični urad RS

Iz grafa lahko razberemo, da se število prebivalcev starih nad 65 let, iz leta v leto povečuje. V letu 1997 je bilo v Sloveniji 12,9% prebivalcev, starejših nad 65 let, v letu 2010 (1.1.2010) se je ta delež povečal na 16,6%.

6.2.1.1 Metodologija izvajanja storitve pomoč na domu

Socialna oskrba na domu je strokovno voden proces in organizirana oblike praktične pomoči, pri kateri sodelujejo vodja in koordinator storitve, izvajalec storitve, upravičenec, ključni ali odgovorni družinski člani, ter izvajalci drugih strokovnih služb. Storitve se prične izvajati na zahtevo upravičenca ali njegovega zakonitega zastopnika in vsebuje dva dela. Prvi del pomeni pripravo na izvajanje storitve, sklenitev dogovora ter izvedbo vseh potrebnih srečanj med izvajalci in posameznikom ali družino, drugi del pa zajema neposredno izvajanje storitve. Neposredno izvajanje storitve na upravičenca traja največ do 4 ure dnevno oziroma do 20 ur tedensko.

Pomoč družini na domu je namenjena osebam, starejšim od 65 let, kronično bolnim in invalidom z namenom, da ljudje čim dlje časa ostanejo v svojem domačem okolju. Neposredno izvajanje storitve opravlja socialna oskrbovalka, ki po dogovoru prihaja na dom, da razbremeni svojce in olajša tegobe, ki so se nakopičile zaradi let ali okoliščin.

Kot predvideva 6. člen Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev se storitev začne na zahtevo upravičenca ali njegovega zakonitega zastopnika. Večina upravičencev naveže prvi kontakt preko telefona, nekateri tudi osebno. Po prvem pogovoru najprej strokovna delavka ugotovi upravičenost do storitve in upravičencu predstavi, kakšen je postopek izvajanja pomoči, kolikšna je cena storitve, v kolikšnem obsegu lahko traja neposredno izvajanje storitve, način plačila ter možnosti oprostitve. Nato se v okviru Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev in na podlagi potreb in želja upravičenca ter na podlagi trenutnih zmožnosti oskrbovalca doseže dogovor o obsegu, trajanju in načinu opravljanja storitve.

Strokovna delavka pridobi potrebne osebne podatke upravičenca za pripravo predloga Dogovora o vrsti, trajanju in načinu zagotavljanja pomoči na domu ter se dogovori za izvedbo uvodnega srečanja med izvajalcem in upravičencem ali družino.

Na uvodnem srečanju strokovna delavka še enkrat preveri točnost osebnih podatkov, skupaj z družino preveri tudi natančnost dogovora in ga seznanji glede možnosti spremembe ali dopolnitve dogovora, ter možnostjo prekinitve dogovora.

Vsak uporabnik ima svojo osebno mapo, v kateri so zbrani vsi osebni podatki v skladu z 115. členom Zakona o socialnem varstvu in je shranjena vsa ostala dokumentacija (dogovor, dnevnik opravljenih storitev, podatki o plačilih, oprostivah, uradni zaznamki...).

6.2.1.2 Obseg storitve pomoč družini na domu

Storitev pomoč družini na domu obsega različne vrste pomoči, in sicer:

- gospodinjstvo pomoč: prinašanje ali priprava enega toplega obroka, pomivanje uporabljene posode, osnovno čiščenje bivalnega in spalnega prostora z odnašanjem smeti, nabava živil,
- pomoč pri ohranjanju osebne higiene: pomoč pri oblačenju in slačenju; pomoč pri umivanju, hranjenju, opravljanju osnovnih življenjskih potreb ter nega in vzdrževanje ortopedskih pripomočkov,
- pomoč pri ohranjanju socialnih stikov: vzpostavljanje socialne mreže z okoljem, spremljanje upravičenca pri opravljanju nujnih obveznosti, informiranje pristojnih služb o stanju in potrebah upravičenca ter priprava upravičenca in njegove družine na morebiten odhod v institucionalno varstvo.

6.3 IZVAJANJE STORITVE POMOČ NA DOMU PRED IN PO PODELJENI KONCESIJI V OBČINI HRPELJE-KOZINA

Občina Hrpelje–Kozina je del obalno-kraške statistične regije. Meri 195 km². Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 27. mesto. Statistični podatki za leto 2008 kažejo o tej občini tako sliko: konec leta 2008 je imela občina približno 4.100 prebivalcev (približno 2.100 moških in 2.000 žensk). Povprečna starost občanov je bila 43,2 leta in tako višja od povprečne starosti prebivalcev Slovenije (41,3 leta).

Med prebivalci te občine je bilo število najstarejših - tako kot v večini slovenskih občin - večje od števila najmlajših: na 100 oseb, starih 0-14 let, je prebivalo 150 oseb, starih 65 let ali več. To razmerje pove, da je bila vrednost indeksa staranja za to občino višja od vrednosti tega indeksa za celotno Slovenijo (ta je bila 118). Podatek tudi pove, da se povprečna starost prebivalcev te občine dviga v povprečju hitreje kot v celotni Sloveniji.

Istovčasno pa je bil vsak 26. prebivalec občine prejemnik vsaj ene denarne socialne pomoči. Medtem ko je za celotno Slovenijo veljalo, da je bil vsak 28. prebivalec prejemnik vsaj ene denarne socialne pomoči. Socialen status prebivalcev je izjemnega pomena pri oblikovanju višine plačila storitve pomoč na domu s strani posamezne občine. V primeru nizkega socialnega statusa starejših oseb, potrebnih pomoči na domu, mora občina zagotoviti večje deleže finančnih sredstev v proračunu za pokrivanje oprostitev in delnih oprostitev plačil upravičencev storitve pomoč družini na domu.

Hiter in uspešen razvoj socialne oskrbe na domu, ki je iz javnih del prerasla v temeljno socialnovarstveno storitev za starejše ljudi v njihovem domačem okolju, je velik dosežek socialne politike na področju skrbi za starejše ljudi v Sloveniji. V Občini Hrpelje-Kozina so pri tem razvoju pomembno vlogo odigrali Center za socialno delo, Dom za upokojence Sežana, ki je do podelitve koncesije zasebnemu zavodu Pristan, izvajal storitev pomoč na domu.

Storitev pomoč družini na domu je od leta 2002 na podlagi prijave na skupni »javni natečaj za podelitev koncesije za opravljanje socialnovarstvene storitve socialna oskrba na domu« (Ur. l. RS. št. 61-62/2001) in sklenjenih koncesijskih pogodb za obdobje petih let za območje štirih občin (občina Sežana, Divača, Hrpelje-Kozina in Komen), opravljal Dom upokojencev Sežana. V letu 2006 je socialna inšpekcija opravila nadzor glede izvajanja storitve Pomoč družini na domu na območju vseh štirih občin. V skladu z naročilom in inšpekcijskega zapisnika so vse štiri občine z izvajalcem, ki je javni zavod, sklenile pogodbo o izvajanju storitve »pomoč družini na domu«. Pogodba o izvajanju storitve je bila sklenjena do 31. januarja 2007 in z aneksom podaljšala do 31. decembra 2007.

Izbrana občina je v skladu z Odlokom o organiziranju in izvajanju socialnovarstvene storitve Pomoč družini na domu in Sklepom o razpisu za podelitev koncesije za izvajanje storitve Pomoč družini na domu v občini Hrpelje-Kozina dne 21.12.2007 v Uradnem listu RS št. 118/2007 objavila Javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje storitve Pomoč družini na domu. Na razpis se je prijavil 1 ponudnik, ki je v celoti izpolnjeval predpisane pogoje in ki je skladno z razpisom za izvajanje koncesije na celotnem krajevnem območju občine Hrpelje-Kozina vložil popolno ponudbo, to je Zavod za socialno oskrbo Pristan.

Izbranemu ponudniku je bila v skladu z izpolnjevanjem razpisnih pogojev in pod pogoji Pozitivnega mnenja Socialne zbornice Slovenije podeljena Koncesija za izvajanje storitve Pomoč družini na domu.

Tabela 3: Število vključenih uporabnikov v letih 2006 - 2009¹

Leto	2006	2007	2008	2009
Število vključenih uporabnikov	13	14	17	21,6

Vir: Dokumentacija občine Hrpelje-Kozina.

Tabela 4: Število opravljenih ur v letih 2006 – 2009

Leto	2006	2007	2008 (april- december)	2009
Število opravljenih ur	1950	1661,51	2057,50	2719,84
Mesečno povprečje	162,5	138,45	171,45	226,65

Vir: Dokumentacija občine Hrpelje-Kozina.

Tabela 5: Ekonomska cena storitve v letih 2006 – 2009

Leto	2006	2007	2008	2009
Ekonomska cena storitve	3.649 SIT 15,22 EUR	3.875 SIT 16,17 EUR	13,00 EUR	14,22 EUR

Vir: Dokumentacija občine Hrpelje-Kozina.

Tabela 6: Višina občinske subvencije v letih 2006 – 2009

Leto	2006	2007	2008	2009
Višina občinske subvencije	9.300,00 SIT 38.808 EUR	29.314 EUR	20.773 EUR	29.933 EUR

Vir: Dokumentacija občine Hrpelje-Kozina.

Iz podatkov iz zgornjih tabel je razbrati, da je bilo v letih 2006 in 2007 občutno manj uporabnikov storitve, ekonomska cena pa je bila bistveno višja. Nikakor ne gre zanemariti

¹ Za prikaz razpona v letih od 2006 do 2009 sem se odločila, ker obdobje zajema dve leti pred podelitvijo koncesije za izvajanje storitve pomoč družini na domu in dve leti po podelitvi nevadene koncesije.

dejstva, da je zahtevnost izvajanja storitve in oddaljenost krajev pomenil resničen problem, izvajalke so dnevno opravile povprečno 130 km poti. Te poti so opravljale z lastnimi avtomobili ob nadomestitvi potnih stroškov, kar je nedvomno povečevalo stroške. Nizkemu številu uporabnikov je botrovala tudi visoka cena, ki je kljub 50% subvencioniranju občine previsoka glede na sposobnosti uporabnikov. Cena storitve pomoč družini na domu se določi na efektivno uro. In sicer tako, da se stroški, ki se v skladu s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev upoštevajo pri določitvi cene, preračunajo na uro neposredne storitve za uporabnika. Uskladitev cen se opravi enkrat letno (to je 1. februarja), letne rasti elementov pa objavi minister, pristojen za socialno varstvo. Povprečje števila efektivnih ur, ki so jih izvajalke dosegale, je znašalo komaj kaj čez 80 ur mesečno, kar je manj od normativa 120 ur (razlogi slabšega izkoristka efektivnih ur izhajajo iz slabše organizacije dela na terenu in večje porabe časa za pot od enega do drugega uporabnika, poleg tega pa tudi zaradi bistveno slabše organizacije prehrane starejših oseb)². Število zaposlenih pri izvajalcu je znašalo 1,81 – od tega za vodenje 0,14 in za neposredno socialno oskrbo uporabnikov 1,67. Občina je zagotavljala sredstva za 200 ur mesečno (normativa je 120 ur na izvajalko), kar je bilo določeno v letni pogodbi.

Delavki, ki sta izvajali oskrbo, sta bili zaposleni za določen čas, prav tako koordinatorka storitve.

Dotedanji izvajalec se je močno zavedal problematike izvajanja storitve, informacijo o stanju na področju pomoči na domu je obravnaval Strokovni svet Doma upokojujencev in predlagal nekatera stališča, kot so: nakup službenih vozil za potrebe socialnih oskrbovalk, občinam so predlagali, da povečajo subvencije, predlagali so dograditev socialnovarstvene storitve s storitvijo »varovanje na daljavo« kot telekomunikacijsko socialnovarstveno storitev³, toda na terenu ni bilo zaznati potreb po tej storitvi.

Na podlagi analiz, ki so izkazovale, da ostaja število uporabnikov vedno enako, kljub povečanju občinske subvencije za dodatnih 5% (skupaj 55%) in seveda ob dejstvu, da število ostarelih in obnemoglih občanov iz leta v leto narašča, je občinski svet občine Hrpelje-Kozina sprejel odločitev za postopek podelitve koncesije.

Koncesija je bila razpisana na podlagi obstoječega stanja. Izbrani koncesionar je za razpisano območje občine Hrpelje-Kozina zaposlil dve delavki za neposredno socialno oskrbo uporabnikov in 0,10 delavke za vodenje in koordiniranje (v začetku za določen čas, kasneje pa za nedoločen čas). Glede na to, da je prevzel izvajalki, ki so že v preteklem obdobju opravljale to delo, pri uporabnikih ni bilo težav s prilagajanjem. Uporabniki lahko

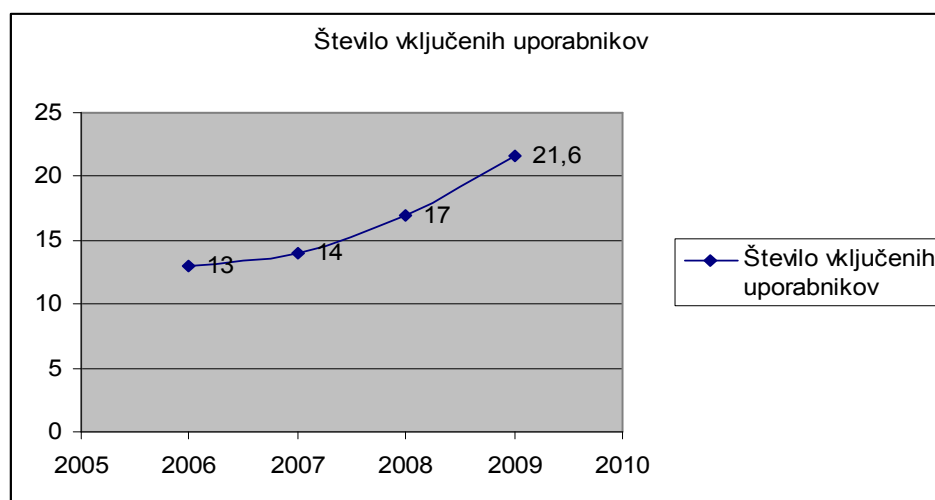
² Prehrana starejših oseb v okviru storitve pomoč na domu je bila prej organizirana tako, da je izvajalka morala zagotoviti kosilo iz Doma upokojujencev Sežana, medtem ko je zdaj dostopna v bližnjem vrtcu v občini Hrpelje-Kozina.

³ Več glej Nagode, 2003.

koristijo storitev tudi v nedeljah in praznikih, kar je bilo pred podeljeno koncesijo prava redkost.

Iz podatkov je razvidno, da je število uporabnikov v času po podelitvi začelo naraščati in se tako približalo ciljem iz Resolucije. Iz posredovanih podatkov izhaja, da znaša razmerje med številom uporabnikov in socialnih oskrbovalk 10:1. To razmerje znaša v normativih 5:1. Gre za bistveno razliko števila uporabnikov in socialnih oskrbovalk glede na obdobje pred in po podeljeni koncesiji. Razloge za razhajanja v razmerju je možno najti v velikem deležu razvoza kosil ter izvajanju nujnih storitev (pri katerih traja učinkoviti čas pri enem uporabniku okoli 30 minut).

GRAF 2: Uporabniki storitve pomoč na domu v letih 2006 – 2009



Vir: Dokumentacija občine Hrpelje–Kozina.

Veliko prednost pomeni tudi znižanje cene za višjo raven kakovosti izvedene storitve. Razlika v ceni je posledica boljšega obvladovanja stroškov in boljše organizacije dela na terenu, kjer morajo izvajalke na poti od enega do drugega uporabnika prevoziti precej kilometrov, in pri delu uporabljajo službena vozila. Zaradi nižje cene si lahko to storitev privoščijo širši krog ljudi, ki potrebuje tovrstno pomoč. Dosedanje delo je pokazalo, da so potrebe po pomoči na domu v občini Hrpelje–Kozina vsak dan večje. Veliko je takih uporabnikov, ki potrebujejo prevoze k zdravniku, na pošto ali v trgovino. Avtobusne povezave so namreč slabe ali pa jih sploh ni. Zadovoljstvo uporabnikov z delom se preverja s priložnostnimi obiski in srečanji. V zadnjih letih ni bilo nobene pritožbe nad delom koncesionarja, iz česar lahko sklepamo, da delo opravljajo strokovno in uporabnikom prijazno.

Oskrbovalki sta se udeležili izobraževalnega seminarja v organizaciji podjetja Firis & Imperl, vključeni sta tudi v program supervizije, ki poteka celo leto. Sodelovanje med koncesionarjem, Centrom za socialno delo Sežana je izredno profesionalno, korektno, strokovno in uspešno.

Nižja cena pomeni bistveno manj denarja, ne samo s proračunskega vidika, ampak tudi z vidika cene za posameznika. V obdobju pred podelitvijo koncesije je število uporabnikov začelo upadati zaradi neustrezne cene. Posledica tega je bila slaba izkoriščenost programa - na koncu je bilo izkoriščenih samo 56% razpoložljivih možnosti glede na podpisano pogodbo z dotedanjim izvajalcem.

Cilj in želja občine pa je, da bi lahko to storitev uporabljalo čim več tistih starejših ljudi, ki si želijo preživeti tretje življenjsko obdobje v domačem okolju, in ki bi jim občina s tem lahko izboljšala kakovost življenja in bi dlje ostali doma. Potrebe starejših ljudi se med seboj lahko zelo razlikujejo in nekateri od svojcev še vedno pričakujejo popolno oskrbo doma, vendar sodobne okoliščine takšnega načina oskrbe ne dovoljujejo več.

Tabela 7: Število vključenih uporabnikov v občini Hrpelje-Kozina v letu 2009

Leto	Obseg vključenih uporabnikov	Obseg vključenih uporabnikov po normiranem obsegu 3%
2009	21,6	22,17

Vir: Arhiv občine Hrpelje-Kozina.

6.4 POMEN PRIVATIZACIJE ZA IZBOLJŠANJE STORITEV NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Položaj v Sloveniji je podoben kot v večini razvitih zahodnih držav, saj se življenjska doba povečuje, medtem ko se stopnja rodnosti nenehno zmanjšuje.

To predstavlja velik problem, saj že danes ima večina domov za starejše preveliko zasedenost in čakalne vrste po nekaj let. Po drugi strani pa je tempo življenja neizprosno in svojcem močno otežuje pogostejše stike z starejšimi člani družine. To velikokrat pomeni, da so seniorji prepuščeni sami sebi, zato so storitve pomoč na domu in druge storitve s področja socialnega varstva še toliko bolj dobrodošle.

Ljudje zahtevajo vedno večjo kakovost storitev, javni zavodi sami težko obvladujejo potrebe, ker je breme javnih virov financiranja je postalo nevzdržno, zato se zdi izjemnega pomena, da bi politiki združili trg in politiko, saj je vsak od njiju pogoj za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti.

Zasebno delo na področju socialnega varstva je pri nas sicer dovoljeno že od konca 1992, vendar je bilo omejeno zgolj na nekaj vrst storitev. Država je to področje v celoti odprla

še pred nekaj leti, to pa predvsem zato, ker mreža javnih izvajalcev ne more več slediti potrebam uporabnikov storitev. Lahko bi rekli, da je v zasebništvu videti možnost za hitrejšo pokritje naraščajočih potreb. Ne nazadnje pa uvajanje zasebnitva na področje socialnega varstva pomeni zagotavljanje pluralnosti in večjo pestrost ponudb.

Privatno profitne organizacije na področju socialnega varstva nastajajo relativno počasi, kar je posledica razvejane javne mreže in visoke cene začetnih investicij, cene investicij v osnovna sredstva in velikosti sredstev za tekoče in investicijsko vzdrževanje, saj pri javnih zavodih in delno tudi pri neprofitnih – volonterskih organizacijah to financira država. Zasebnik lahko konkurira le s kakovostjo in pestrejšo ponudbo programov in storitev (Kuzmanič Korva, 2001, str. 100).

7. ZAKLJUČEK

Javne službe so nastale kot posledica razvoja družbe in potreb družbe. Ljudje zaradi sprememb upravičeno zahtevajo več in bolj kakovostne storitve. Država ali lokalna skupnost lahko zagotavljata višjo kakovost in učinkovitost s sodelovanjem zasebnega sektorja.

Cilj diplomskega dela je bil preverjanje hipotez: 1. Privatizacija negospodarskih javnih služb je v določenih primerih smiselna, 2. V izbrani občini je bila uvedba privatizacije »storitev pomoč družini na domu« uspešna.

Skozi študijo primera »izvajanje storitve pomoč družini na domu v okviru javnega zavoda in po podeljeni koncesiji v izbrani občini« potrjujem obe hipotezi. Izbrani podatki kažejo, da se je število uporabnikov po podeljeni koncesiji povečalo do take mere, da so skoraj doseženi cilji Resolucije, ki predvideva, da se zagotovi socialna oskrba na domu v normiranem obsegu za najmanj 3 % oseb, starejših od 65 let. Uporabniki lahko storitev koristijo tudi v nedeljah in praznikih. Cena storitve se je znižala tako za uporabnike kot za lokalno skupnost, ki mora na podlagi zakona zagotavljati sredstva v višini 50 % cene.

Privatizacija je potrebna, ni pa zadosten pogoj za povečanje učinkovitosti in kakovosti izvajanja storitev, spremeniti oziroma nadgraditi bo potrebno tudi zakonodajo. Dostopnost storitve pomoč na domu je odvisna tudi od tega, v kateremu kraju Slovenije upravičenec živi, kajti zakon predvideva le najnižjo subvencijo občine. Nekatere občine se striktno držijo zakona, medtem ko so nekatere veliko prijaznejše do starostnikov in za storitve priznavajo večje subvencije. V prihodnosti bi bilo pravično zagotoviti enotno financiranje storitve pomoč na domu ne glede na bivanje v določeni občini. V nekaterih primerih nezmožnosti plačila storitve pomoč na domu predstavlja veliko oviro za uporabnike vknjižba občine na nepremičnino, na kateri uporabnik nima prijavljenega stalnega prebivališča. Tudi v teh primerih se občine različno odločajo, nekatere se v celoti odrečejo vknjižbi na katerokoli nepremičnino, prav tako bi to morali poenotiti z zakonodajo.

Prednosti obstoječega sistema pomoči družinam na domu so gotovo v zagotavljanju boljše kvalitete življenja starostnikov. V obzir moramo vzeti tudi vse večje število oseb, starejših od 65 let, pri čemer se število sob v domovih za ostarele ne povečuje sorazmerno z vse večjim staranjem prebivalstva v Sloveniji. Lokalna skupnost oziroma občina je dolžna pokriti 50% celotne cene storitve za vsakega upravičenca. Tako država na nek način kompenzira pomanjkanje storitev v domovih za ostarele, nekateri starejši pa tudi rajši ostajajo doma kot v institucionaliziranem skrbstvu.

Pomanjkljivost obstoječega sistema pomoči na domu je zagotovo tudi v načinu zaposlitve osebe, ki nudi tovrstno pomoč. Gre predvsem za zaposlitve preko javnih del, kjer je stimulacija za delo slaba.

V pripravi je tudi Zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo, ki naj bi omogočil tudi podlago za sofinanciranje storitev na področju dolgotrajne oskrbe. Gre pravzaprav za razširitev in dopolnitev obstoječe ureditve dolgotrajne oskrbe, ki jo (zaenkrat) določa krovni Zakon o socialnem varstvu.

Fiona Williams v članku »Skrbeti za drugega pomeni biti dober državljan« opozarja na problematiko sive ekonomije na področju plačanega skrbstvenega dela. »Slabe delovne razmere so tudi eden od razlogov, da domači delavci neradi opravljajo skrbstveno delo«, pravi Williams (2010, str. 24-25). Na vprašanje, kakšno rešitev vidi za zmanjšanje deleža sive ekonomije odgovarja: »Imamo dve izbiri: ali se tudi v prihodnje odločimo, da bodo to delo opravljale ekonomske migrantke, pri čemer jim moramo zagotoviti boljše zaposlitvene razmere: višje plačilo, možnost poklicnega usposabljanja in učenja jezika države, v katero so prišle, da lahko hitreje napredujejo. Nato moramo poskrbeti za boljše razmere za bivanje: jim omogočiti pravico do bivanja v EU in pravico do združitve družine, da ne bi bile drugorazredne državljanke. Lahko pa rečemo, da je težava prepredenosti skrbstvenega dela s sivo ekonomijo v tem, da so skrbstvene delavke preslabo plačane in delajo v slabih razmerah, zato se ga domače delavke otepajo, na njihovo mesto pa prihajajo delavke iz drugih držav. Rešitev za to je dvig plač skrbstvenih delavk in izboljšanje razmer skrbstvenega dela. Za politično zavezo, da bomo za področje skrbi namenili več denarja, pa je treba doseči politični in etični konsenz. Ljudje vedno rečejo, da je skrbstveno delo zelo drago, zato si ga ne morejo privoščiti, da je treba upoštevati analizo stroškov in koristi. Toda skrbstvenega dela ni mogoče vrednotiti z enakimi kriteriji kot potrošne dobrine, saj ni mogoče povečati produktivnosti ljudi, ki ga opravljajo. Skrbstveno delo je drugačna oblika dela; vključuje komunikacijo, odzivnost in druge stvari, ki jih ni mogoče meriti«.

LITERATURA

- ARENDT, Hannah. Vita Activa. Krtina, Ljubljana, 1996.
- BOHINC, Rado. Osebe javnega prava, GV Založba, Ljubljana, 2005.
- BOHINC, Rado. MUŽINA, Aleksij. TIČAR, Bojan. Zakon o javno – zasebnem partnerstvu s pojasnili. Nebra d.o.o, Ljubljana, 2007.
- BORKOVIĆ, Ivo. Upravno pravo. Informator, Zagreb, 1997.
- ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik. Upravno pravo. Ljubljana, 2002.
- DUGUIT, Léon. Preobražaji javnog prava. Beograd, 1998.
- GLAS, Miroslav. Prispevki k politični ekonomiji. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1994.
- GREGOREC, Lea. Privatizacija gospodarskih javnih služb na področju elektronskih komunikacij. Fakulteta za upravo, Diplomsko delo, Ljubljana, 2009.
- HROVATIN, Nevenka. Privatizacija javnih podjetij v Sloveniji. Delovni zvezek št.11., Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1996.
- JEREB, Samo. Gradivo za predmet Sistemi financiranja komunalnega gospodarstva. IZRAZ, Ljubljana, 2004.
- KAMNAR, Helena. Javni zavodi med državo in trgom. Ljubljana, 1999.
- KUZMANIČ KORVA Darja. Strategija oblikovanja mreže izvajalcev na področju socialnega varstva. Fakulteta za družbene vede, Magistrska naloga, Ljubljana, 2001.
- MUŽINA, Aleksij. Pravni vidiki koncesij negospodarskih javnih služb. Pravna praksa, Ljubljana, 2002.
- MUŽINA, Aleksij. Koncesije – pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Založniška hiša Primath, Ljubljana, 2004.
- MUŽINA, Aleksij. Ureditev javno-zasebnega partnerstva. Pravna praksa, Ljubljana, 2005, številka 17.
- NAGODE, Mateja. Vrednotenje uporabe varovalno-alarmnega sistema kot sredstva večje samostojnosti starostnikov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2003.
- PAGON, Teja. Način izvajanja javnih služb v Republiki Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Diplomsko delo, Ljubljana, 2002.
- PEČARIČ, Mirko. Združevanje posameznikov v javno in zasebno. Pravna fakulteta, Magistrska naloga, Ljubljana, 2002.
- PEVCIN, Primož. Ekonomika javnih podjetij in zavodov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
- PLIČANIČ, Senko. Javne službe. Javna uprava, Ljubljana, 1995.
- RUS, Veljko. Temeljni pojmi o upravi. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
- ŠMIDOVNIK, Janez.. Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana (zbirka pravna obzorja, 4), 1995.
- TIČAR, Bojan. Nov pravni institut:javno -zasebno partnerstvo. Podjetje in delo, št. 1. GV Založba, Ljubljana, 2007.

- TRPIN, Gorazd. Pravni položaj premoženja javnih zavodov. Javna uprava, letnik 41, številka ¾, Ljubljana, 2005.
- UMEK, Nina. Javne službe na lokalni ravni-primer občine Tržič. Fakulteta za upravo, Diplomsko delo, Ljubljana, 2009.
- VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave – 2. ponatis. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
- VIRANT, Gregor. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.
- VILER KOVAČIČ, Adrijana. Koncesije v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.

PRAVNI VIRI

- Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Ur. list RS, št. 54/1992 (56/1992 popr.) Spremembe: Ur.l. RS, št. 42/1994 Odl.US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl.US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 popr.), 36/2004-UPB1, 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG, 3/2007-UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl.US: U-I-11/07-45.
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. list RS, št. 32/1993 Spremembe: Ur.l. RS, št. 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN.
- Zakon o zavodih (ZZ). Ur. list RS, št. 12/1991 Spremembe: Ur.l. RS, št. 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.
- Zakon o kontroli cen (ZKC). Ur. list RS, št. 63/1999 Spremembe: Ur.l. RS, št. 32/2002 Odl.US: U-I-10/00-25, 20/2006, 51/2006-UPB1.
- Zakon o računovodstvu (ZR). Ur. list RS, št. 23/1999 Spremembe: Ur.l. RS, št. 30/2002-ZJF-C.
- Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. list RS, št. 79/1999 Spremembe: Ur.l. RS, št. 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. list RS št. 127/2006.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Ur. list RS, št. 12/1996 (23/1996 popr.) Spremembe: Ur.l. RS, št. 101/1999 Odl.US: U-I-215/96,

- 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl.US, 36/2008, 22/2009 Odl.US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl.US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31.
- Zakon o osnovni šoli (ZOsni). Ur. list RS, št. 12/1996 Spremembe: Ur.l. RS, št. 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 23/2005-UPB1, 53/2005, 70/2005-UPB2, 60/2006 (63/2006 popr.), 81/2006-UPB3, 102/2007.
 - Zakon o vrtcih (ZVrt). Ur. list RS, št. 12/1996 Spremembe: Ur.l. RS, št. 44/2000, 78/2003, 113/2003-UPB1, 72/2005, 100/2005-UPB2, 25/2008, 98/2009-ZIUZGK, 36/2010.
 - Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ). Ur. list RS, št. 9/1992 Spremembe: Ur.l. RS, št. 13/1993, 9/1996, 29/1998, 77/1998 Odl.US: Up 53/96, 6/1999, 56/1999-ZVZD, 99/2001, 42/2002-ZDR, 60/2002, 11/2003 Skl.US: U-I-279/00-42, 126/2003, 20/2004-UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-390/02-27, 76/2005, 100/2005-UPB2, 100/2005 Odl.US: U-I-69/03-17, 21/2006 Odl.US: U-I-277/05-32, 38/2006, 72/2006-UPB3, 114/2006-ZUTPG, 91/2007, 71/2008 Skl.US: U-I-163/08-7, 76/2008, 118/2008 Skl.US: U-I-163/08-12, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31.
 - Zakon o zdravstveni dejavnosti (uradno prečiščeno besedilo) (ZZDej-UPB1). Ur. list RS, št. 36/2004.
 - Zakon o skladu Republike Slovenije za ljubiteljske kulturne dejavnosti (ZSLKD). Ur. list RS, št. 1/1996 Spremembe: Ur.l. RS, št. 22/2000-ZJS, 29/2010-ZJSKD.
 - Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1). Ur. list RS, št. 87/2001 Spremembe: Ur.l. RS, št. 96/2002-ZUJIK.
 - Zakon o društvih (ZDru-1). Ur. list RS, št. 61/2006 Spremembe: Ur.l. RS, št. 91/2008 Odl.US: U-I-380/06-11, 102/2008 Odl.US: U-I-57/07-7, 58/2009.
 - Zakon o športu (ZSpo). Ur. list RS, št. 22/1998 Spremembe: Ur.l. RS, št. 97/2001-ZSDP, 27/2002 Odl.US: U-I-210/98-32, 110/2002-ZGO-1, 15/2003-ZOPA.
 - Pravilnik o koncesijah na področju socialnega varstva. Ur. list RS, št. 72/2004 Spremembe: Ur.l. RS, št. 113/2008.
 - Pravilnik o izvajanju inšpekcijskega nadzora na področju socialnega varstva. Ur. list RS, št. 74/2004.

- Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih pravic. Ur. list RS, št. 45/2010.
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Ur. list RS, št. 72/2002.
- Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev. Ur. list RS, št. 38/2002 Spremembe: Ur.l. RS, št. 106/2002, 100/2003, 110/2004.
- Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006 - 2010 /ReNPSV06-10/. Ur. list RS, št. 39/2006.

INTERNETNI VIRI

- Prosojnice pri predmetu Javne službe, doc. d. Mirko Pečarič,
URL = »<https://www.fu.uni-lj.si/t/omainframe.asp>« (3.7.2010).
- Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v republiki Sloveniji
URL=«http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/ANALIZA_JZP_VladaMAJ08.pdf » (8.6.2010).
- Dovoljenje za delo za opravljanje socialnovarstvenih storitev
URL=«http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/izvajalci_na_podrocju_socialnega_varstva/dovoljenje_za_delo_sociala/« (11.6.2010).
- Statistični urad Republike Slovenije.
URL=«<http://www.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>« (12.6.2010).
- Izvajanje javnih služb in javno –zasebno partnerstvo
URL=»http://www.lex-localis.info/files/82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78/633636889165781250_B.%20Brezovnik_Izvajanje%20javnih%20sluzb%20in%20javno-zasebno%20partnerstvo.pdf« (8.5.2010).
- Statistični urad Republike Slovenije.
URL=«<http://www.stat.si/obcineVStevilkah/Vsebina.aspx?id=51>« (13.8.2010).

VIRI IZ PUBLIKACIJ

- Williams, Fiona. Skrbeti za drugega pomeni biti dober državljan. Delo, 12.6.2010, str. 24-25.