

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maša Verčkovnik

**Organiziranost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi
odpadki**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2018

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maša Verčkovnik

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Organiziranost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi
odpadki**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2018

ZAHVALA

Zahvaljujem se izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za pomoč in mentorstvo pri magistrskem delu.

Zahvala gre tudi vsem mojim. Za potrpežljivost in vzpodbudo. Hvala vsem!

Organiziranost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki

V magistrskem delu smo raziskovali področje organiziranosti javnih služb, ki se kot obvezna gospodarska javna služba izvajajo na področju ravnanja s komunalnimi odpadki in opravljajo zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov. Kljub prizadevanjem in uvajanju evropske zakonodaje v nacionalni pravni red velja področje ravnanja s komunalnimi odpadki za relativno slabo urejeno področje, načrtovanje in doseganje ciljev pa kljub izboljšanju rezultatov v preteklih letih, še vedno zaostaja za najboljšimi državami članicami Evropske unije. Preveliko število javnih služb, v Sloveniji jih deluje kar šestdeset, pa povzroča dodatno razdrobljenost in onemogoča učinkovito, racionalno in ciljno usmerjanje ciljev, dodatne težave pa povzročajo tudi različne oblike organiziranosti in velikosti posamičnih javnih služb. Cilj magistrskega dela je tako odgovoriti na zastavljena vprašanja, ki bodo podala celosten prikaz ureditve javnih služb, predstavila ključne značilnosti posamičnih organizacijskih oblik ter preverila učinkovitost in uspešnost javnih služb. Izhajamo namreč iz predpostavke, da dosegajo javne službe, ki delujejo na večjem območju, boljše rezultate pri doseganju ciljev kot majhne organizacijske oblike ter da javne službe, ki dejavnost opravljajo kot organizacijska oblika zasebno podjetje, dosegajo boljše rezultate. Magistrsko delo sestoji iz treh ključnih delov – metodološke opredelitve, teoretičnega dela in lastne analize ter zaključka, v katerem so opisane ključne ugotovitve magistrskega dela.

Ključne besede: javne službe, komunalni odpadki, organizacijske oblike, okoljske politike.

Organization of Public Services in the Field of Municipal Waste Management

In the master's thesis, we have investigated organization of public services, which, being obligatory, are carried out in the field of municipal waste management and deal with collection and transportation of municipal waste. In spite of the efforts and the introduction of the European legislation into the national acquis, municipal waste management is still considered to be a relatively poorly regulated area, and despite the improvement of results in previous years, planning and reaching targets still lag behind the best EU Member States. An excessive number of public services, i.e. more than 60 in Slovenia, contributes to additional fragmentation and prevents efficient, rational and goal-oriented targeting. What is more, additional problems are caused by different forms of organization as well as the size of individual public services. The aim of the master's thesis is thus to provide answers to the questions, which shall present a comprehensive overview of public service regime, introduce key features of specific forms of organization, and verify efficiency and performance of public services. The hypothesis is that public services operating in a larger area perform better in comparison with smaller forms of organization. In addition, we also presume that public services that act as private companies achieve better results. The master's thesis consists of three key parts, i.e. methodological definition, theoretical elements, and own analyses with conclusion, where key findings of the master's thesis are described.

Keywords: Public services, Municipal waste, Organizational forms, Environmental policies.

Kazalo vsebine

1	UVOD	8
1.1	Opis raziskovalnega problema.....	8
1.2	Namen in cilji magistrskega dela.....	9
1.3	Raziskovalna vprašanja in hipoteze.....	11
1.4	Uporabljena metodologija	12
2	TEORETIČNA IZHODIŠČA	14
2.1	Javne službe	14
2.1.1	Splošno	14
2.1.2	Javne službe v slovenski pravni literaturi	15
2.1.3	Lastnosti javne službe.....	16
2.1.4	Vrste javnih služb	17
2.1.4.1	Negospodarske javne službe	17
2.1.4.2	Gospodarske javne službe.....	17
2.1.5	Razmerje med občino in izvajalci javnih služb	24
2.2	Javne politike	24
2.2.1	Splošno	25
2.2.2	Evropske politike	26
2.2.2.1	Okoljska politika Evropske unije.....	26
2.2.2.2	Nastanek in razvoj okoljskih politik Evropske unije	27
2.2.2.3	Obseg okoljske politike Evropske unije	28
2.2.2.4	Načela evropske okoljske politike	28
2.2.2.5	Evropska zakonodaja na področju okoljske politike.....	28
2.2.2.6	Okoljska politika in izbira ustreznih ukrepov	29
2.2.2.7	Področje ravnanja s komunalnimi odpadki	31
2.2.3	Ravnanje z odpadki v slovenski zakonodaji	32
2.2.3.1	Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki.....	33
2.2.4	Izvajanje in spremljanje	36
2.2.4.1	Izvajanje in spremljanje okoljske zakonodaje EU	39
2.2.4.2	Izvajanje in spremljanje na področju ravnanja s komunalnimi odpadki.....	40
2.2.4.3	Nadzor nad izvajanjem	40
2.3	Vpliv organiziranosti javnih služb na izvajanje javne politike	41

3	EMPIRIČNI DEL	43
3.1	Organiziranost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki	43
3.2	Učinkovitost in uspešnost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki	51
3.2.1	Režijski obrati	51
3.2.2	Javna podjetja	56
3.2.3	Koncesije	59
3.2.4	Zasebna podjetja	63
3.2.5	Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava	67
3.2.6	Primerjava med analiziranimi primeri	68
3.2.7	Povzetek lastne analize	69
4	UGOTOVITVE	72
5	VIRI	74
	PRILOGE	79
	Priloga A: Intervju 1.....	79
	Priloga B: Intervju 2.....	81
	Priloga C: Intervju 3.....	81
	Priloga Č: Intervju 4.....	83
	Priloga D: Intervju 5.....	84

Kazalo slik

Slika 2.1: Hierarhija ravnanja z odpadki	31
Slika 2.2: Hierarhičen prikaz slovenske zakonodaje na področju ravnanja s komunalnimi odpadki	33
Slika 2.3: Procesualni model	36
Slika 3.1: Prikaz organiziranosti javnih služb	43
Slika 3.2: Grafični prikaz velikosti javnih služb	44
Slika 3.3: Povprečno število oskrbovanih gospodinjstev po regijah.....	50
Slika 3.4: Oblika organiziranosti po regijah.....	50
Slika 3.5: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Režijski obrat Gorevnja vas - Poljane	52
Slika 3.6: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Režijski obrat občine Žiri.....	53
Slika 3.7: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Režijski obrat občine Bohinj.....	54
Slika 3.8: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi režijskimi obrati.....	55
Slika 3.9: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Infrastruktura Bled	56

Slika 3.10: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Javno podjetje Okolje Piran	56
Slika 3.11: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – SIMBIO, družba za ravnanje z odpadki	57
Slika 3.12: Primerjava doseženih rezultatov med analizirani javnimi podjetji.....	58
Slika 3.13: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – KSP Hrastnik Komunalno – stanovanjsko podjetje	59
Slika 3.14: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Komunalno stanovanjsko podjetje Ljutomer	59
Slika 3.15: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Saubermacher Komunala Murska Sobota	60
Slika 3.16: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi podjetji, ki delujejo na podlagi podeljene koncesije	61
Slika 3.17: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Čisto mesto Ptuj	62
Slika 3.18: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Saubermacher Slovenija.....	63
Slika 3.19: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki - Publicus	64
Slika 3.20: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi zasebnimi podjetji.....	65
Slika 3.21: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki - Snaga	66
Slika 3.22: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi primeri – delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov	67
Slika 3.23: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi primeri – delež odloženih mešanih komunalnih odpadkov	68

Kazalo tabel

Tabela 2.1: Primerjava formalnega in materialnega vidika	17
Tabela 2.2: Prikaz značilnosti različnih javnih lokalnih gospodarskih služb.....	24
Tabela 2.3: Umestitev raziskovalnega javnopolitičnega problema.....	25
Tabela 2.4: Prikaz regulativnih ukrepov	30
Tabela 2.5: Splošni in posebni cilji v Programu ravnanja z odpadki.....	34
Tabela 2.6: Zastavitev sledenja ciljem do leta 2020	35
Tabela 2.7: Značilnosti implementacije proučevanja javnopolitičnega problema	37
Tabela 2.8: Primerjava javnega in zasebnega sektorja	41

1 UVOD

1.1 Opis raziskovalnega problema

Politike na področju varstva z okoljem predstavljajo »eno izmed pomembnih vrednotnih, ideoloških in političnofilozofskih torišč v modernizirajočih in postmodernih družbah. S poudarjanjem ekološke krize namreč spreminjajo družbeno hierarhijo vrednot in preverjajo sposobnost sodobnih liberalnodemokratskih političnih sistemov in institucij svetovnega reda za odpravljanje današnje ekološke krize« (Knep in Fink Hafner, 2011, str. 17). Prav tako s kritiko globalizacije vstopajo v ideološke razprave o konceptu prihodnjega družbenega razvoja, s čimer se politike varstva okolja postavljajo v osrčje politološkega zanimanja (prav tam), ter predstavljajo eno osrednjih problematik operativnih razvojnih programov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008) tako na nacionalni kot globalni ravni, saj skrb za okolje danes ni več samo nacionalna domena, kajti ekološki procesi velikokrat presegajo nacionalne meje, kar kaže na potrebo po mednarodnem reševanju problemov. Vlogo glavnega akterja za zaščito okolja je tako v Evropi v zadnjih letih prevzela Evropska unija, ki se je okoljskih izzivov, kamor med drugimi spada tudi ravnanje s komunalnimi odpadki, lotila s sistematičnim oblikovanjem okoljske zakonodaje ter s tem spodbudila reševanje okoljske problematike na subnacionalnem, nacionalnem in nadnacionalnem nivoju.

Veliko možnost izboljšanja delovanja na področju ravnanja s komunalnimi odpadki je pripoznana tudi s strani Evropske unije, ki v zadnjem, Sedmem okoljskem akcijskem programu, daje poudarek možnosti izboljšanja ravnanja z odpadki, saj meni, da bi se z izboljšanjem rabe virov odprli novi trgi, ustvarila nova delovna mesta, zmanjšala odvisnost od uvoza surovin ter predvsem zmanjšali vplivi na okolje. V nekaterih državah članicah se namreč reciklira že več kot 70 % odpadkov, v Nemčiji, v Švici in na Švedskem na odlagališčih pristane zgolj 2 % komunalnih odpadkov, v drugih državah članicah, kot so primeri Hrvaške, Latvije in Malte, pa se na odlagališča še vedno odloži tudi do 90 % komunalnih odpadkov (Ekologi brez meja, 2012; Evropska Agencija za okolje, 2016).

Kljub prizadevanjem in uvajanju evropske zakonodaje v nacionalni pravni red je področje ravnanja z odpadki v Sloveniji relativno slabo urejeno, saj velja za eno izmed slabše urejenih področij varstva okolja (Umanotera, 2012), načrtovanje in doseganje ciljev pa kljub izboljšanju rezultatov v zadnjem obdobju še vedno precej zaostaja za nekaterimi najboljšimi državami

članicami Evropske unije (Eurostat, 2017). Kot enega izmed prioritarnih ciljev, da Slovenija preide v družbo recikliranja, je Ministrstvo za okolje in prostor že v preteklosti posebno pozornost namenilo optimizaciji stroškov ravnanja z odpadki, ki bi jo dosegli z racionalizacijo organizacije javnih služb, saj preveliko število le teh povzroča razdrobljenost inonemogoča učinkovito, racionalno, pregledno in ciljno usmerjeno doseganje ciljev in smernic (Vlada Republike Slovenije, 2008), dodatne težave pa povzročajo tudi različne oblike organiziranosti in velikosti posamičnih javnih služb.

V Sloveniji obvezne javne službe za zbiranje komunalnih odpadkov pestijo številne težave. Trenutno v 212 občinah pobiranje komunalnih odpadkov opravlja 60 izvajalcev zbiranja, kar je za gospodarno poslovanje precej preveč, saj razdrobljenost povzroča tako različne standarde izvajanja kot neenotne in težko primerljive cene, neučinkovitost izvajalcev, negospodarno rabo sredstev ter nezainteresiranost javnih podjetij za izboljšave (Zbornica komunalnega gospodarstva, 2013). Prav tako pa se pri oblikovanju in načinu izvajanja javnih služb v veliki meri še vedno izražajo parcialni interesi.

Značilna visoka stopnja decentralizacije namreč povzroča tudi drobljenje dosežkov ter nezadostne zmogljivosti in vire, ki bi morda ob večji centralizaciji in izboljšanim sodelovanjem med lokalnimi in državnimi akterji lahko prispevali k bolj učinkovitim in zmogljivejšim okoljskim storitvam (OECD, 2012). Poleg velikega števila izvajalcev zbiranja pa situacijo dodatno zapleta dejstvo, da so gospodarske javne službe na področju zbiranja komunalnih odpadkov organizirane v pet načinov izvajanja – režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje ter na podlagi podeljene koncesije in na podlagi vlaganja javnega kapitala v osebo zasebnega prava, kar situacijo dodatno zapleta. Zaradi majhnosti in nezadostnih virov tako vse javne službe niso zmožne zagotavljati večjega razvojnega in investicijskega potenciala, nižjih obratovalnih stroškov, večje zanesljivosti in kakovosti storitev, ki bi bile doseže z združevanjem in poenotenjem javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki (Zbornica komunalnega gospodarstva, 2013).

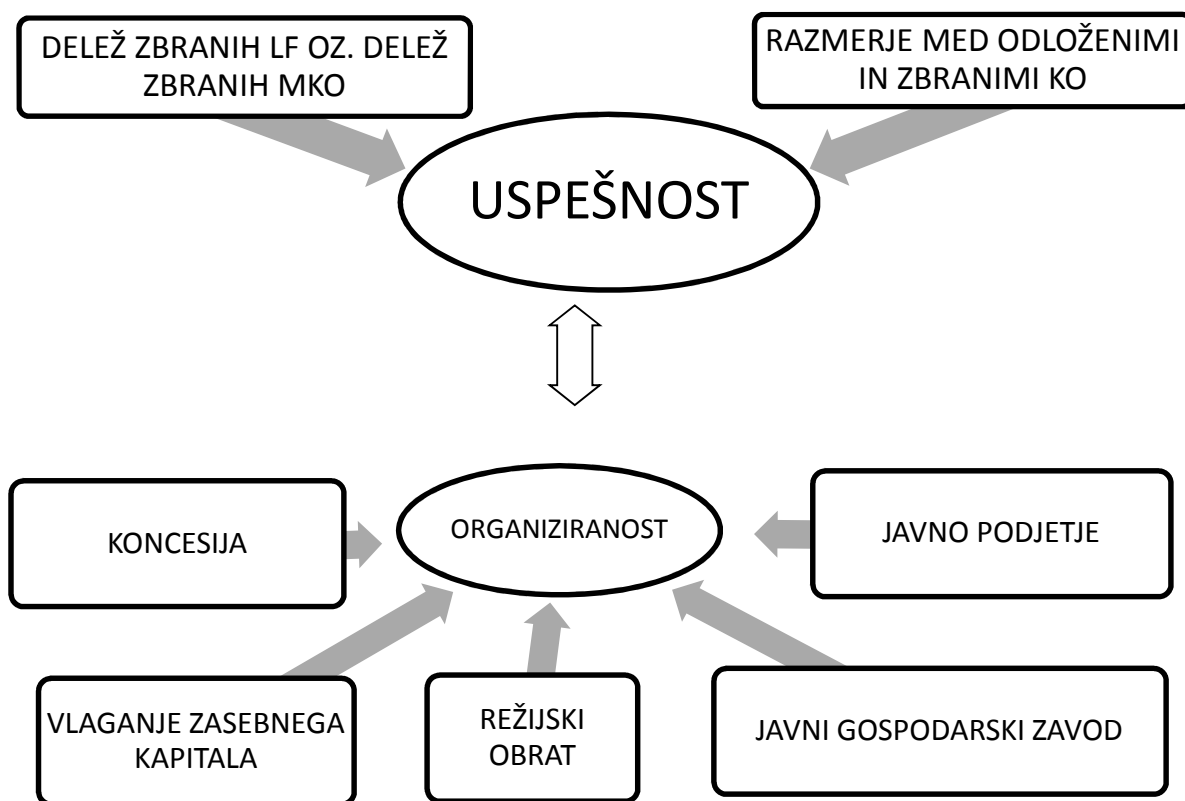
1.2 Namen in cilji magistrskega dela

Raziskovanje razdrobljenosti, učinkovitosti in organiziranosti javnih služb bo osrednji predmet magistrskega dela. Z njim želim predstaviti in preveriti pomen, ki jih ima oblika organiziranosti javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki na doseganje nacionalnih ciljev

oblikovanih iz nadnacionalnih priporočil. Učinkov negospodarnega ravnanja je vsekakor preveč, predvsem zaradi dejstva, da se ti odražajo v več smereh, saj poleg učinkov na gospodarski sistem kot celoto vplivajo tako na občinski proračun kot raven prebivalca, tako s finančnega kot nefinančnega vidika.

S ciljem iskanja v določenih pogojih najbolj učinkovite in optimalne oblike organiziranosti javne gospodarske službe na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, je namen magistrskega dela ponuditi celosten *pregled* nad organiziranostjo gospodarskih javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki ter z osredotočenostjo na proces izvajanja javne službe predstaviti *prednosti* in *slabosti* določenih organizacijskih oblik. Za doseganje zastavljenega cilja bo potrebno tudi raziskovanje morebitne *korelacije* med uspešnostjo doseganja nacionalnih ciljev in obliko organiziranosti javne službe, ter posledično tudi ugotavljanje morebitnih vzorcev organiziranja gospodarskih javnih služb (glej Sliko 1.1).

Slika 1.1: Raziskovalni model



1.3 Raziskovalna vprašanja in hipoteza

Glede na zgoraj omenjene in zastavljene cilje so bila izoblikovana naslednja raziskovalna vprašanja.

Z odgovorom na prvo raziskovalno vprašanje »*kako so občine organizirale izvajanje javne službe?*« bomo prikazali celosten pregled ureditve javnih gospodarskih služb na področju zbiranja komunalnih odpadkov v Sloveniji, ter posledično ugotavljali, ali obstajajo določeni »vzorci« organiziranja glede na njihovo velikost. V ta namen bomo analizirali posamične oblike organiziranosti z namenom prepoznati morebitne podobnosti v organiziranju.

S pomočjo drugega raziskovalnega vprašanja »*Kakšne so prednosti in slabosti določenih organizacijskih oblik?*« bomo predstavili ključne značilnosti posamičnih organizacijskih oblik, predstavili njihove prednosti in slabosti ter poskušali ugotoviti, ali so za posamične tipe občin katere izmed organizacijskih oblik primernejše kot druge.

Zaradi mnenja vse več akterjev, da trenutni rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki niso zadovoljivi, ter da javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov delujejo neenotno, nesistemske, ne dovolj učinkovite in neekonomične, ter da so cene oblikovane neenotno in neusklaženo (Ministrstvo za okolje in prostor, 2008), bo tretje raziskovalno vprašanje namenjeno preverjanju *učinkovitosti* in *uspešnosti*. Učinkovitost in uspešnost bomo preverjali na podlagi statistik, ki so jih dolžne voditi vse javne službe in Ministrstvo za okolje in prostor. Kazalnika, kot sta razmerje med odloženimi in zbranimi komunalnimi odpadki, in delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov, bomo tako preverjali in primerjali med posamičnimi organizacijskimi oblikami.

V skladu z namenom preverjanja treh raziskovalnih vprašanj sta bili oblikovani naslednji hipotezi:

H1: Javne gospodarske službe, ki delujejo na večjem območju, so pri doseganju nacionalnih ciljev uvrščene višje kot javne službe, ki so organizirane v manjše organizacijske enote.

H2: Vpliv organiziranosti javnih služb je pri doseganju učinkovitosti in uspešnosti opazen v smislu, da javne službe, ki so oblikovane kot zasebna podjetja dosegajo boljše rezultate pri doseganju ciljev.

1.4 Uporabljena metodologija

Kot je razvidno iz uvoda bo magistrsko delo empirične narave. Za doseganje v prejšnjem poglavju zastavljenih ciljev bodo služile naslednje raziskovalne metode in tehnike:

- *analiza primarnih virov*: Z analizo primarnih virov smo preverili normativno urejenost področja ravnanja s komunalnimi odpadki. Področje je urejeno s številnimi zakoni in uredbami – Zakonom o varstvu okolja¹ (ZVO-1) ter številnimi drugimi zakonodajni ukrepi, ki so razdeljeni v tri sklope; v sklop o različnih tokovih odpadkov, sklop o ravnanju z odpadki in sklop o obdelavi odpadkov. Ker se v magistrskem delu osredotočamo predvsem na način izvajanja javne službe bom analizirala tudi Zakon o lokalni samoupravi² (ZLS), ki podrobneje opredeljuje način organiziranja lokalne javnih služb, za katere je dolžna poskrbeti občina, ter opredeljuje njihove oblike ter Zakon o gospodarskih javnih službah³ (ZGJS), ki natančneje določa oblike in način izvajanja gospodarskih javnih služb.

- *analizo sekundarnih virov*. S pomočjo analize sekundarnih virov smo predstavili in utemeljili ključne teoretične pojme in teorijo s področja javnopolitične analize, ter predstavili razsežnosti javnopolitične tematike. Pri tem smo se osredotočili predvsem na strokovne in znanstvene članke o izbrani tematiki in vire različnih akterjev. V veliko pomoč so tudi poročila, ki jih državni akterji zbirajo za seznanjanje samih in javnosti, o doseganju zastavljenih ciljev in smernic na tem področju.

- *študija primera*. Študijo primera bomo uporabili za proučevanje in analizo posamičnih organizacijskih oblik. V empiričnem delu se bomo osredotočili na študijo 10 primerov, predvidoma po 3 iz vsake skupine po načrtu »najbolj različnih sistemov« (Przeworski in Teune, 1970). Študija primera je potekala tako, da smo po pregledu stanja v celotni Sloveniji izbrali po 3 javne službe izmed vsake organizacijske oblike po merilu števila prebivalcev (veliko nasproti majhno), ter jih podrobneje analizirali.

- *primerjalno analizo*. Ker smo preverjali vzorce podobnosti in različnosti med preučevanimi primeri (Ragin in Rihoux, 2009), smo v delu uporabili tudi primerjalno metodo za ugotavljanje podobnosti in razlik ter prednosti in slabosti med različnimi organizacijskimi oblikami (režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, dajanjem koncesij osebam zasebnega prava in

¹ Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). 2018. *Uradni list Republike Slovenije št. 21/18*. 30. marec.

² Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). 2018. *Uradni list Republike Slovenije št. 11/18*. 23. februar.

³ Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). 2010. *Uradni list Republike Slovenije št. 57/11*. 14.maj.

vlaganjem kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava), ki jih določa Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, 2010, 7. člen).

- *metodo družboslovnega intervjuja*: Z metodo družboslovnega intervjuja smo želeli soočiti mnenja različnih akterjev, ki so tako ali drugače soudeleženi v procesu ravnanja s komunalnimi odpadki. Cilj je bil polzaprti tip strukturiranega intervjuja opraviti s predstavniki vsake od analiziranih predstavnikov podjetja/sluzbe, ter z akterji, ki so na nacionalni ravni zadolženi za nadzor nad organiziranjem služb ravnanja z odpadki, vendar so nekateri, predvsem tisti predstavniki organizacij, ki beležijo slabše rezultate, sodelovanje zavrnili.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Javne službe

2.1.1 Splošno

Pojem javne službe se v teoriji in pravu tolmači in uporablja zelo neenotno, enkrat bolj, drugič manj široko. Na ta način so k preučevanju pristopali tudi različni teoretiki, ki so pojem javne službe razlagali tako s formalnega kot materialnega vidika. V skladu s to razlago sta se izoblikovala organizacijski in funkcionalni pojem javne službe, za prvega je izhodišče služba (organizacija), za drugega pa dejavnost (Rakočević, 1994, str. 135).

Razvoj javnih služb po svetu seveda ni bil enak, ponekod je bil namreč njihov razvoj bistveno hitrejši kot drugod. Predvsem hitro so se javne službe razvijale v državah, kjer so se hitro razvijale proizvodne sile in s tem proizvodni odnosi, saj je razvijajoči se kapitalistični način proizvodnje zahteval vedno večjo državno intervencijo. Nova oblika proizvodnje je namreč terjala vedno bolj izobražene delavce, ustrezno zdravstveno oskrbo, razvoj znanosti, ustrezne prometne pogoje, ki so presegali zmožnosti zasebnih ustanov, zato je za njihovo zagotavljanje morala poskrbeti država (prav tam).

Pojem »javna služba« se je najbolj oblikoval v francoski pravni ureditvi konec 19. stoletja kot »tisto delovanje uprave, ki poteka po načelih javnega prava« (Čebulj in Strmecki, 2002, str. 25) in še danes prednjači v teoretičnem obravnavanju pojma. Posebno mesto pri tem pripada L. Duguitu, s katerim so bili položeni temelji teorije o javni službi. Po Duguitu je tako javna služba »vsaka dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo, ker le tisti lahko tako dejavnost zagotovijo tudi po potrebi s prisilnimi oblastvenimi sredstvi« (Rakočević, 1994, str. 136). Vsako ne opravljanje teh dejavnosti namreč vodi do nereda in zastoja v družbi, zato mora država postati skupnost javnih služb.

Teorijo javnih služb so kasneje obravnavali številni drugi, predvsem francoski teoretiki upravnega prava. M. Waline⁴ je tako javno službo obravnaval v tistih »primerih, kadar pristojni organi ocenijo, da zasebna iniciativa ne zadovoljuje družbenih potreb ali jih ne zadovoljuje v

⁴ Walline, M. (1969). *Precis de droit administratif*. Paris: Montchrestien.

zadostni meri«, R. Bonard⁵ je za javno službo štel »vsaka upravno dejavnost, ki nudi storitve in usluge posameznikom in katera ne posega na področje zasebnega prava«, A. de Laubadere⁶ kot »tiste dejavnosti javnih ustanov, ki zadovoljujejo splošen družbeni interes«, J. Rivero⁷ pa kot »upravno delovanje, s katerim se zagotavlja zadovoljevanje potreb splošnega pomena« (v Rakočević, 1994, str. 136–137).

Nekoliko širši pogled na pojem javne službe je ponujala avstrijska pravna šola s teoretikom Kelsnom na čelu, po katerih so javne službe vsak izvrševalec prava in vsaka služba, ki to opravlja, vendar se je ta teorija kmalu izkazala za pomanjkljivo, saj se nobeno izvrševanje prava ne more omejiti samo na opravljanje javne službe (v Rakočević, 1994, str. 114).

2.1.2 Javne službe v slovenski pravni literaturi

V slovenski pravni literaturi se je s problemi bistva javnih služb ukvarjal L. Vavpetič. Javne službe je obravnaval kot »delovanje, s pomočjo katerega se nudijo interesentom dobrine in koristi z najrazličnejših področij, vendar takšne, ki imajo poseben pomen za našo družbo« (Vavpetič, 1961, str. 141). Vavpetič (prav tam, str. 141–154) je menil, da temeljne naloge javnih služb niso z upravnega področja, saj njihove naloge opravljajo samostojne družbene organizacije, katerih dobrine so produkt temeljnih nalog.

Bučar (1981, str. 58, v Rakočević 1994, str. 142)⁸ pa je menil, da je javna služba dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar teh ni mogoče zadovoljiti v procesu tržne blagovne proizvodnje. Javno službo razume v funkcionalnem (materialnem) smislu, po katerem gre za javno službo takrat, kadar dejavnost, ki se opravlja kot javna služba, izpolnjuje določene kriterije oziroma ima določene lastnosti (Čebulj in Strmecki, 2002, str. 26). Po njegovem ni pomembno, kdo javno službo opravlja, niti kako je organizirana, saj meni, da je sleherna organizacija, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb organizacija javne službe. Oblika organizacije po njegovem mnenju ni specifična značilnost za opravljanje javnih služb.

⁵ Bonard, B. (1969). *Precis de droit administratif*. Paris: Montchrestien

⁶ Laubedere, A. De. (1930). *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris: Librairie Arthur Rousseau.

⁷ Rivero, J. (1970). *Droit administratif*. Paris: Dalloz.

⁸ Bučar, F. (1981). *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Vlaj (1998, str. 290) pa javno službo označuje kot vsebino dejavnosti, »ki se izvaja v javnem interesu in zato terja določene značilnosti v primerjavi z običajnimi dejavnosti, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima«.

2.1.3 Lastnosti javne službe

Kot je že bilo omenjeno, lahko javne službe razumemo v dveh pomenih. Javne službe lahko označujejo aktivnost, lahko pa tudi organizem, strukturo. Ločimo tako formalni oz. organizacijski vidik in materialni oz. funkcionalni javni vidik (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 33).

Tabela 2.1: Primerjava formalnega in materialnega vidika

Formalni / organizacijski vidik	Materialni / funkcionalni vidik
- kdo je določen za nosilca javne službe in s katere strani? (država, pokrajina, občina, druge osebe javnega prava)	- v ospredju vsebina javne službe - dejavnost javne službe - zakonski, podzakonski predpisi - kriteriji, lastnosti, sodna praksa

Vir: Lasten prikaz po Pečarič in Bugarič (2011, str. 33–36).

Različni avtorji javne službe razumejo bolj kot formalni vidik, spet drugim se zdi pomembnejši materialni vidik. Chapus (1996, str. 533–534, v Pečarič in Bugarič, 2011, str. 35) tako za formalni vidik pravi, da »gre za dejavnost javne službe, kadar je ta zagotovljena ali prevzeta s strani javnopravne osebe glede na javni interes«, kar je tudi prvi pogoj za obstoj javne službe⁹. Šmidovnik (1980, str. 116, v prav tam) pa javno službo razume kot izrazito funkcionalni pojem, kjer je javna služba dejavnost in ne organizacija, ki to dejavnost opravlja. Osnovna ideja javne službe je tako po njegovem služiti, in sicer služiti javnosti. Vendar, čeprav sta formalni in materialni vidik ločena in medsebojno neodvisna, pa morata biti povezana po vsebini in namenu, če želimo, da je doseženo bistvo delovanja javnih služb¹⁰.

Medtem ko se funkcionalni vidik javne službe skozi čas ni bistveno spreminjal, pa to ne velja za organizacijski vidik. Oblike organiziranosti se so iz javne vse spreminjale predvsem v smeri javnega proti zasebnemu. V preteklosti se je sprva izvajalo predvsem v okviru države, danes pa

⁹ Chapus, R. (1996). *Droit administratif general*. Paris: Montchrestien.

¹⁰ Šmidovnik, J. (1980). *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: VUŠ, DDU Univerzum.

javne službe delujejo v različnih oblikah – od javnopravnih, v mešani lasti do zasebnih (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 35–36).

2.1.4 Vrste javnih služb

Javne službe so lahko ustanovljene za opravljanje tako gospodarskih kot negospodarskih dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo različne materialne in nematerialne dobrine in storitve. V skladu s tem jih po področju dejavnosti delimo v dve skupini (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 53):

- negospodarske javne službe,
- gospodarske javne službe.

2.1.4.1 Negospodarske javne službe

Kot negospodarske javne službe se opravljajo dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva in vse druge dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo tako imenovane nematerialne dobrine (prav tam).

Njihovo delovanje ureja Zakon o zavodih¹¹ in posamezni področni zakoni, ki natančneje določajo, katere dejavnosti štejejo za javno službo. Negospodarske javne službe se financirajo iz javnih sredstev, iz proračuna in namenskih sredstev javnih skladov.

V večini se izvajajo v obliki javnih zavodov, v določenih primerih pa tudi v zasebnih zavodih kot zasebna dejavnost, vendar v pogojih kot veljajo za javno službo (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 54).

2.1.4.2 Gospodarske javne službe

Gospodarske javne službe so zaradi zadovoljevanja širših gospodarskih in družbenih potreb nujne. V tem segmentu je govora predvsem o t. i. gospodarski infrastrukturi, v katero poleg energetike, prometa in zveze, vodnega gospodarstva in upravljanja drugih vrst naravnega bogastva, spada tudi komunala (Ivanjko, 2004, str. 3).

¹¹ Zakon o zavodih (ZZ). 2006. *Uradni list Republike Slovenije št. 127/06*. 7. december.

Zaradi narave dejavnosti gospodarskih javnih služb se pri financiranju služb pojavljajo velike težave, saj jih ni mogoče bodisi delno bodisi v celoti financirati na trgu. Zaradi tega prihaja do različnih kombinacij v zvezi s financiranjem, delno se financirajo z neposrednimi plačili uporabnikov, delno iz proračuna, pogosto prihaja do navzkrižnega financiranja, delno pa se financirajo tudi z državno pomočjo (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 55). Cene gospodarskih javnih služb se ne oblikujejo prosto na trgu, pač pa ima velike pristojnosti na tem področju država.

Splošno načine in oblike delovanja gospodarskih javnih služb ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGLS, 2018), ki ima v tem primeru splošen značaj, saj so posamične javne službe, tudi komunalne, urejene s posebnimi zakoni ter predpisi na posameznih področjih javnega sektorja. Zakon tako poleg vrste in delovanja gospodarskih javnih služb, zagotavljanja javnih dobrin, načina upravljanja, področja financiranja ter nadzora nad poslovanjem, določa tudi vrste nalog, ki jih mora zagotoviti izvajalec javne službe (prav tam, 1.–12. člen.). Prav tako zakon podrobneje predpisuje izvajanje gospodarskih javnih služb (prav tam, IV. poglavje).

ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne dobrine, ki so lahko izdelki ali storitve, katerih trajno in nemoteno delovanje je v javnem interesu. Zato njihovo proizvodnjo zagotavlja Republika Slovenija ali lokalna skupnost v primerih, ko je ni mogoče zagotoviti na trgu (Bohinc, 1993, str. 284).

Zagotavljanje javnih dobrin naj bi veljalo za neprofitno dejavnost, pridobivanje dobička naj bi bilo podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Določene dobrine, tudi na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, pa je mogoče opravljati prek profitnih dejavnosti – od tod tudi različne oblike. preko katerih se opravlja zagotavljanje javnih dobrin. V praksi tako poznamo opravljanje javne službe preko neprofitnih režijskih obratov ter javnih gospodarskih zavodov, do profitnih oblik, kot so javna podjetja, koncesioniranje ter tudi vlaganje javnega kapitala v tovrstno dejavnost (prav tam).

Lokalne gospodarske javne službe

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, 2018) določa, da mora za opravljanje javnih služb, ki jih določi sama in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom, opravljati občina.

Lokalne javne službe so v Evropski listini o lokalnih javnih službah opredeljene kot »organizacije, ki pod neposrednim ali posrednim nadzorom lokalne politične oblasti delujejo v

javnem interesu z zagotavljanjem vrste storitev za prebivalstvo na določen ozemlju« (Vlaj, 1998, str. 288). Odvisno od razmer ali države se lahko lokalne javne službe organizirajo v različnih oblikah, javnopravnih ali zasebnopravnih podjetij. Nekatere javne službe so tako lahko v javnem upravljanju, druge pa so lahko vodene na komercialni podlagi. Za lokalne javne službe je značilen naraščajoč vpliv nacionalnega prava, prava Evropske unije in mednarodnega prava, predvsem na področjih javnih ponudb, tekmovanja, okolja, nadzora onesnaževanja, higiene, komunikacij, itd. (prav tam).

Lokalne javne službe so pomembne tudi zaradi dejstva, ker sooblikujejo vsakodnevno okolje lokalnega prebivalstva in s tem sodoločajo kakovost njihovega življenja ter pomenijo eno izmed življenjskih razsežnosti lokalne samouprave. Prav tako predstavljajo pomemben del nacionalnega gospodarstva s porabo in dajejo pomemben prispevek k lokalnemu razvoju in k prostorski organizaciji služb znotraj prostora (Vlaj, 1998).

Oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, 2010) predvideva pet oblik, v katerih so lahko organizirane gospodarske javne službe. Merila za oblikovanost so profitnost oziroma neprofitnost ter večja ali manjša sestavljenost in obseg javnih služb.

a) Režijski obrat

Režijski obrat je del uprave, ki se ustanovi in deluje po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti (Bohinc, 1993, str. 285). Pri režijskem obratu gre za posebno obliko izvajanja gospodarskih javnih služb, ki pride v poštev, kadar je zaradi določenih pogojev, majhnosti obsega ali značilnosti službe neekonomično ustanoviti javni gospodarski zavod, javno podjetje ali podeliti koncesijo (Vlaj, 1998; Ivajnko, 2004). Zakon za režijski obrat določa le, da se lahko organizira kot samostojen ali nesamostojen obrat po predpisih, ki urejajo upravno oziroma službe lokalnih skupnosti, ter da režijski obrat ni pravna oseba (Zakon o gospodarskih javnih službah – ZGJS, 2010, 17. člen). Po svojih značilnostih je režijski obrat organizacijska enota službe lokalne skupnosti (Ivajnko, 2004, str. 5). Režijski obrat ni pravna oseba in nima svojega samostojnega ekonomskega interesa, zato tudi ni mogoče govoriti ali gre za profitno ali neprofitno enoto, saj se mu dodelijo finančna sredstva, ki so potrebna za opravljanje (Bohinc, 1993, str. 285).

b) Javni gospodarski zavod

Javni gospodarski zavod se ustanovi v primeru, ko ga za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti ustanovita vlada ali lokalna skupnost (Zakon o gospodarskih javnih službah -- ZGJS, 2010, 18. člen), kot soustanovitelji pa lahko nastopajo tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži ne smejo presegati 49 odstotkov (Ivanjko, 2004, str. 5). Dejavnosti se morajo v celoti izvajati kor neprofitne, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb (Zakon o gospodarskih javnih službah – ZGJS, 2010, 18. člen).

Javni gospodarski zavod se vedno organizira takrat, ko opravlja dejavnosti, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma to ni njihov cilj (Ivanjko, 2004, str. 5). Dejstvo, da se neprofitna organizacija oblikuje za opravljanje gospodarske dejavnosti zveni nekoliko kontradiktorno, saj je gospodarska dejavnost po naravi profitna, sicer ni gospodarska. Javni gospodarski zavod je tako potrebno razumeti kot obliko, ki je primerna za zagotavljanje javne službe na področjih, ki sodijo v okvir gospodarske infrastrukture, pri čemer pa ni nujno, da se opravlja na profiten način (Bohinc, 1993, str. 286).

Funkcionalni razlogi ustanovitve javnega zavoda so v tem, da ni racionalno, če upravljanje in organiziranje prevzame neposredno državna administracija. Z ustanovitvijo javnega zavoda se namreč vzpostavi upravno-organizacijska struktura, ki zagotavlja racionalno in učinkovito opravljanje javne službe (prav tam).

c) Javno podjetje

Javno podjetje je pravno-organizacijska oblika, ki ni nujno javno po merilu lastnine. Lastnik javnega podjetja je lahko vlada ali lokalna skupnost, ali pa je ustanovitelj zasebna oseba ali pa se ustanovi z vložki zasebnega kapitala. Slednje je mogoče le v primerih, ko upravljanje zasebnega kapitala ni v nasprotju z javnim interesom. Javno podjetje je torej zato, ker opravlja javne gospodarske službe (Bohinc, 1993, str. 287).

Javno podjetje ustanovi vlada oziroma lokalna skupnost kot podjetje v lasti države ali lokalne skupnosti. Ustanovitelj javnega podjetja določi pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, odloča o cenah, sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 65). Organi podjetja so oblikovani na podlagi oblike družbe. Javno podjetje ni statusna oblika, temveč se organizira v eni izmed oblik kapitalskih družb – delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo (Ivanjko, 2004, str. 6).

Delovanje javnih podjetij določajo predpisi, ki urejajo položaj podjetij oziroma gospodarskih družb.

d) Druge oblike upravljanja

Med druge oblike upravljanja štejemo pravno-organizacijske oblike, ki temeljijo na pogodbenem načinu zagotavljanja gospodarske javne službe. Mednje tako štejemo koncesionirano gospodarsko javno službo ter zagotavljanje javnih dobrin z javnim kapitalom (Bohinc, 1993, str. 287).

–Koncesija

»Koncesija je posebno dovoljenje in pooblastilo, prek katerega državni organi zaupajo določeni osebi opravljanje gospodarske javne službe, ki jo opravlja v svojem imenu in za svoj račun« (Ivanjko, 2004, str. 5) ter je oblika opravljanja javne službe, kjer je v ospredju predvsem funkcionalni vidik javne službe (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 96).

Koncesionirano javno službo opravljajo zasebnopravni subjekti, kateri so bili ustanovljeni z namenom pridobivanja dobička. Od javnih služb se razlikujejo predvsem po dejstvu, da koncesionirana javna služba zasleduje določen dobiček, medtem ko glavni cilj delovanja javne službe ni pridobivanje dobička, zlasti ne maksimalnega (Vlaj, 1998, str. 292).

Kot koncesionar lahko nastopa fizična ali pravna oseba, ki pa je lahko tudi tuja oseba. Postopek podeljevanja koncesije je dokaj zapleten postopek, saj poteka v več fazah. Koncedent mora najprej sprejeti koncesijski akt, s katerim se določijo predmet in pogoji opravljanja gospodarske javne službe. V primeru lokalne gospodarske javne službe je to predpis lokalne skupnosti. Koncesijski akt mora poleg splošnih pogojev določati dejavnosti, kot so območje izvajanja, pogoje in javna pooblastila koncesionarja. Poleg naštetega pa morata biti s koncesijskim aktom določena tudi začetek in čas trajanja koncesije, opredeljeni viri financiranja, načini plačila, nadzor nad izvajanjem in druge podrobnosti (Ivanjko, 2004, str. 5–6).

Ker opravljanje koncesionirane javne službe navadno pomeni »dober oziroma dobičkonosen« posel, je v izogib temu predpisan ustrezno izdelan postopek izbora. Koncesija se tako podeli na podlagi javnega razpisa z ustreznim pravnim varstvom neizbranim izvajalcem (Ivanjko, 2004; Vlaj, 1998).

–Zagotavljanje javnih dobrin z javnim kapitalom

Ena izmed oblik zagotavljanja občinske javne službe je tudi možnost vlaganja javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Takšna oblika je primerna, kadar je to primernejše od drugih oblik opravljanja gospodarskih javnih služb. Vlaganje kapitala je mogoče samo na podlagi javnega razpisa. Prav tako je za takšno oblika predpisana pogodba, ki mora biti sklenjena v pisni obliki, v kateri morajo biti določeni oblika in način vlaganja ter namen vlaganja kapitala in čas, za katerega se kapital vlaga.

Tabela 2.2: Prikaz značilnosti različnih javnih lokalnih gospodarskih služb

	REŽIJSKI OBRAT	JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD	JAVNO PODJETJE	KONCESION IRANA JAVNA SLUŽBA	VLAGANJE JAVNEGA KAPITALA
status	ni pravna oseba	pravna oseba	kapitalske družbe (d.d. ali d.o.o.)	fizična ali pravna oseba	
ustanovitelj	država ali lokalna skupnost	vlada RS ali lokalna skupnost; soustanovitelji lahko tudi druge pravne in fizične osebe	vlada RS ali lokalna skupnost oz. osebe javnega prava	koncedent je republika ali lokalna skupnost	republika ali lokalna skupnost
kdaj?	ko je neekonomično in neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo	kadar gre za neprofitne dejavnosti	kadar je dejavnost mogoče opravljati kot profitno – tržno naravnane dejavnosti večjega obsega	kadar je v ospredju funkcionalni vidik javne službe	kadar je takšna oblika primernejša od drugih
zakonska podlaga	predpisi upravnega prava	določbe zakona, ki urejajo statusna	predpisi, ki urejajo položaj podjetij	zakoni s področja javnih naročil, javno-zasebnih	pogodba o vlaganju

		vprašanja zavodov	oziroma gospodarski h družb	partnerstev skladno z evropsko ureditvijo razmerij	javnega kapitala
--	--	----------------------	-----------------------------------	--	---------------------

Vir: Lasten prikaz po Bohinc (1993); Vlaj (1998); Ivanjko (2004); Mužina in Glavina (2008); Pečarič in Bugarič (2011).

2.1.5 Razmerje med občino in izvajalci javnih služb

Ker se javna služba izvaja v javnem interesu, mora država, v primeru lokalnih javnih služb, občina, poskrbeti za ustrezen nadzor nad izvajalci javne službe. Avtoritativna pravna razmerja se nanašajo na nadzor nad zakonitostjo dela, na instančni nadzor, ko izvajalci odločajo o pravicah in obveznostih uporabnikov ter strokovni nadzor (Pečarič in Bugarič, 2011, str. 106–107).

Ker javne službe opravljajo predvsem strokovne dejavnosti, je strokovni nadzor za uspešno in učinkovito delo najpomembnejši. V namen nadzora zakon (Zakon o gospodarskih javnih službah - ZGJS, 2010) predvideva dve obliki, direkcijo in holding. Na področju gospodarskih javnih služb to nalogo opravljajo direkcije, ki opravljajo strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge (prav tam).

Vlada ali lokalna skupnost pa lahko v primerih večjega obsega ustanovi tudi holding, ki prav tako prevzame strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge.

2.2 Javne politike

Za razumevanje je potrebno najprej razjasniti temeljni pojem – pojem javne politike (ang. *public policy*). Dewey (1927, v Parsons 1995, XV) je že leta 1927 kot fokus javnih politik označil »javnost in njene probleme«. Zanimalo ga je predvsem, kako so definirana javnopolitična vprašanja in problemi ter kako le ti postanejo del politične agende¹². Napredek v razvoju javnih politik je dosežen zlasti v petdesetih letih, ko Laswell analizo javnih politik

¹² Dewey, J. (1927). *The public and its problems*, New York: Henry Holt and Company

utemelji kot znanstveno disciplino (Laswell, 1951, v Fink Hafner, 2007, str. 15)¹³. Nekaj desetletij kasneje splošno definicijo poda Dye (1976, str. 15), ki pravi, da javne politike dajejo odgovor na vprašanja »kaj vlada počne, s kakšnim namenom, ter kakšno spremembo dosega s tem«, Dunn (1994, v Fink Hafner, 2007, str. 15) pa jo opredeli kot »dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejemajo vladna telesa in uradniki«¹⁴. Javne politike so tako politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki se razlikujejo glede na teritorij in obliko državne avtoritete. Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki nadalje odločajo tudi o uporabi javnopolitičnih instrumentov in mehanizmov za izvajanje javne politike (Verčkovnik, 2012).

2.2.1 Splošno

Javne politike se med seboj, glede na razločevalne značilnosti, tudi razlikujejo. Fink Hafnerjeva jih deli na imenske (nominalne) kategorije, kategorije glede na učinke oziroma posledice, kategorije glede na kakovost ter kategorije glede na vodilno načelo (Fink Hafner, 2007, str. 16–18). Umestitev raziskovanega javnopolitičnega problema glede na razločevalne značilnosti prikazuje spodnja tabela (glej Tabela 2.3).

Tabela 2.3: Umestitev raziskovanega javnopolitičnega problema

Delitev glede na:	Umestitev JP problema:
ime (nominalna kategorija)	področje: okoljevarstvena ciljne skupine: prebivalstvo institucionalni okvir: skupna evropska politika
učinek oziroma posledico	urejevalna (regulativna)
kakovost	materialne in nematerialne javna politika

¹³ Lasswell, H. in D. Lerner. (1951). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University.

¹⁴ Dunn, W. (1994). *Public policy analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

vodilno načelo	zapoved/prepoved, prepričevanje/pojasnjevanje, zgled/vzor, razdelitev
-----------------------	--

Vir: Lasten prikaz po Fink Hafner (2007, str. 16–18).

2.2.2 Evropske politike

Od svojih začetkov delovanja pa vse do danes so se oblikovala številna različna področja za katera velja skupna evropska politika. Skupna evropska politika tako obsega naslednja obsežna področja:

- politiko notranjega trga,
- carinsko in obdavčitveno politiko,
- ekonomsko in monetarno politika,
- finančno oz. proračunsko politika,
- skupno zunanjo in varnostno politiko,
- evropsko varnostno in obrambno politiko,
- zunanjo trgovinsko politiko,
- pravosodje in notranje zadeve,
- politiko zaposlovanja,
- socialno politiko,
- politiko na področju izobraževanja in kulture,
- politiko na področju zdravja, varnosti in varstva potrošnikov,
- politiko na področju prometa, telekomunikacij in energetike,
- skupna kmetijsko in ribiško politiko,
- okoljsko in energetska politiko,
- regionalna politika.

2.2.2.1 Okoljska politika Evropske unije

Okolje po svoji naravi presega politične in pravne meje, zato je sodelovanje med državami članicami Evropske unije ter ostalim svetom ključnega pomena. Glavni namen okoljskih politik je izboljšati naravni kapital, spodbujati gospodarstvo ter gospodarno z viri zaščititi zdravje ljudi,

saj le usklajena okoljska strategija v vseh državah članicah prinaša sinergijo in doslednost ter enake konkurenčne pogoje (Evropska komisija, 2013, 3).

Okoljska politika je ena izmed politik, katerih pristojnost je bila prenesena na nadnacionalno raven. Evropska unija je tako pristojna za ukrepanje na vseh področjih okoljske politike, od onesnaževanja zraka in vode, ravnanj z odpadki do podnebnih sprememb. Politika temelji na previdnostnem načelu in preventivi, zato so akcijski programi na okoljskem področju oblikovani večletno ter predstavljajo okvir za ukrepe na omenjenem področju (Evropski parlament, 2014).

Pravno podlago za ukrepe na področju okoljske politike predstavlja Pogodba o delovanju Evropske unije¹⁵, in sicer v členih 11, 191, 192 in 193. V omenjenih členih so opredeljeni predvsem cilji¹⁶, k uresničevanju katerih si prizadeva Evropska unija. Pogodba določa tudi, da varstveni ukrepi nobeni izmed držav članic ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih varnostnih ukrepov, kot jih predpisuje unija, vendar mora biti o tem obveščena tudi Komisija.

2.2.2.2 Nastanek in razvoj okoljskih politik Evropske unije

Začetki evropske okoljske politike segajo v leto 1972, ko so voditelji evropskih držav oziroma vlad na zasedanju Evropskega sveta poudarili potrebo po skupni okoljski politiki ter pozvali k pripravi akcijskega programa. Kar nekaj let kasneje, leta 1987 je bil uveden sklop okolje v Enotnem evropskem aktu, kar je pomenilo prvo skupno zagotovljeno pravno podlago za evropsko okoljsko politiko, katere prvi cilji so bili ohranjanje kakovosti okolja, varovanje zdravja ljudi in zagotavljanje gospodarne rabe virov. Šele kasnejše revizije pogodb so okrepile zavezanost Evrope k varovanju okolja in vlogo Evropskega parlamenta k razvijanju evropske okoljske politike. Uradno pa okoljsko področje del politike Evropske unije postane šele leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo. Amsterdamska pogodba iz leta 1999 uvede dolžnost vključevanja varovanja okolja v vse sektorske politike EU, Lizbonska pogodba iz leta 2009 pa opredeli boj proti podnebnim spremembam kot konkreten cilj (Evropski parlament, 2014, str. 1).

¹⁵ Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) – *Official Journal of the European Union*, znana tudi kot Lizbonska pogodba, podpisana 13.12.2007, v veljavi od 1.12.2009.

¹⁶ Cilji, ki so opredeljeni v 191. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (2012/C 326/01):

- ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja,
- varovanju človekovega zdravja,
- skrbni in preudarni rabi naravnih virov,
- spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam.

2.2.2.3 Obseg okoljske politike EU

Širši cilji okoljske politike Evropske unije, kot jih opredeljuje Pogodba o delovanju evropske unije (PDEU, 2007, 191—193 člen), zagotavljajo pravno sposobnost, da ta deluje na vseh področjih okoljske politike, vendar si pristojnost deli z državami članicami. To omogočata predvsem dva dejavnika, načelo subsidiarnosti¹⁷ in soglasno odločanje v Svetu, katero omejuje obseg okoljske politike v primerih, ko gre za ukrepe, ki jih države članice obravnavajo kot posebej občutljive (»zelena« obdavčitev, upravljanje z vodnimi viri, podeželsko načrtovanje, itd.).

2.2.2.4 Načela evropske okoljske politike

Okoljska politika Evropske unije temelji na več načelih. *Previdnostno načelo* določa, da je potrebno delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo odpravljati pri viru ter o odgovornosti povzročitelja obremenitve. Omenjeno načelo je vzpostavljeno z namenom obvladovanja tveganja, kadar obstaja negotovost glede domnevnih tveganj za zdravje ljudi ali okolje. Naslednje načelo, *načelo odgovornosti*, je bilo vzpostavljeno z namenom preprečiti ali odpraviti okoljsko škodo za zaščitene vrste in naravne habitate, vodo in tla. Načelo je namenjeno nekaterim izvajalcem poklicnih dejavnosti (prevoz nevarnih snovi, izpusti v vode,...), ki morajo v primeru nevarnosti sprejeti preventivne ukrepe oziroma, če je škoda že nastala, sprejeti ustrezne ukrepe za odpravo škode. Tretje načelo, *vključevanje okoljske problematike v druga področja politik*, predstavlja velik napredek pri vključevanju okoljske politike in se obvezuje k medsektorskemu delovanju (Evropski parlament, 2014, str. 2).

2.2.2.5 Evropska zakonodaja na področju okoljske politike

Okoljska zakonodaja EU zajema več različnih področij od onesnaževanja zraka, vode, tal, področja odpadkov, transporta do podnebnih sprememb. Vsa zakonodaja izhaja že iz ustanovitvenih pogodb, in sicer od Enotnega evropskega akta, Maastrichtske pogodbe, Amsterdamske pogodbe do Lizbonske pogodbe. Večina predpisov je oblikovana v obliki direktiv, ki so jih države članice dolžne vnesti v svoj pravni red.

¹⁷ Načelo subsidiarnosti ukrepanje na ravni EU omejuje na tista področja, kjer je tovrstno ukrepanje lahko učinkovitejše od nacionalnih ali regionalnih posegov.

Evropska zakonodaja na področju okoljskih politik temelji na večletnih akcijskih programih, ki jih določa Komisija. V akcijskih programih se določijo predlogi in cilji, iz katerih se kasneje sprejmejo konkretni ukrepi (prav tam).

Šesti okoljski akcijski program, ki je veljal v obdobju 2002-2012, je imel štiri prednostne naloge: podnebne spremembe, biotsko raznovrstnost, okolje in zdravje ter naravne vire in odpadke (Uradni list Evropske unije, 2002). Trenutno veljavni, sedmi Akcijski okoljski program, veljaven do leta 2020, pa določa devet prednostnih ciljev – varstvo narave, močnejšo ekološko vzdržljivost, spodbujanje trajnostne, snovno učinkovite, nizkoogljične rasti ter boj proti zdravstvenim tveganjem, ki so posredno ali neposredno povezane s kakovostjo okolja, sta v novembru 2013 sprejela Evropski parlament in Svet Evropske unije, ter se z njim zavezala, da bosta še dodatno okrepila prizadevanja za varovanje našega okolja (Evropska komisija, 2013).

V Sedmem okoljskem akcijskem programu z imenom »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta¹⁸« si je Unija do leta 2020 zadala postati pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo, kjer bo naša blaginja in zdravo okolje izhajalo iz inovativnega, krožnega gospodarstva, kjer se nič ne zavrže in kjer se naravni viri upravljajo na način, ki krepi odpornost naše družbe. Akcijski program kot temelje znova določa načelo odgovornosti povzročitelja, previdnostno načelo, preventivno delovanje in načelo odpravljanja onesnaževanja pri viru (prav tam).

Na področju odpadkov si Sedmi okoljski akcijski program prizadeva za varovanje okolja in zdravja ljudi s preprečevanjem ali zmanjševanjem škodljivih učinkov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ter zmanjšanju skupnega vpliva rabe virov in izboljšanju njene učinkovitosti na podlagi hierarhije ravnanja z odpadki, preprečevanjem nastajanja, pripravi odpadkov za ponovno uporabo, recikliranjem, drugo vrsto predelave in odstranjevanjem.

2.2.2.6 Okoljska politika in izbira ustreznih ukrepov

Področje okoljske politike velja za zelo široko, kompleksno in raznoliko področje, tako z vidika vsebin kot tudi vključenih akterjev in javnopolitičnih instrumentov. Razmere na področju

¹⁸ Sedmi okoljski akcijski program do 2020 – »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta«, sprejet 20.10.2013, veljaven od 10. 11.2013.

okoljske politike skušajo obvladovati regulative¹⁹. Z okoljskimi regulativami tako v najširšem pomenu označujemo vse ukrepe, ki so povezani z zaščito okolja (glej Tabela 2.4).

Tabela 2.4: Prikaz regulativnih ukrepov

Regulatorni ukrepi		
Neposredni regulatorni ukrepi	Posredni oz. ekonomski regulatorni ukrepi	Drugi ukrepi
<ul style="list-style-type: none"> - –standardi, - –kvote, - –dovoljenja. 	<ul style="list-style-type: none"> - –davki in druge dajatve, - –subvencije, - –olajšave. 	<ul style="list-style-type: none"> - –prostovoljni sporazumi, - –ugodni krediti, - –ekooznačevanje.

Vir: Lasten prikaz po Klun in drugi (2011, str. 13).

Omenjeni regulatorni ukrepi imajo seveda svoje prednosti in slabosti. *Neposredni regulatorni ukrepi* so nepogrešljiv del okoljske politike in bistveno vplivajo k obvladovanju okoljske situacije, saj so oblikovani standardi ključen pogoj za doseg ciljev. Kot slabost neposrednih regulatornih ukrepov se omenja predvsem v obsežnem zbiranju informacij in pisanju poročil. Vodenje evidenc lahko namreč ob pomanjkljivi informacijski podpori pomeni precejšen časovni zalogaj. Prednost *posrednih oz. tržno naravnanih ukrepov* naj bi bila predvsem v njihovi učinkovitosti. Dajatve so namreč najpogosteje uporabljeni fiskalni instrument, ki vire onesnaževanja spodbudi, da zmanjšajo onesnaževanje do tiste mere, ko se mejni stroški onesnaževanja izenačijo z davkom. Plačevanje davkov po navadi zahteva manj administriranja in tudi nižje stroške, predvsem v primerjavi z neposrednimi regulatornimi ukrepi. Poleg pozitivnih učinkov pa imajo tudi negativne, saj lahko bistveno vplivajo na mednarodno konkurenčnost gospodarstva, posebej v primerih energetske bolj odvisnih proizvodnj. Na drugi strani pa imajo subvencije, olajšave in oprostitve ravno nasproten učinek, vendar povzročajo višje administrativne stroške²⁰. Uporaba *drugih ukrepov* pa je odvisna predvsem od narave okoljskega medija, ki ga politika ureja. Sem so uvrščeni predvsem prostovoljni instrumenti kot so okoljsko označevanje, razkrivanje informacij, certificiranje, ki bolj kot druga

¹⁹ Hood (2000, v Klun in drugi 2011, 13) regulative uporablja kot pojem za doseganje ciljev javnega sektorja z uporabo pravil in standardov.

²⁰ Po oceni Kosonen in Nicodeme (2009, v Klun in drugi 2011, 15) administrativni stroški subvencij dosegajo pet odstotkov izplačanih subvencij.

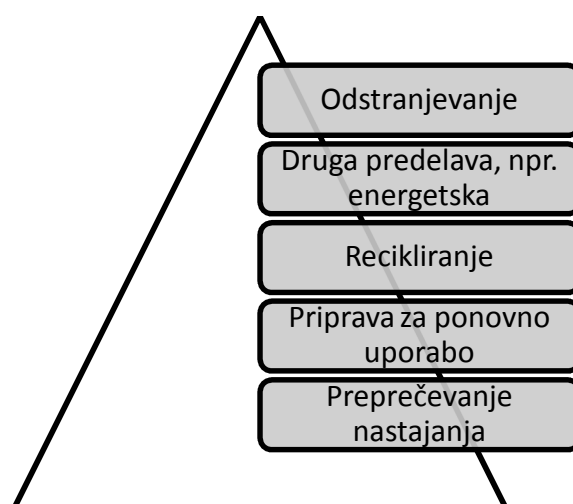
prinašajo določen ugled pri potrošnikih in s tem morebitno prispevajo k večji konkurenčni prednosti podjetja. Večja podjetja, predvsem iz energetskega sektorja, so velikokrat vključena v mednarodne sheme zmanjševanja emisij (Klun in drugi, 2011, str. 13–16).

2.2.2.7 Področje ravnanja s komunalnimi odpadki

Ravnanje z odpadki velja za eno izmed pomembnih področij evropske okoljske politike. Države članice namreč vsako leto proizvedejo več kot 2 milijardi ton odpadkov (Europa, 2015), količina pa še vedno vztrajno raste. Kopičenje odpadkov tako ni trajna rešitev, sploh v primeru, ko uničevanje odpadkov ni zadovoljivo, zato je potrebno preprečevanje nastajanja, recikliranje in uveljavljanje ekološko in gospodarno bolj sprejemljivih metod.

Kot je bilo že omenjeno, področje odpadkov spada v široko področje okoljske politike, zato zanj velja že vsa pred tem omenjena zakonodaja. Poleg omenjene zakonodaje pa področje odpadkov na nadnacionalni ravni podrobneje ureja Direktiva 2008/98/ES (Evropski parlament in svet, 2008). Ta v primerjavi s starejšimi direktivami jasneje definira razlike med odpadki ter snovmi in predmeti, ki niso odpadki, ter jasno definira razlike med predelavo in odstranjevanjem odpadkov. Prav tako na novo definira pojme preprečevanja nastajanja, ponovne uporabe, predelave, recikliranja ter odstranjevanja. Direktiva nalaga sprejetje ukrepov za preprečevanje nastajanja odpadkov, vključno z določanjem ciljev ter s spodbujanjem praktične hierarhije ravnanja z odpadki (glej Sliko 2.1).

Slika 2.1: Hierarhija ravnanja z odpadki



Vir: Lasten prikaz po Evropski parlament in svet (2008).

Direktiva tako državam članicam določa, da zagotovijo pregledno pripravo zakonodaje, pri čemer pa morajo upoštevati obstoječa nacionalna pravila ter razmerja med zainteresiranimi stranmi (Evropski parlament in svet, 2008).

2.2.3 Ravnanje z odpadki v slovenski zakonodaji

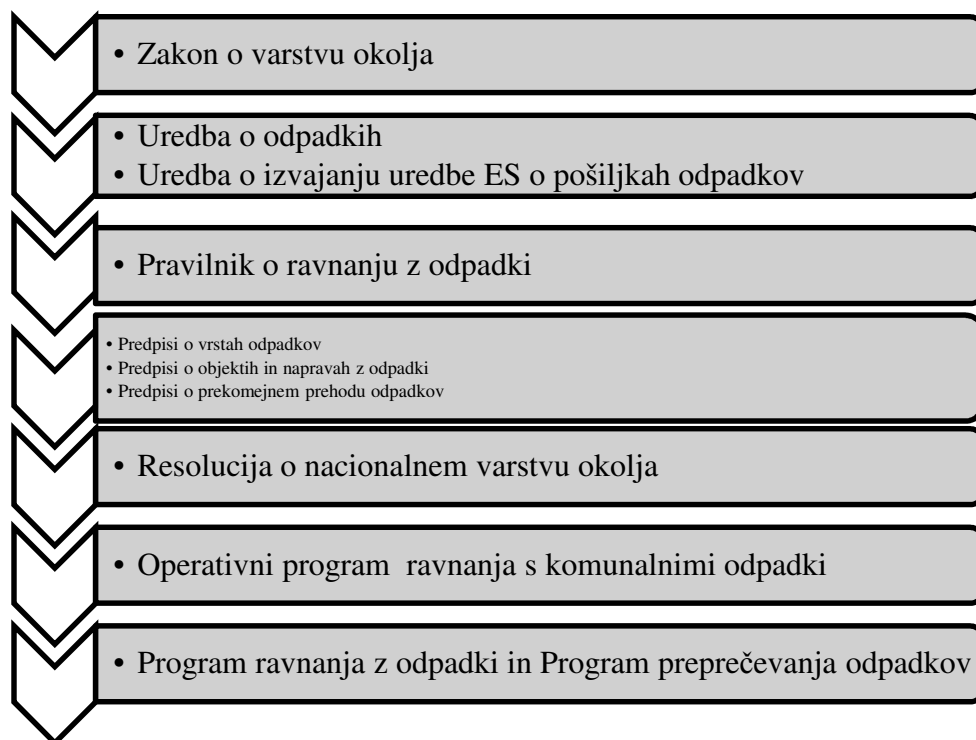
V zadnjih letih se je v Sloveniji zakonodaja na področju ravnanja z odpadki zelo spreminjala in dopolnjevala skladno z zahtevami Evropske unije. V Sloveniji za temeljni predpis ravnanja velja *Zakon o varstvu okolja (ZVO - 1, 2018)*, hierarhično navzdol pa mu sledijo Uredba o odpadkih (2015)²¹, Uredba o izvajanju Uredbe (ES) o pošiljkah odpadkov (2016)²². Dolgoročne cilje, usmeritve in naloge določa Resolucija o nacionalnem varstvu okolja (2006)²³, ki je strateški dokument, v katerem so zastavljeni cilji za splošno izboljšanje okolja in kakovosti življenja. Za izvedbo tega dokumenta pa ministrstvo pripravi operativne programe varstva okolja. Trenutno je na področju ravnanja s komunalnimi odpadki v veljavi leta 2013 sprejet Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, ki upošteva vse nadnacionalne in nacionalne predpise ter Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov, sprejet junija 2016.

²¹ Uredba o odpadkih. 2015. *Uradni list Republike Slovenije št. 69/2015*. 25. september.

²² Uredba o izvajanju Uredbe (ES) o pošiljkah odpadkov. 2016. *Uradni list Republike Slovenije*. 5. december.

²³ Resolucija o nacionalnem varstvu okolja. 2006. *Uradni list Republike Slovenije*. 6. januar.

Slika 2.2: Hierarhičen prikaz slovenske zakonodaje na področju ravnanja s komunalnimi odpadki



Vir: Lasten prikaz.

2.2.3.1 Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki

Operativni program velja za državni načrt ravnanja s komunalnimi odpadki, ki ga morajo države članice Evropske unije sprejeti skladno z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in sveta²⁴. Program velja za celovit načrt, kjer so glede na zahteve direktive prikazani rezultati analize trenutnega stanja, opredeljeni ukrepi in izdelane ocene za pomoč k doseganju zastavljenih ciljev in določb za področje celotne Slovenije. Poleg tega pa operativni program vsebuje tudi, za nas pomembne organizacijske vidike, ki zadevajo opis dodelitve pristojnosti med javnimi in zasebnimi akterji, ki izvajajo ravnanje s komunalnimi odpadki (Vlada Republike Slovenije, 2013).

V operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki sta združena posamična programa – Program ravnanja s komunalnimi odpadki in Program preprečevanja odpadkov, sprejeta junija 2016, in služita kot instrument Vlade RS za izpolnitev preprečevanja nastajanja odpadkov,

²⁴ Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in sveta. 2008. *Uradni list Evropske unije*. 19. november.

zagotavljanja predpisanega ravnanja z odpadki in doseglo ciljev do leta 2020 (Ministrstvo za okolje in prostor, 2016).

- *Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov v Republiki Sloveniji*

V programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov so cilji razdeljeni (glej Tabela 2.5) na splošne in za nas pomembnejše, s komunalnimi odpadki povezane posebne cilje (Ministrstvo za okolje in prostor, 2016).

Tabela 2.5: Splošni in posebni cilji v Programu ravnanja z odpadki

Splošni cilji	Posebni cilji
<ul style="list-style-type: none"> - –preprečevanje nastanka odpadkov - –preprečevanje nezakonitega ravnanja z odpadki 	<ul style="list-style-type: none"> - –<u>komunalni odpadki</u> - –industrijski odpadki - –odpadki iz drugih dejavnosti (gradbeni odpadki, zemeljski izkopi in rudarski odpadki)

Vir: Lasten prikaz po Ministrstvo za okolje in prostor (2016).

V nadaljevanju je predstavljen povzetek posebnih ciljev, ki posegajo na področje komunalnih odpadkov in zadevajo naše raziskovanje in so povezani s komunalnimi odpadki (Ministrstvo za okolje in prostor, 2016):

- zagotoviti izpolnjevanje količinskih ciljev zbiranja, priprave za ponovno uporabo, predelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov,
- zagotoviti samozadostnost predelave komunalnih odpadkov in odstranjevanja mešanih komunalnih odpadkov,
- urediti okoljske dajatve,
- sistemske urediti izvajanje obveznih državnih in gospodarskih javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki,
- uvedba plačila storitev po sistemu plačaj kolikor odvržeš,
- na novo urediti prihodke in stroške nosilcev sistemov, vključno z obveznostjo enotnih in javno objavljenih cenikov,
- na novo urediti poročanje pristojnim organom in uvesti nadzor za verodostojnost njihovega izkazovanja,

–urediti pogoje poslovanja, lastniške povezave s podjetji in urediti evidenco izvajalcev javnih služb,

–ozaveščanje in informiranje ciljnih skupin javnosti.

Cilji in ukrepi programa, upoštevaje hierarhijo ravnanja z odpadki, so naravnani v preprečevanje nastajanja komunalnih odpadkov ter čim večji preusmeritvi odpadkov iz odlagališč v postopke za ponovno rabo in recikliranje. Največji poudarek ostaja na ločenem zbiranju frakcij pri uporabnikih in učinkoviti obdelavi mešanih komunalnih odpadkov v mehanskih bioloških obdelavah (prav tam).

V namen spremljanja in doseganja okoljskih ciljev program predvideva kazalnike²⁵ in na podlagi doseženih rezultatov v letu 2014 zastavlja zasledujoče vrednosti za ciljno leto 2020²⁶, ki pa so glede na dosedanje doseganje rezultatov zastavljeni precej ambiciozno.

Tabela 2.6: Zastavitev sledenja ciljem do leta 2020

VRSTA ODPADKOV	2014	2020	
		SCENARIJ I	SCENARIJ II
Delež mešanih komunalnih odpadkov (%)	35	29	24
Delež vseh ločeno zbranih frakcij (%)	65	71	76
Delež odloženih mešanih komunalnih odpadkov (%)	21	12	10

Vir: Ministrstvo za okolje in prostor (2016, str. 57).

²⁵ Prikazani so samo kazalniki, ki so analizirani v magistrskem delu. Program sicer predvideva precej več kazalnikov za vrednotenje doseganja okoljskih ciljev.

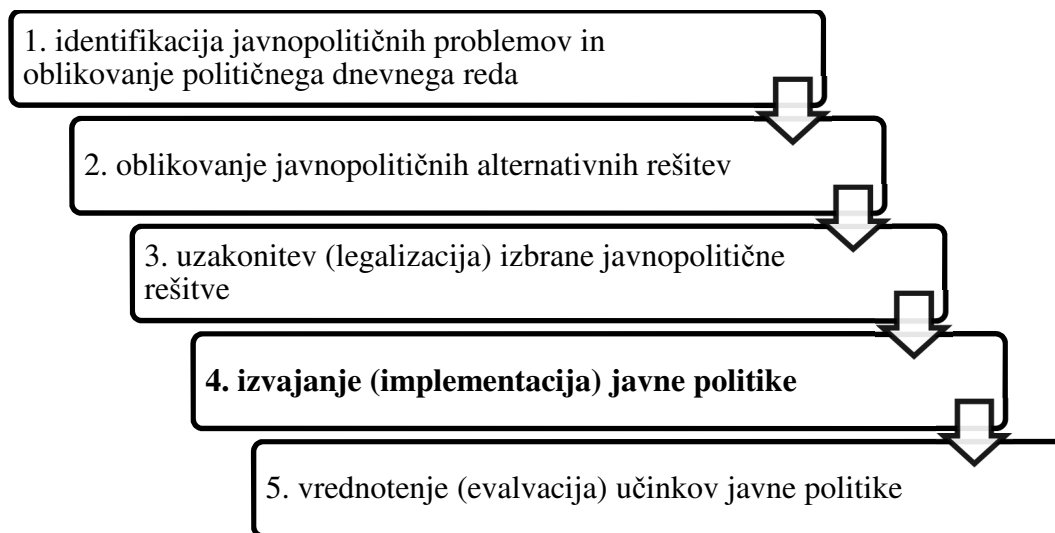
²⁶ Razlika med scenarijem I in scenarijem II je, da scenarij I določa najmanjši obseg zagotavlja doseganje okoljskih ciljev direktive 2008/98/ES, scenarij II pa ima večji obseg ločeno zbranih kuhinjskih odpadkov in zato manjši obseg mehansko biološke obdelave.

2.2.4 Izvajanje in spremljanje

Izvajanje

Izvajanje oziroma implementacija predstavlja le eno izmed faz javnopolitičnega procesa, s katerim poimenujemo dolgotrajen proces, katerega rezultat so javne politike, ki se oblikujejo skozi kompleksne, dolgotrajne in proceduralno določene procese odločanja, v katere so vključeni različni akterji (Lajh, 2006). Zaradi lažjega razumevanja procesa oblikovanja javnih politik so v uporabi različni modeli, najbolj uveljavljen procesualni model (glej Sliko 2.3) »temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno določenih in vsebinsko različnih faz« (Fink Hafner, 2007, str. 29–30).

Slika 2.3: Procesualni model



Vir: Lasten prikaz po Fink Hafner (2007, str. 29–30).

Za začetnika implementacijskih študij veljata Pressman in Wildavsky, ki sta v svoji raziskavi predvsem ugotavljala, koliko je učinkovita implementacija odvisna od povezav med različnimi institucijami in drugimi javnopolitičnimi igralci na lokalni ravni. Po njunem mnenju mora biti takrat, ko so aktivnosti odvisne od številnih povezav v implementacijski verigi, stopnja sodelovanja med javnopolitičnimi igralci blizu stoo odstotna, drugače nastanejo razmere, ki povzročijo implementacijski primanjkljaj (Lajh, 2006, str. 80).

Proces implementacije je tako najpogosteje opredeljen kot zaporedje dejavnosti, ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike (Van Meter in Van

Horn, 1975, v Lajh, 2007, str. 158)²⁷. Implementacija je torej izvajanje osnovnih javnopolitičnih odločitev, ki so sprejete v obliki pravil in v idealnih razmerah identificirajo nastale probleme, opredelijo temeljne cilje in na različne načine strukturirajo proces implementacije (Lajh, 2007, str. 158).

Implementacija je proces, ki je umeščen med začetno točko (aktivnost) in končno točko (cilj). Šele sprožena aktivnost pripelje do implementacije, ki mora biti prav tako določena s končno točko, ki predstavlja opredeljive cilje, s katerimi merimo uspeh. Implementacija je torej niz dejavnosti, v kateri se javna politika z vložkom/inputom pretvori v proizvod/output (Pressman in Wildavsky, 1984, v Lajh, 2007, str. 159)²⁸.

Implementacijo javnih politik lahko v skladu z dvema temeljnima pristopoma (glej Tabelo 2.7) razdelimo na implementacijo od zgoraj navzdol (top down implementacija) in implementacijo od spodaj navzgor (bottom up implementacija). Za področje ravnanja s komunalnimi odpadki je značilna implementacija od zgoraj navzdol, kjer se proces implementacije prične na najvišji točki, točki vladnih, v našem primeru celo nadvladnih odločitev (EU raven).

Tabela 2.7: Značilnosti implementacije proučevanega javnopolitičnega problema

	Značilnosti implementacije od zgoraj navzdol	Značilnosti raziskovanega javnopolitičnega problema
Začetna točka preučevanja	(centralne) vladne odločitve	nadnacionalne odločitve (politika določena s strani EU)
Prepoznavanje ključnih javnopolitičnih igralcev v procesu	od zgoraj navzdol in od vladnega k zasebnemu sektorju	od nadnacionalnih (EU institucije), nacionalnih (ministrstva, agencije), subnacionalnih (javna podjetja, zavodi) do igralcev zasebnega sektorja

²⁷ Van Meter, D. S. in Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process. *Administration & Society*, 6 (4), 445-488. Thousand Oaks: Sage Publication.

²⁸ Pressman, J. L. in Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California.

		(koncesionirane javne službe)
Merila za vrednotenje	jasno določeni: ocena doseganja formalno zastavljenih ciljev	jasno določeni cilji – Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki

Vir: Lasten prikaz po Sabatier v Lajh (2006, str. 84).

Spremljanje

Spremljanje ali monitoring javnih politik je opredeljen kot analitični postopek, katerega glavna funkcija je pridobiti informacije »ali in na kakšen način se neka javna politika oziroma poseg izvaja« in »kako dobro se javna politika oziroma poseg izvaja z vidika posledic, ki jih prinaša glede na vzroke (cilje) za vzpostavitev javne politike« (Dunn, 2008, str. 273). Omenjena pristopa nam tako omogočata pridobiti podatke o fazi, ko se javna politika izvaja ali pa podatke, s katerimi lahko izvajanje, rezultate, posledice in spremembe ovrednotimo (Kustec Lipicer 2013, str. 57–58).

V procesu spremljanja temeljno ogrodje predstavljajo izvajalsko-upravljavski indikatorji oziroma kazalniki, ki so navadno opredeljeni vnaprej z namenom pridobivanja merljivih informacij o izvedeni javni politiki. Kazalniki so tako razumljeni kot »pripomočki, s katerimi opredeljujemo enotno število, razmerje ali drugo ugotovljeno dejstvo, s katerim bomo lahko ocenili vrednoten pojav« (De Vries, 2001 str. 319, v Kustec Lipicer, 2013, str. 58)²⁹.

Poglavitni namen spremljanja je tako ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja ukrepov in pri tem porabljenih finančnih sredstev. Pri izvajanju različnih ukrepov lahko namreč prihaja do odstopanj od zamišljenih učinkov, katere lahko ogrozijo uspešnost programa v nadaljevanju in onemogočijo doseg ciljev. Za uspešno doseg zastavljenih ciljev je tako potrebno stalno spremljanje, saj le to omogoča pravočasno zaznavanje morebitnih težav in hitro prilaganje le tem (Nered in Kavaš, 2008, str. 18).

Na področju nadzora stanja okolja je potreben učinkovit sistem kontinuiranega spremljanja okolja, ki s sistematičnimi meritvami posameznih pomembnih parametrov sprotno opazuje in nadzoruje stanje okolja. Obveznost monitoringa je zapovedal že Zakon o varstvu okolja iz leta

²⁹ De Vries, W. F. M. (2001). Meaningful measures: indicators on progress, progress on indicators. *International Statistical Review*, 69(2). Dostopno preko: <http://jstor.org.nukweb.nuk-uni.lj.si/stable/pdfplus/1403818.pdf>.

1993, ko je določil, da mora izvajalec pri opravljanju svoje dejavnosti zagotavljati obratovalni monitoring, bodisi sam bodisi pri drugih osebah (Viler Kovačič, 1999, str. 235).

2.2.4.1 Izvajanje in spremljanje okoljske zakonodaje EU

Evropska zakonodaja na okoljskem področju se obnavlja in nadgrajuje vse od 70. let 20. stoletja, zato se danes na omenjenem področju uporablja več sto direktiv, uredb, sklepov oziroma odločb. Kljub vsem predpisanim pravnim aktom pa je učinkovitost v največji meri odvisna od njenega izvajanja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Zato je tudi nadvse pomembno tako spremljanje stanja okolja kot izvajanja zakonodaje.

Prav zaradi razlik glede izvajanja sta bila Evropski parlament in Svet primorana sprejeti priporočilo³⁰, v katerem sta določila minimalne standarde okoljske inšpekcije. Prav tako pa je v namen izboljšanja izvrševanja okoljske zakonodaje sprejeta direktiva³¹ o kazenskoprnem varstvu okolja, ki državam članicam določa učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije za najhujša okoljska kazniva dejanja, kamor na primer spadajo nezakonite emisije ali izpusti snovi v zrak, vodo ali tla, nezakonita trgovina s snovni, ki tanjšajo ozonski plašč, ter ne nazadnje tudi nezakonito prevažanje ali odlaganje odpadkov. K boljšemu izvrševanju prispeva tudi mednarodna mreža Evropske unije za izvajanje in izvrševanje okoljske zakonodaje³², ki vključuje organe pristojne za okolje in zagotavlja platformo za izmenjavo idej in primerov dobre prakse med oblikovalci politik, okoljskimi inšpektorji in organi pregona (Evropski parlament, 2014).

Evropska agencija za okolje

Evropska agencija za okolje (EEA³³) je agencija Evropske unije, ki je bila ustanovljena leta 1990 s ciljem podpreti razvoj, izvajanje in ocenjevanje okoljske politike, ter obveščanja javnosti o okoljskih zadevah. Agencija z namenom sporočanja zanesljivih in neodvisnih informacij o stanju okolja zbira, upravlja in analizira podatke ter s tem EU oblikovalcem politik pomaga pri sprejemanju in oblikovanju zakonodaje in politik. Agencija ima 33 držav članic in 6 sodelujočih držav, s katerimi je povezana v omrežju EIONET³⁴, ki predstavlja Evropsko okoljsko informacijsko in opazovalno omrežje (Evropska agencija za okolje, 2009). Del omrežja

³⁰ Priporočila 2001/331/ES.

³¹ Direktiva 2008/99/ES.

³² IMPEL – European Union Network for the Implementaion and Enforcement of Enviromental Law.

³³ EEA – European Enviroment Agency.

³⁴ EIONET – European Enviroment information and Observation Network.

EIONET je tudi EIONET-SI, slovenski del informacijskega sistema, s katerim je omogočeno poročanje primerljivih okoljskih podatkov in informacij Evropski komisiji in javnosti.

2.2.4.2 Izvajanje in spremljanje področju ravnanja s komunalnimi odpadki

Da bi Slovenija uresničevala Direktivo 2008/98/ES za leto 2020 in se tako približala »družbi recikliranja«, so njeni cilji usmerjeni v izogibanje nastajanja odpadkov in uporabi nastalih odpadkov kot vira za nadaljnje obdelave. V skladu s tem je potrebno posamezne frakcije komunalnih odpadkov visokokakovostno reciklirati ter jih pred predajo v predelavo, ločeno zbrati. Pri tem pa so ukrepi usmerjeni tudi k spodbujanju izločanja nevarnih odpadkov iz tokov komunalnih odpadkov, saj se s tem preprečijo ali omejijo škodljivi vplivi na okolje ali zdravje ljudi (Vlada Republike Slovenije, 2013, str. 18).

2.2.4.3 Nadzor nad izvajanjem

Prvo poročanje o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi je bilo v Sloveniji uvedeno s Pravilnikom o ravnanju z odpadki iz leta 1998. Na podlagi Uredbe o odpadkih je bil leta 2011 vzpostavljen informacijski sistem, z letom 2013 pa uvedeno elektronsko poročanje. Informacijski sistem vodi in vzdržuje ARSO³⁵, in sicer kot del informacijskega sistema okolja v skladu z Zakonom o varstvu okolja (Ministrstvo za okolje in prostor, 2016).

Nadzor nad izvajalci obveznih občinskih gospodarskih služb varstva okolja, v našem primeru nad službami na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, opravlja inšpektorat, v našem primeru Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor. Za poročanje o izvajanju in doseganju ciljev pa so zadolženi tako izvajalci javnih služb kot tudi lokalne skupnosti. Do leta 2017 so se podatki pošiljali v bazo informacijskega sistema IJSVO, ki pa jo je v skladu z ukrepi novega Programa ravnanja z odpadki, zamenjal nov, nadgrajen informacijski sistem IS-ODPADKI, ki naj bi omogočal učinkovitejše spremljanje, kontrolo in analizo podatkov.

Informacijski sistem izvajalcem javnih služb zagotavlja elektronsko podporo pri izpolnjevanju in potrjevanju evidenčnih listov ter podporo poročanju o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi. Omenjeni sistem tako za posameznega povzročitelja odpadkov, zbiralca in izvajalca beleži podatke o pošiljkah podatkov, nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, vrsti, kraju in zmogljivosti zbirnih centrov in naprav.

³⁵ Na področju ravnanja z odpadki so pglavitne pristojnosti Agencije RS za okolje: izdajanje upravnih aktov (dovoljenj, potrdil, pooblastil), vodenje evidenc (evidenc pridelovalcev, odstranjevalcev odpadkov, zbiralcev, prevoznikov, posrednikov,...) ter zbiranje in urejanje podatkov o ravnanju z odpadki.

Podatki se uporabljajo predvsem z vidika doseganja okoljskih ciljev, za nadzor nad ravnanjem, za izpolnjevanje poročevalskih obveznosti ter za potrebe statističnih poročil.

2.3 Vpliv organiziranosti javnih služb na izvajanje javne politike

V literaturi sicer nismo zasledili, da bi na oblikovanje javnih politik neposredno vplivala organiziranost javnih služb, iz sledeče literature pa gre sklepati, da struktura oziroma oblikovanost javnih služb lahko vpliva na doseganje rezultatov, predvsem v smislu delitve med javnimi in zasebnimi oblikami organiziranosti, kot tudi znotraj javnih oblik.

Razlike med javnim in zasebnim izvirajo že iz sredine 19. Stoletja, ko je John Stuart Mill podal prvo razmejitev med njima. Glavne razlike naj bi tako izvirale v poslanstvu, ciljih in načinu upravljanja (Ferfila in drugi, 2007, str. 121).

V praksi sta javni in zasebni sektor težko razločljiva, saj sta v realnosti precej prepletena. Različni avtorji ju ločujejo predvsem po kriterijih financiranja, statusu zaposlenih, opredeljenosti ciljev ...

Ferfila (2007, str. 122) tako javni in zasebni sektor ločuje po naslednjih lastnostih (glej Tabelo 2.8):

- značilnost javnega sektorja je monopol, zasebnega sektorja pa konkurenca, cilji so v javnem sektorju velikokrat slabo opredeljeni, medtem ko imajo v zasebnem sektorju jasno načrtane cilje, vizijo in poslanstvo,
- zaradi menjave v mandatih se v javnem sektorju velikokrat menjajo vodilne osebe, zato je v njih težko izvajati dolgoročne načrte, v zasebnem sektorju imajo vodilne osebe relativno stalne mandate,
- javni sektor je precej bolj obremenjen s predpisi kot zasebni,
- javni sektor zagotavlja javne dobrine z enako dostopnostjo, pravičnostjo in varnostjo, medtem ko so v zasebnem sektorju dobrine podvržene tržnim zakonitostim,
- vpliv politike je večji v javnih organizacijah.

Tabela 2.8: Primerjava javnega in zasebnega sektorja

Javni sektor	Zasebni sektor
- javne službe: režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje	- koncesionirana javna služba

	- vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava
- monopol	- konkurenca
- velikokrat slabo opredeljeni cilji	- jasno začrtana vizija, cilji in poslanstvo
- zaradi menjave mandatov se velikokrat menjajo vodilne osebe	- relativno stalni mandati
- enaka dostopnost, varnost in pravičnost do javnih dobrin	- dobrine podvržene tržnim zakonitostim
- večji vpliv politike	- manjši vpliv politike

Vir: Lasten prikaz.

»Temeljni dejavnik uspešnosti poslovanja vsake sodobne organizacije je menedžment« (Ivanko, 2003, str. 96), ki obsega proces planiranja ciljev, organiziranja virov in aktivnosti, obsega proces ravnanja s človeškimi in materialnimi viri, ki so potrebni za delovanje in učinkovito doseganje ciljev. V takšnih organizacijah dobiček ne bi smel predstavljati edinega cilja delovanja neke organizacije, vendar bi moral pomembnejši vpliv zagotavljati razvoj in doseganje ciljev. Sodobna organizacija pa bi ob tem morala biti sposobna prilagajati se spremembam poslovnega okolja, temeljiti na znanju, iskati nove možnosti in priložnosti ter ob tem uvajati spremembe in izboljšave (prav tam).

Koncept menedžmenta se zaradi vse večje pomembnosti javnega sektorja ter vse večje težnje k izboljšanju učinkovitosti in uspešnost vse bolj zgleduje po zasebnem sektorju, vendar med njima še vedno obstajajo razlike. Udeležbo zasebnega sektorja pri izvajanju storitev javnega sektorja kažeta tudi instrumenta koncesije in javnega naročila, katerih cilj je predvsem večja stroškovna učinkovitost (Andoljšek, 2003).

3 EMPIRIČNI DEL

V empiričnem delu magistrskega dela predstavljamo analizo organiziranosti javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, natančneje javnih služb za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov. Zaradi kompleksnosti je analiza razdeljena na več delov. Empirični del je glede na zastavljen metodološki načrt razdeljen na dva ključna dela. Sprva je prikazan *celosten pregled ureditve gospodarskih služb na področju zbiranja komunalnih odpadkov*, kjer smo gospodarske javne službe razdelili glede na možne oblike organiziranosti ter glede na velikost oziroma število oskrbovanih gospodinjstev. V nadaljevanju pa je s pomočjo izbranih kazalnikov analizirana *učinkovitost in uspešnost* izbranih javnih služb, katerih rezultati predstavljajo ključ za podajanje prednosti in slabosti določenih organizacijskih oblik.

3.1 Organiziranost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki

Na področju Slovenije v 212 občinah javno službo zbiranja komunalnih odpadkov opravlja 60 izvajalcev. Službe se med seboj razlikujejo po več dejavnikih, od velikosti oziroma obsega oskrbovanih gospodinjstev do oblik organiziranosti javne službe.

Slika 3.1: Prikaz organiziranosti javnih služb



Vir: Lastna analiza.

Pregled organiziranosti javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki je pokazal, da je določene organizacijske oblike težko ali skorajda nemogoče razvrstiti glede na možne

oblike, kot jih predvideva Zakon o gospodarskih javnih službah. Po zakonu so namreč možne naslednje oblike: režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, delovanje na podlagi podeljene koncesije ali delovanje s pomočjo javnih kapitalskih vložkov.

Zgornja slika (glej Sliko 3.1) nam pokaže, da med javnimi službami na področju zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov prevladujejo javna podjetja (43 od 60). Sledi delovanje na podlagi podeljene koncesije (12 podjetij), pri čemer je potrebno poudariti, da se koncesije podeljujejo v dveh primerih, tam, kjer občina oziroma lokalna skupnost nima lastniškega deleža, to je v primeru zasebnih podjetij (5), ter v primerih, kjer je občina oziroma lokalna skupnost delni lastnik, kar je v podjetjih z mešanimi lastniškimi deleži (7). Po zakonu (Zakon o gospodarskih javnih službah – ZGJS, 1993, 6. člen) kot možna oblika nastopa tudi zagotavljanje javnih dobrin z vlaganjem javnega kapitala, ki pa velja za precej ohlapno predpisano obliko. Sem lahko uvrstimo le eno obliko, ki same sebe formulira kot gospodarsko družbo v lasti javnega kapitala. Javni gospodarski zavod kot ena izmed možnih oblik, med javnimi službami na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, ni zastopana.

Ker se javne službe med seboj razlikujejo tudi po velikosti smo te razvrstili tudi glede na obseg opravljanja javnih storitev, saj se veliko kritik nanaša predvsem na majhnost in razdrobljenost javnih služb. Veliko akterjev namreč vse bolj teži k združevanju, saj naj bi se s tem nižali obratovalni stroški, povečali pa bi se investicijski kapital, zanesljivost in večja kakovost storitev (Zbornica komunalnega gospodarstva, 2013).

Slika 3.2: Grafični prikaz velikosti javnih služb



Vir: Lastna analiza.

Javne službe smo analizirali po naslednjem kriteriju: kot majhne javne službe smo označili javne službe, ki pri svojem delovanju pokrivajo območja z manj kot 5000 gospodinjstvi, kot srednje tiste, ki delujejo na območju z med 5001 do 10.000 gospodinjstvi in velike javne službe, za katere je značilno, da delujejo na območju, kjer s svojim delovanjem pokrivajo več kot 10.001 gospodinjstvo.

Zgornja slika (glej Sliko 3.2) nam prikazuje, da javne službe, ki se ukvarjajo z zbiranjem in prevozom komunalnih odpadkov, v večini delujejo na območjih, kjer se število oskrbovanih gospodinjstev giblje med 5001 in 10.000 gospodinjstev (27 od 60 javnih služb). V 13 od 60 javnih službah se pobiranje in prevoz odpadkov vrši na območju manjšem od 5000 gospodinjstev, v 20 javnih službah pa to poteka na velikem območju, območju večjem od 10.001 gospodinjstev.

S ciljem ugotoviti morebitne vzorce organiziranja smo javne službe na področju ravnanja s komunalnimi odpadki analizirali tudi glede na regije. Področje Slovenije smo razdelili glede na regije³⁶, ki si iz vzhoda proti zahodu sledijo po naslednjem vrstnem redu – pomurska, podravska, koroška, savinjska, zasavska, spodnjeposavska, statistična regija jugovzhodna Slovenija, osrednjeslovenska, gorenjska, notranjsko-kraška, goriška in obalno-kraška statistična regija.

Glavni namen analize organiziranja javnih služb glede na omenjen način je bil ugotoviti morebitne vzorce v organiziranju glede na regijsko porazdeljenost. Poleg števila oskrbovanih gospodinjstev je v nadaljevanju prikazana tudi oblika organiziranosti javnih služb in število le teh v posamezni statistični regiji.

Pomurska statistična regija

V pomurski statistični regiji s 45255 gospodinjstvi delujejo 3 javne službe, ki delujejo na področju pomurske statistične regije, ter javna služba, ki sega na področje tako pomurske kot podravske statistične regije ter savinjske statistične regije. Na pomurskem področju tako večji del oskrbe opravi podjetje Saubermacher – Komunala Murska Sobota (mešano lastniško razmerje), ki velja za povezano družbo matičnemu podjetju Saubermacher Slovenija, ki opravlja službo še v nekaterih drugih občinah podravske regije. Na območju pomurske statistične regije delujejo še srednje veliko javno podjetje Komunalno podjetje Lendava, d.o.o.

³⁶ Za analizo smo uporabili obstoječe statistične regije, kakršne uporablja Statistični urad Republike Slovenije.

ter srednje veliko podjetje, kjer so poleg občine solastniki tudi zasebne družbe (Komunalno stanovanjsko podjetje Ljutomer).

Podravska statistična regija

Na področju podravske statične regije delujejo štiri javne službe, ki delujejo na področju podravske statistične regije, ter kot smo omenili podjetje, ki svojo dejavnost opravlja v treh statističnih regijah. Na podravskem področju, kjer javne službe oskrbujejo 133.305 gospodinjstev, prevladujejo zasebna podjetja (Čisto mesto Ptuj, Komunalno podjetje Ormož, Saubermacher Slovenija). Na omenjenem področju delujeta tudi dve srednje veliki javni podjetji (Komunala Slovenska Bistrica in Javne službe Ptuj) ter podjetje Snaga Maribor, ki je gospodarska družba v lasti javnega kapitala.

Koroška statistična regija

Koroška statistična regija ima organizirane štiri javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, ki oskrbujejo 30.327 gospodinjstev. Za koroško statistično regijo je značilno, da na njenem območju delujejo javne službe, ki so organizirane kot javna podjetja. Poleg majhnega javnega podjetja (Javno podjetje Dravograd), ter dveh srednje velikih javnih podjetij (Javno komunalno podjetje Radlje ob Dravi, d.o.o. in Javno podjetje komunala Slovenj Gradec, d.o.o.) na področju koroške statistične regije svojo aktivnost opravlja še javno podjetje Javno komunalno podjetje Log d.o.o. , ki oskrbuje več kot 10.000 gospodinjstev.

Savinjska statistična regija

V savinjski statistični regiji, ki obsega 105.615 gospodinjstev deluje 7 javnih služb, od katerih prevladujejo predvsem javne službe, ki so organizirane kot javna podjetja. Poleg velikega zasebnega podjetja PUP – Saubermacher d.o.o. s sedežem v Velenju, ki velja za povezano družbo podjetju Saubermacher Slovenija, delujejo še tri razmeroma majhna javna podjetja (Javno podjetje Komunala Radeče, Javno Komunalno podjetje Slovenske Konjice in Javno podjetje Komunala Mozirje), eno srednje veliko javno podjetje (Javno podjetje Komunala Laško) ter dve veliki javni podjetji (Javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina in Simbio – družba za ravnanje z odpadki Celje).

Zasavska statistična regija

Na razmeroma majhnem področju, ki obsega 18.698 gospodinjstev delujejo 3 javne službe, od katerih sta dve organizirani kot javno podjetje (Javno podjetje Komunala Zagorje in Javno podjetje Komunala Trbovlje) in oskrbujeta med 5000 in 10.000 gospodinjstvi, ter podjetje

Komunalno stanovanjsko podjetje Hrastnik, ki je organizirano kot delniška družba, saj imajo poleg občine lastniški delež tudi zasebna podjetja.

Spodnjeposavska statistična regija

Na spodnjeposavskem območju so organizirane 3 javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, ki oskrbujejo 27.868 gospodinjstev. Dve podjetji sta organizirani kot javno podjetje (Javno podjetje Komunala Sevnica in Komunalno stanovanjsko podjetje Brežice) in pri tem oskrbujeta srednji domet gospodinjstev, ter po številu oskrbovanih gospodinjstev veliko podjetje, Kostak – Komunalno stanovanjsko podjetje, ki deluje v obliki delniške družbe, saj si občina lastništvo deli tudi z drugimi strateškimi partnerji.

Jugovzhodna statistična regija

Na področju jugovzhodne Slovenije, kjer prebiva 53.611 gospodinjstev, je organiziranih 7 javnih služb. Prevladujoča oblika organiziranosti so javna podjetja, ki pa se razlikujejo po velikosti. Kot smo jih razdelili glede na velikost, na območju delujeta dve majhni javni podjetji (Javno podjetje Komunala Ribnica in Javno podjetje Komunala Metlika), tri srednje velika javna podjetja (Javno podjetje Komunala Kočevje, Javno podjetje Komunala Črnomelj in Komunala Trebnje), veliko javno podjetje Komunala Novo mesto, ter režijski obrat občine Osilnica, ki oskrbuje zgolj 224 gospodinjstev.

Osrednjeslovenska statistična regija

V največji, osrednjeslovenski statistični regiji z 209.837 gospodinjstvi, deluje 7 javnih služb. Izmed oblik organiziranosti prevladujejo javna podjetja. Zgolj eno javno podjetje (Komunalno podjetje Logatec) deluje na območju, kjer oskrbujejo manj kot 5000 gospodinjstev. Ostala delujejo na območju, kjer posamična javna oskrbuje med 5000 in 10.000 gospodinjstvi (Javno komunalno podjetje Vrhnika in Komunalno stanovanjsko podjetje Litija) ter podjetja, ki delujejo na območju, kjer oskrbujejo več kot 10.000 gospodinjstev. To so Javno komunalno podjetje Grosuplje, Javno komunalno podjetje Prodnik in Snaga Ljubljana. Na območju osrednjeslovenske statistične regije deluje tudi zasebno podjetje, podjetje Publicus.

Gorenjska statistična regija

Največje število javnih služb za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov ima gorenjska statistična regija. Za 76.581 gospodinjstev skrbi kar 10 javnih služb. Poleg treh režijskih obratov, za katere je značilno zelo majhno območje delovanja in s tem število oskrbovanih gospodinjstev, saj delujejo po posamičnih občinah, tudi šest javnih podjetij. Poleg dveh majhnih

javnih podjetij (Infrastruktura Bled in Javno podjetje Kranjska Gora) in dveh srednje velikih javnih podjetji (Komunala Radovljica in Komunala Tržič), delujeta še dve veliki javni podjetji (Javno komunalno podjetje Jesenice in Komunala Kranj) in velika javna služba Loška komunala (Škofja Loka), ki je organizirana v obliki delniške družbe.

Notranjsko-kraška statistična regija

Na področju notranjsko-kraške regije delujejo 3 javne službe, ki s svojimi storitvami oskrbujejo 20.413 gospodinjstev. Dve izmed njih sta organizirani kot javni podjetji (Komunalno podjetje Ilirska Bistrica in Javno komunalno podjetje Cerknica), kateri oskrbujeta med 5000 in 10.000 gospodinjstvi, ter podjetje v zasebni lasti (Publicus), ki oskrbuje nekaj več kot 22.000 gospodinjstev.

Goriška statistična regija

Za 46.309 gospodinjstev na področju goriške statistične regije skrbijo 4 javne službe. Kar tri izmed njih so organizirane v statusno obliko javnega podjetja (Komunala Tolmin, Komunalno podjetje Idrija in Komunalno stanovanjska družba Ajdovščina). Poleg njih pa na omenjenem območju deluje tudi družba, ki je organizirana v obliko delniške družbe v pretežno zasebni lasti (Komunala Nova Gorica).

Obalno-kraška statistična regija

V obalno-kraški regiji delujejo 4 javne službe, ki skrbijo za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov 45.712 gospodinjstvom. Poleg dveh srednje velikih javnih podjetij, Javnega podjetja okolje Piran in Javnega podjetja Komunala Izola, deluje še veliko javno podjetje Javno podjetje komunala Koper, ter srednje velika gospodarska družba Komunalno stanovanjsko podjetje Sežana, kjer si lastniški delež delijo občine in zasebni partnerji.

Spodnja slika (glej Sliko 3.3) prikazuje povprečno število oskrbovanih gospodinjstev glede na število javnih služb v posamični statistični regiji. Iz slike lahko razberemo, da med različnimi statističnimi regijami veljajo precejšnje razlike. V zasavski statistični regiji posamična javna služba oskrbuje nekaj več kot 6000 gospodinjstev, v osrednjeslovenski in podravski statistični regiji pa se povprečno število oskrbovanih gospodinjstev približa številu 30.000. Znotraj statističnih regij tako veljajo precejšnje razlike.

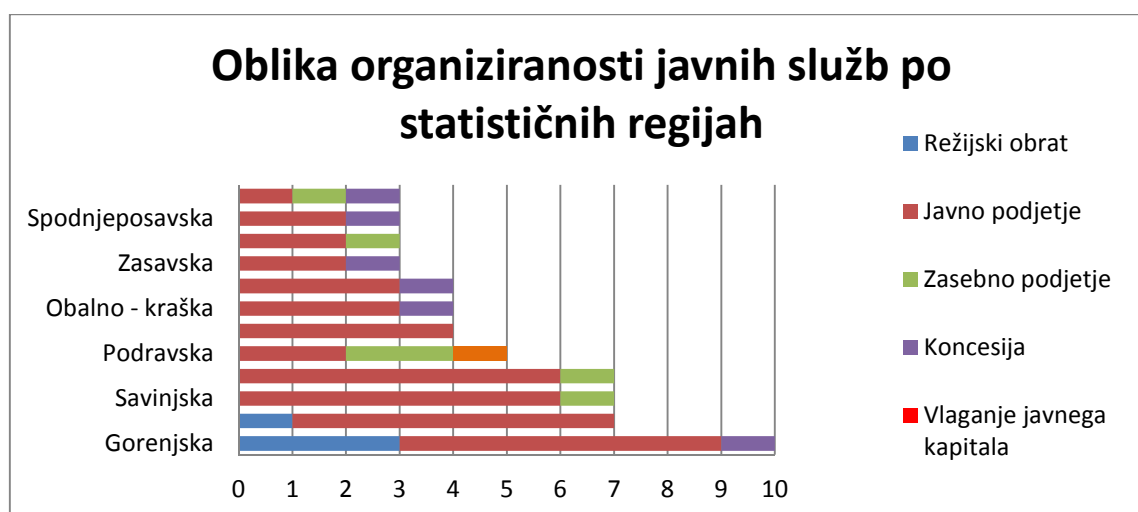
Slika 3.3: Povprečno število oskrbovanih gospodinjstev po regijah



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Na spodnji sliki (glej Sliko 3.4) podajamo pregled oblik organiziranosti in števila javnih služb po posamičnih statističnih regijah. Vidimo lahko, da je med različnimi statističnimi regijami precej različno število posamičnih javnih služb, kot tudi oblik organiziranosti. Pavšalno lahko trdimo, da se zasebna podjetja v večji meri pojavljajo v vzhodnih statističnih regijah, režijski obrati na področju gorenjske statistične regije, javna podjetja pa relativno precej zastopana v vseh statističnih regijah. Po številu javnih služb ???gorenjska statistična regija, kjer deluje kar 10 različnih javnih služb.

Slika 3.4: Oblika organiziranosti po regijah



Vir: Lastna analiza.

3.2 Učinkovitost in uspešnost javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki

Glede na zastavljen metodološki načrt naj bi za proučevanje in analizo posamičnih organizacijskih oblik preverjali 10 primerov, predvidoma po 2 iz vsake skupine. Vendar pa kot smo ugotovili javne službe niso organizirane v vse oblike, v veliki meri namreč prevladujejo javna podjetja, medtem ko javni zavodi kot organizacijska oblika sploh niso organizirani. Obstajajo pa tudi oblike, ki jih je glede na zakon težko uvrstiti v katero od možnih kategorij. Ker se posamične statusne oblike precej razlikujejo glede na velikost ter glede območja delovanja, smo pri analizi upoštevali ta dejavnik. V vzorec smo tako izbrali po tri javne službe iz vsake skupine, le v eni skupini je izbrana samo ena javna služba, saj je njen edini primer.

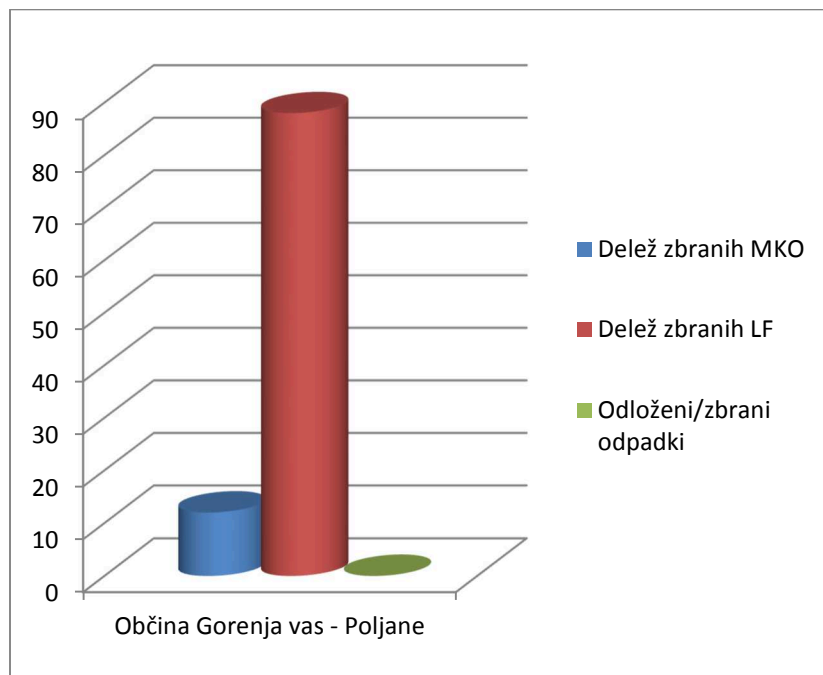
Za analizo učinkovitosti in uspešnosti smo tako glede na različne oblike izbrali naslednje javne službe: tri režijske obrate (režijski obrat občine Gorenja vas – Poljane, režijski obrat občine Žiri in režijski obrat občine Bohinj), tri javne službe, ki so organizirane kot javna podjetja (Infrastruktura Bled, Javno podjetje Okolje Piran in javno podjetje SIMBIO), tri javna podjetja, ki so organizirane kot delniške družbe in delujejo na podlagi podeljenih koncesij (Komunalno stanovanjsko podjetje Hrastnik, Komunalno stanovanjsko podjetje Ljutomer in podjetje Saubermacher komunala Murska Sobota), tri zasebna podjetja (podjetje Čisto mesto Ptuj, podjetje Saubermacher Slovenija in podjetje Publicus) ter javno službo, ki predstavlja vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, podjetje Snaga Maribor.

3.2.1 Režijski obrati

a) Analiza primera – Režijski obrat občine Gorenja vas – Poljane

Dejavnost gospodarske javne službe na območju občine Gorenja Vas – Poljane opravlja Režijski obrat Občine Gorenja Vas – Poljane, ki poleg ravnanja s komunalnimi odpadki, ki zajema zbiranje, odvoz in deponiranje komunalnih odpadkov, opravlja še dejavnost oskrbe s pitno vodo ter dejavnost odvajanja in čiščenja komunalnih voda. Omenjen režijski obrat s svojo dejavnostjo oskrbuje 2150 gospodinjstev.

Slika 3.5: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki - Režijski obrat Gorenja vas - Poljane



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Režijski obrat velja za vzor na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, saj med vsemi javnimi službami beleži najboljše rezultate tako pri deležu zbranih ločenih odpadkov kot na področju odlaganja odpadkov. Omenjene rezultate pa potrjuje tudi zgornja slika (glej Sliko 3.5). Delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov med vsemi zbranimi frakcijami je nizek, znaša le približno 12 odstotkov vseh zbranih odpadkov. Prav tako pa omenjen režijski obrat po dostopnih uradnih statističnih podatkih odloži le 1 odstotek vseh zbranih komunalnih odpadkov (slovensko povprečje znaša 34 odstotkov). Vzrok temu je predvsem dejstvo, da se večina odpadkov loči že pri samem izvoru in dejstvu, da režijski obrat s pomočjo podjetja Gorenje Surovina energetsko primerne odpadke predeluje v gorivo (Intervju 1), ki pa v Sloveniji še vedno velja za zelo neizkoriščeno področje.

Po mnenju Kristine Knifič (osebno pismo, 2015, 1. oktober)³⁷, odgovorne za področje odpadkov na občini Gorenja Vas – Poljane, glavni razlog za uspešnost tiči predvsem v minulem delu in preventivi. Sogovornica pri tem izpostavi odlično izpeljan operativni program, ki je v letih 2008–2012 dal odlične rezultate. Trenutno veljaven operativni program, veljaven med leti 2015 in 2018, tako ne uvaja bistvenih novosti. Rezultat poleg odlično zastavljenega in

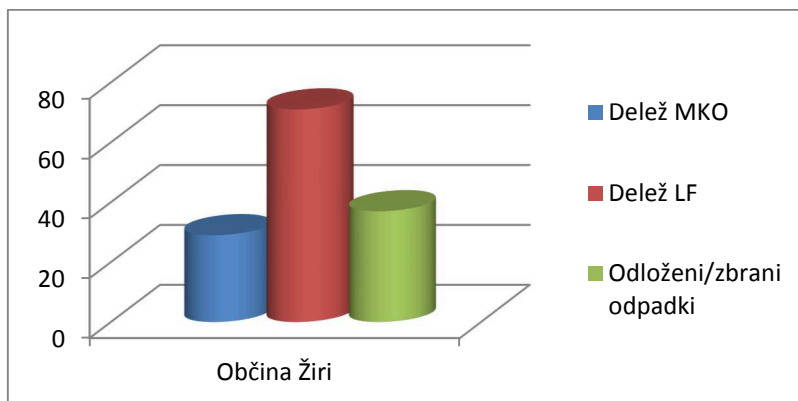
³⁷ Vir je na voljo pri avtorici oziroma v prilogi.

izpeljanega operativnega programa tiči v sodelovanju z zunanjimi institucijami, tako poslovnimi partnerji kot izobraževalnimi institucijami, saj menijo da je veliko pomembnejše ozaveščanje in izobraževanje kot posledično kaznovanje.

b) Analiza primera – Režijski obrat občine Žiri

Občina Žiri javno službo ravnanja s komunalnimi odpadki izvaja v obliki režijskega obrata. Dejavnost ravnanja s komunalnimi odpadki opravlja pri 1714 gospodinjstvih. Predstavnik režijske obrata občine Žiri, g. Poljanšek (osebno pismo, 2015, 8. oktober)³⁸, nam pove, da je javna služba v obliko režijskega obrata organizirana od leta 1996, in sicer kot prva takšna oblika v Sloveniji. Za omenjeno obliko so se odločili, ker se s prejšnjim izvajalcem niso uspeli poenotiti glede cene storitve. Po njegovem mnenju je oblika režijskega obrata primerna predvsem zaradi majhnosti (50km²) in majhnega števila prebivalcev (5000), poleg tega pa meni, da je režijski obrat najbolj ekonomična oblika izvajanja javnih služb (prav tam).

Slika 3.6: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki - Režijski obrat občine Žiri



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

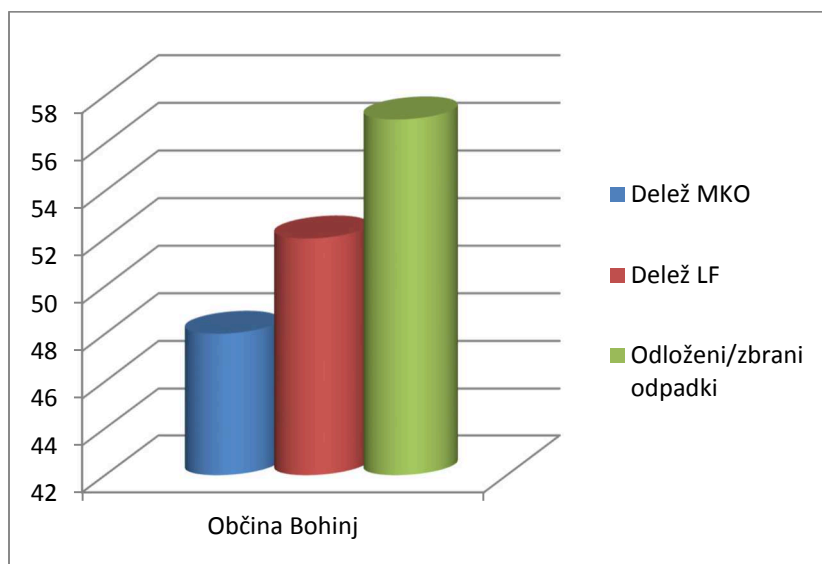
Pri svojem delovanju režijski obrat občine Žiri (glej Sliko 3.6) ni tako uspešen kot režijski obrat občine Gorenja vas – Poljane, v primerjavi z njim tudi nima zapisanega operativnega programa oziroma programskega dokumenta, v katerem bi bili opredeljeni cilji. Med vsemi zbranimi odpadki delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov v letu 2015 znaša 29 odstotkov, kar pomeni, da se približno ena tretjina zbranih odpadkov neustrezno ločuje, čeprav v zadnjih letih rahlo upada (prav tam). Prav tako pa je v primerjavi z režijskim obratom Gorenja vas – Poljane višje tudi razmerje med odloženimi in zbranimi komunalnimi odpadki. V režijskem obratu občine Žiri se nekaj več kot 37 odstotkov zbranih odpadkov še vedno odloži. Delež odloženih

³⁸ Vir je na voljo pri avtorici oziroma v prilogi.

odpadkov se je po razmeroma dobrem rezultatu v letu 2013 (takrat so odložili 15 % odpadkov), bistveno poslabšal v letu 2014, ko je bilo odloženih kar 44 odstotkov odpadkov, kar pa pripisujejo čiščenju starih grehov. Ključnega pomena jim je stalno obveščanje v lokalnih medijih in stimulacija za zmanjševanje zbrane količine odpadkov. Kot glavno oviro za večjo uspešnost odgovorni v režijskem obratu občine Žiri vidijo predvsem v neustrezni statistiki, saj po njihovem mnenju v statistiko niso ustrezno zajeti biološki odpadki, kar po njihovem mnenju slabša odstotek ločeno zbranih frakcij. Opozarjajo, da na sistemsko napako opozarjajo že 10 let, a žal niso uslišani (prav tam).

c) Analiza primera – Režijski obraz občine Bohinj

Slika 3.7: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki - Režijski obrat občine Bohinj



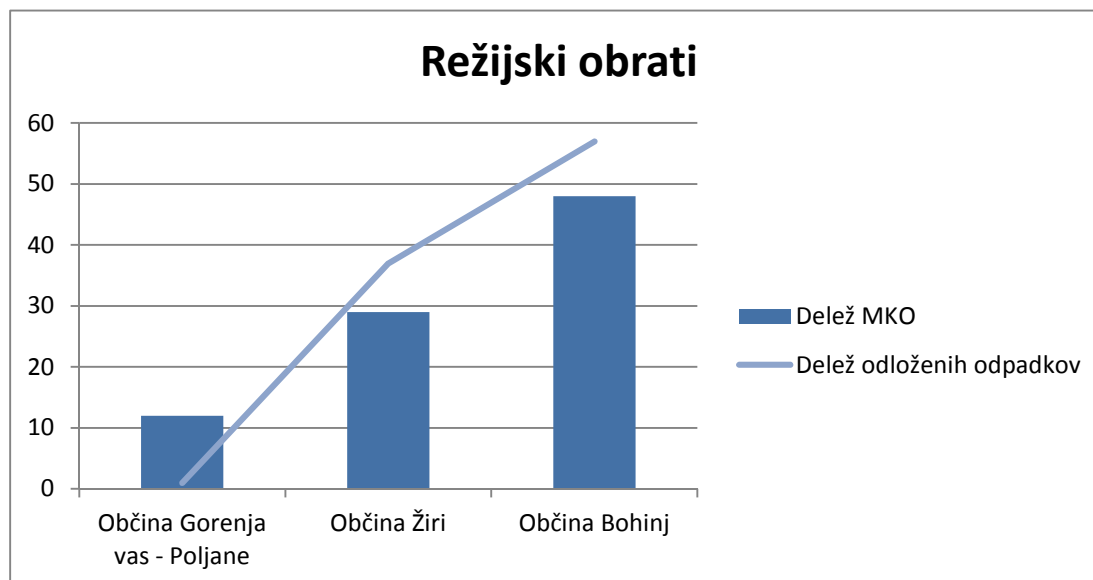
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Režijski obrat občine Bohinj je v sedanji obliki pričel delovati z letom 2010. Gospodarska javna služba zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov se izvaja pri približno 2100 gospodinjstvih. Pri svojem delovanju režijski obrat občine Bohinj dosega slabše rezultate (glej Sliko 3.7). Delež zbranih mešanih komunalnih izmed vseh zbranih frakcij odpadkov znaša 48 odstotkov, zelo visoko je tudi razmerje med odloženimi in zbranimi komunalnimi odpadki, ki znaša kar 57 odstotkov, kar je visoko nad slovenskim povprečjem, ki znaša 34 odstotkov.

Spodnja slika (glej Sliko 3.8) prikazuje primerjavo rezultatov med režijskimi obrati. Režijski obrati se med seboj pri doseganju rezultatov precej razlikujejo, delež mešano zbranih komunalnih odpadkov se giblje od 12 pa vse do 48 odstotkov. V primeru omenjenih režijskih

obratov velja, da manjši kot je delež mešano zbranih komunalnih odpadkov, manjši je delež odloženih odpadkov.

Slika 3.8: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi režijskimi obrati



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

3.2.2 Javna podjetja

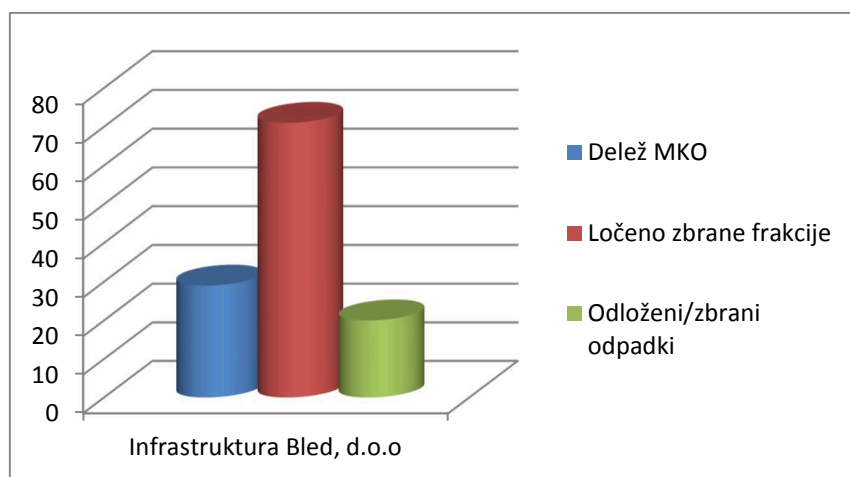
a) Analiza primera - Infrastruktura Bled, d.o.o.

Javno podjetje Infrastruktura Bled velja za razmeroma majhno komunalno podjetje, saj svoje storitve nudi v 2 občinah, v občini Bled in občini Gorje, kjer s svojo dejavnostjo oskrbuje približno 4500 gospodinjstev. Sistem ravnanja z odpadki je opredeljen z občinskim odlokom in Programom ravnanja z odpadki.

Delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov na območju delovanja javnega podjetja Infrastruktura Bled znaša 29 odstotkov in se že nekaj let kontinuirano znižuje (glej Sliko 3.9). Izmed zbranih odpadkov se 20 odstotkov odpadkov odloži in ne predela. Naš sogovornik, g. Korošec (osebno pismo, 2015, 3. november)³⁹, vsakoletno izboljšanje rezultata pripisuje obširnimi aktivnostim, kjer se trenutno osredotočajo predvsem v izobraževanje, obveščanje in ozaveščanje uporabnikov, ter vsakoletnim programom, s katerimi si postavijo še višje standarde in cilje. Po njegovem mnenju namreč sledenje in opazovanje okolice, ki omogoča prilagajanje dejavnosti zahtevanim okoliščinam, ne more pripeljati do poslabšanja (prav tam).

³⁹ Vir je na voljo pri avtorici oziroma v prilogi.

Slika 3.9: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Infrastruktura Bled

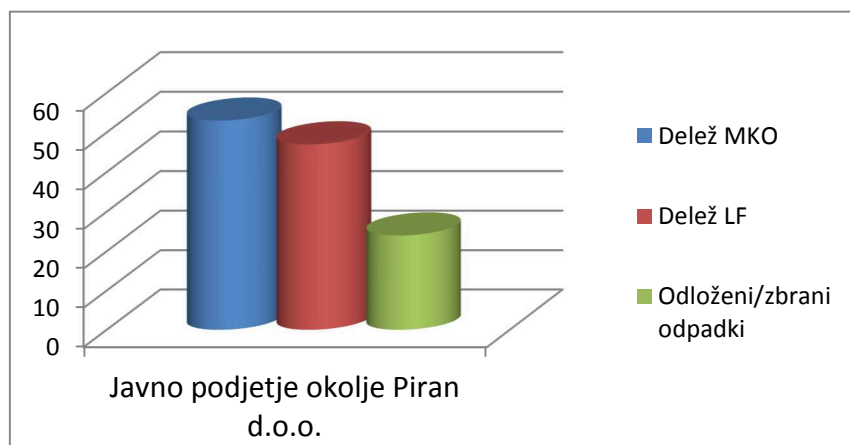


Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

b) Analiza primera – Javno podjetje okolje Okolje Piran, d.o.o.

Javno podjetje Okolje Piran dejavnost ravnanja s komunalnimi odpadki opravlja pri približno 8000 gospodinjstvih. Javno podjetje Okolje Piran spada med podjetja, ki pri deležu zbranih ločenih frakcij beležijo odstotek, ki je nekoliko pod slovenskim povprečjem, pri deležu odloženih odpadkov pa beležijo rezultat, ki je boljši od slovenskega povprečja (glej Sliko 3.10). Delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov med vsemi zbranimi odpadki znaša visokih 53 odstotkov, precej boljše rezultate pa omenjeno javno podjetje beleži na področju odlaganja odpadkov, kjer so rezultat iz leta 2013, ko so odložili 46 odstotkov odpadkov, izboljšali na 24 odstotkov v letu 2015. Izboljšanje rezultata pripisujejo predvsem dejstvu, da nov prevzemnik odpadkov s svojo tehnologijo omogoča bistveno boljšo obdelavo odpadkov, kot je bila ta v preteklosti (Javno podjetje Okolje Piran, 2014).

Slika 3.10: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Javno podjetje Okolje Piran

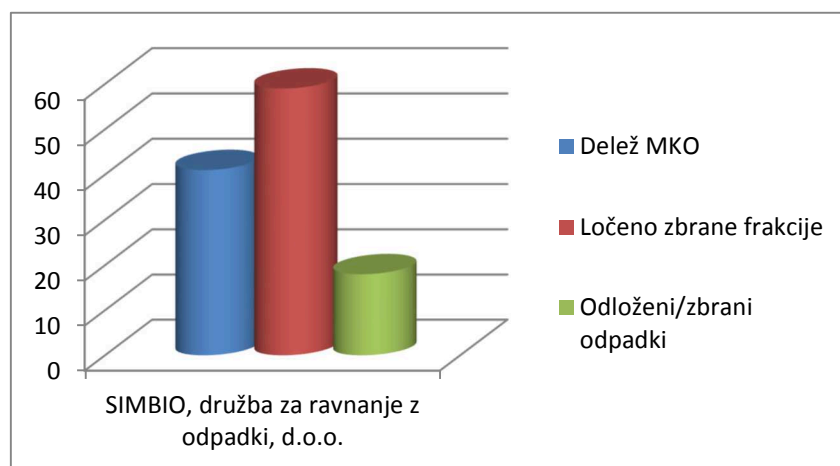


Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Sistem ravnanja z odpadki ima javno podjetje podrobneje opredeljeno z Načrtom (programom) zbiranja odpadkov javnega podjetja Okolje Piran d.o.o., ki pa je pretežno informativne narave in ne podeljuje bistvenih smernic za prihodnje doseganje ciljev.

c) Analiza primera – SIMBIO, družba za ravnanje z odpadki, d.o.o.

Slika 3.11: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – SIMBIO, družba za ravnanje z odpadki



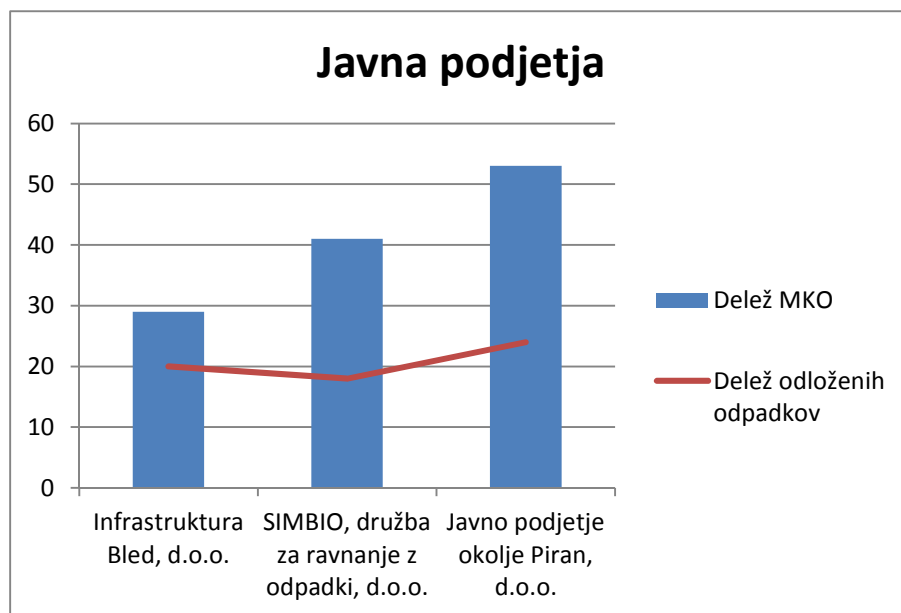
Družba SIMBIO dejavnost zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov opravlja v 12 občinah širše celjske regije, kjer oskrbuje približno 51.800 gospodinjstev in velja za veliko javno podjetje.

Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Kljub številnim nasvetom, aktivnostim in informacijam, ki jih izvaja podjetje Simbio, delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov znaša 41 odstotkov (glej Slika 3.11). Nekoliko boljše rezultate podjetje beleži pri odlaganju odpadkov, saj izmed vseh zbranih komunalnih odpadkov odložijo približno 18 odstotkov le teh. Zbrane komunalne odpadke družba SIMBIO preda v nadaljnjo obdelavi v Regionalni center za ravnanje z odpadki Celje, ker mešano zbrane odpadki dodatno presortirajo in obdelajo v objektu za mehansko-biološko obdelavo.

Če pogledamo spodnjo sliko (glej Sliko 3.12), vidimo, da je pri vseh analiziranih javnih podjetjih delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov razmeroma visok. Razmeroma dobre rezultate pa javna podjetja beležijo v deležu odloženih odpadkov. Delež odloženih odpadkov je namreč v vseh primerih nad slovenskim povprečjem. Kot lahko vidimo, delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov ni linearen deležu odloženih odpadkov, kot velja v primeru analiziranih režijskih obratov.

Slika 3.12: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi javnimi podjetji



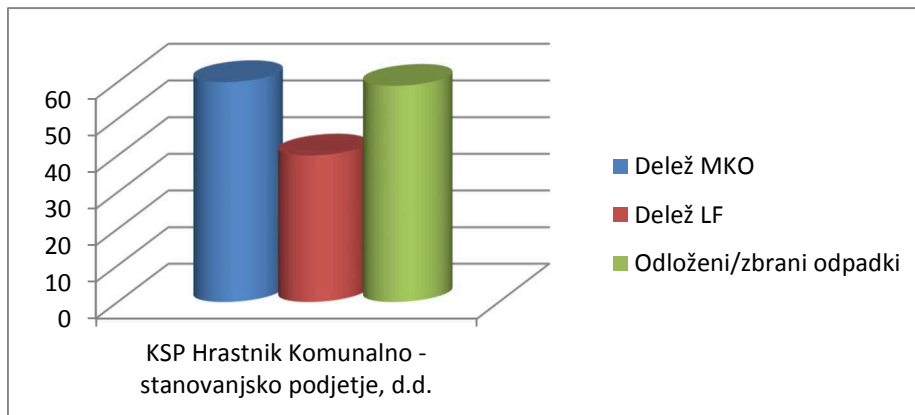
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

3.2.3 Koncesije

a) Analiza primera – KSP Hrastnik, d.d.

Podjetje KSP Hrastnik deluje na področju občine Hrastnik in oskrbuje nekaj manj kot 4100 gospodinjstev. Podjetje je organizirano v statusno obliko delniške družbe in ima za svoje delovanje predpisan Program izvajanja, ki naj bi pomagal izboljšati dosežene rezultate na področju ravnanja z odpadki (KSP Hrastnik, 2015), ki pa je precej neambiciozno naravnano, kar je vidno tudi pri doseganju rezultatov (med leti 2013 in 2015 se je delež zbranih mešanih odpadkov spremenil na 1 odstotek slabše). Cilji v programu so precej nedefinirani, saj program zasleduje le izboljšanje rezultatov glede na preteklo leto. Nedefiniranost ciljev je tako eden izmed možnih razlogov za slabe rezultate (glej Sliko 3.13), saj delež mešanih komunalnih odpadkov med vsemi odpadki znaša visokih 60 odstotkov, prav tako se približno enak delež odpadkov še vedno odloži in ne predela (tudi delež odloženih odpadkov se v obdobju 2013 do 2015 ni spremenil).

Slika 3.13: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – KSP Hrastnik Komunalno – stanovanjsko podjetje

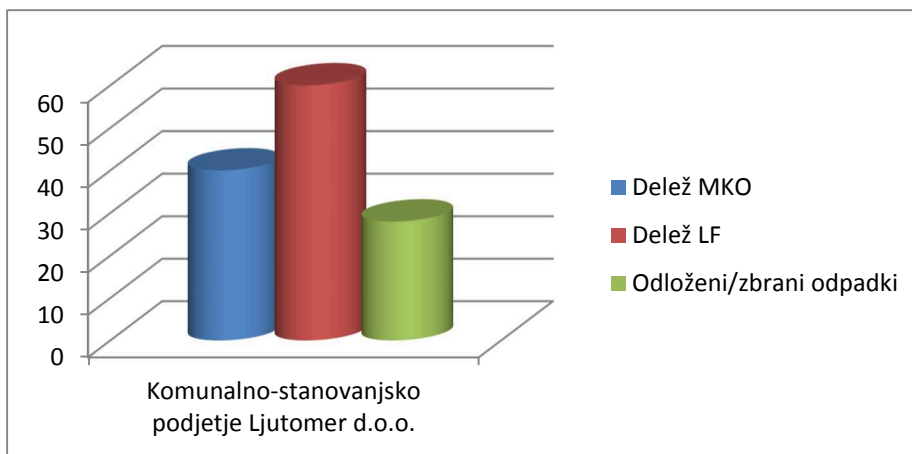


Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

b) Analiza primera – Komunalno stanovanjsko podjetje Ljutomer d.o.o.

Komunalno stanovanjsko podjetje Ljutomer je organizirano v obliki delniške družbe in je pogodbeni izvajalec zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov v občinah Križevci, Ljutomer, Razkrižje in Apače.

Slika 3.14: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Komunalno stanovanjsko podjetje Ljutomer



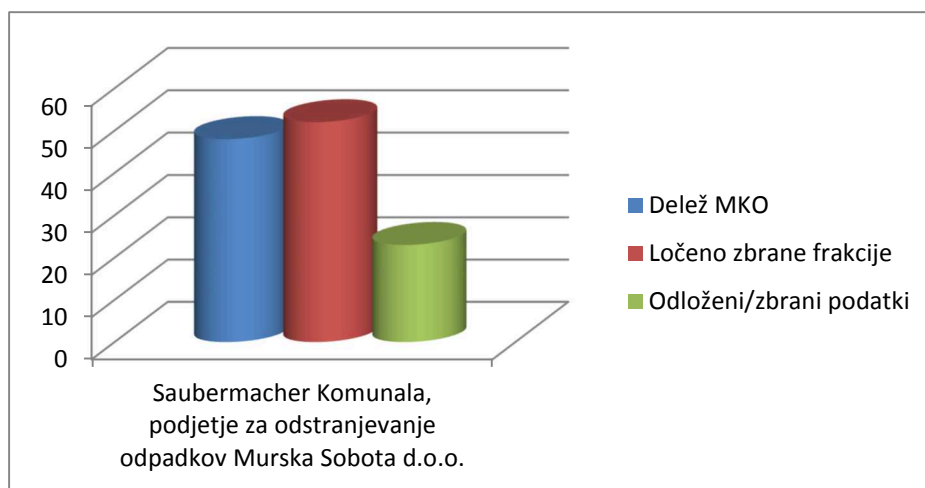
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Delež mešanih komunalnih odpadkov med vsemi zbranimi odpadki pri podjetju KSP Ljutomer znaša 40 odstotkov in se giblje v slovenskem povprečju, ki znaša 43 odstotkov (glej Slika 3.14). Prav tako pa je zadovoljivo razmerje med odloženimi in zbranimi odpadki, saj podjetje odloži približno 28 odstotkov vseh zbranih odpadkov in je povprečno gledano nad slovenskim povprečjem, ki znaša 34 odstotkov.

c) Analiza primera – Saubermacher Komunala Murska Sobota d.o.o.

Podjetje Saubermacher Komunala Murska Sobota je podjetje, ki je v polovični lasti 12 občin in polovični lasti podjetja Saubermacher Slovenija. Dejavnost zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov opravlja na področju občin Upravne enote Murska Sobota in Upravne enote Lendava. Velja za veliko podjetje, saj s svojo dejavnostjo oskrbuje skoraj 24 tisoč gospodinjstev. Podjetje Saubermacher Slovenija ima skrbno izdelan poslovnik podjetja, kjer so natančno napisani cilji za nadzor in posledično izboljšanje rezultatov na področju ravnanja z odpadki. Prav tako podjetje skrbno meri in vodi evidence po posamičnih občinah ter spremlja izboljšanja oziroma poslabšanja rezultatov glede na pretekla leta.

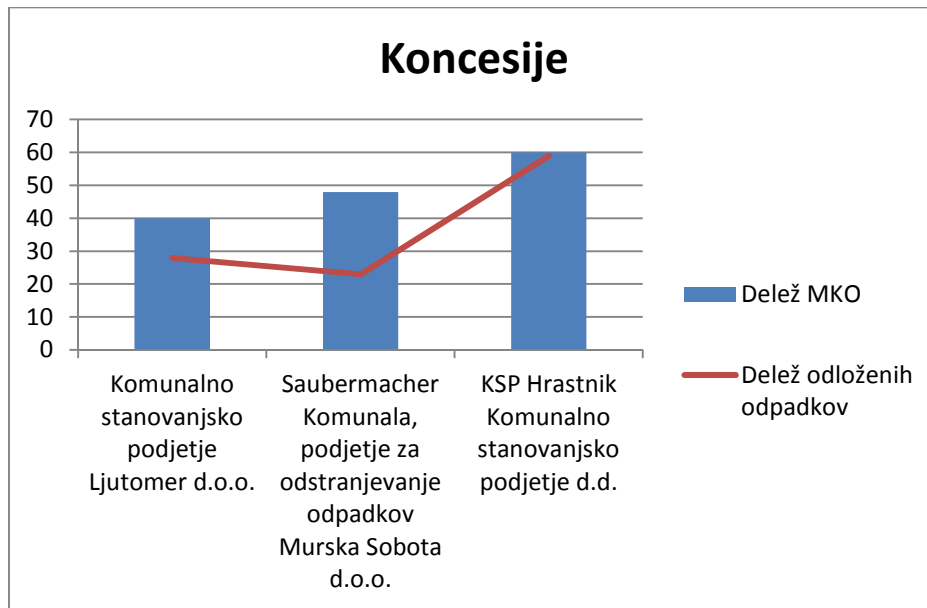
Slika 3.15: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Saubermacher Komunala Murska Sobota



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Kljub nekoliko slabšim rezultatom pri ločevanju odpadkov (glej Sliko 3.15), delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov znaša skoraj 48 odstotkov vseh zbranih odpadkov, velik del zbranih komunalnih odpadkov ustrezno predelajo, saj odložijo 23 vseh zbranih odpadkov.

Slika 3.16: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi podjetji, ki delujejo na podlagi podeljenih koncesij



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

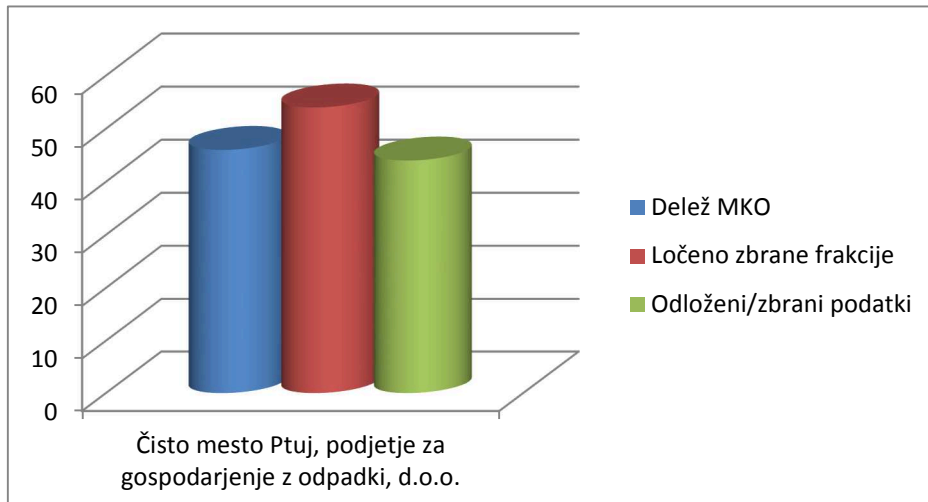
Kot lahko vidimo iz zgornje slike (glej Sliko 3.16) se delež odloženih odpadkov ne giblje premo sorazmerno z deležem zbranih mešanih komunalnih odpadkov, kljub temu pa drži, da podjetje z najslabšim rezultatom, največjim deležem zbranih mešanih komunalnih odpadkov, največji del odpadkov tudi odloži.

3.2.4 Zasebna podjetja

a) Analiza primera – Čisto mesto Ptuj, podjetje za gospodarjenje z odpadki d.o.o.

Čisto mesto Ptuj je zasebno podjetje, ki s svojo dejavnostjo oskrbuje več kot 14 tisoč gospodinjstev v občinah Spodnjega Podravja.

Slika 3.17: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Čisto mesto Ptuj



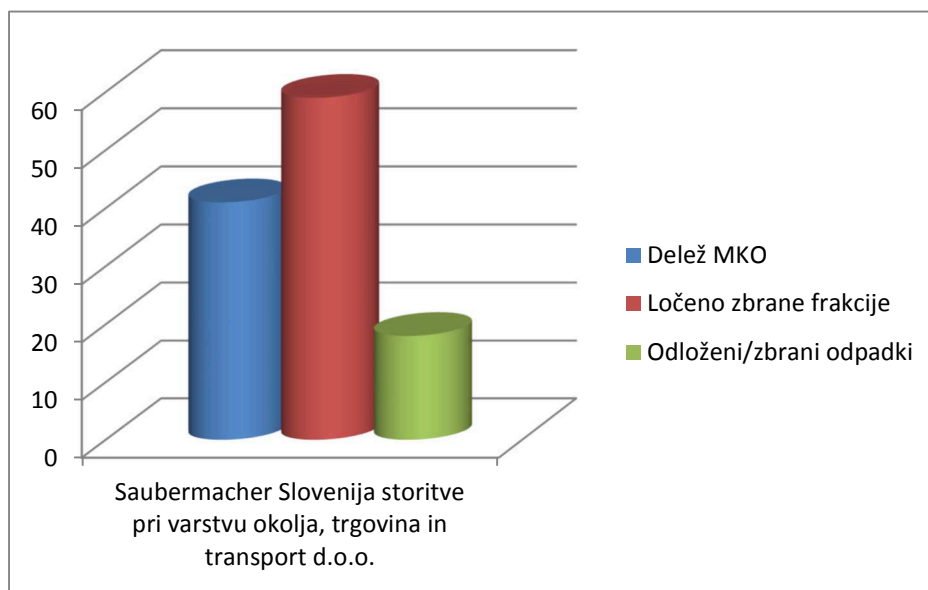
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Podjetje beleži povprečen rezultat pri ločenem zbiranju komunalnih odpadkov (glej Slika 3.17), saj delež mešano zbranih odpadkov med vsemi odpadki znaša 46 odstotkov. Relativno visok odstotek pa podjetje beleži pri odlaganju odpadkov, saj odstotek odloženih odpadkov znaša 44 odstotkov.

b) Analiza primera – Saubermacher Slovenija storitve pri varstvu okolja, trgovina in transport d.o.o.

Podjetje Saubermacher Slovenija je zasebno podjetje, ki svojo dejavnost opravlja v 13 občinah, kjer oskrbuje skoraj 24 tisoč gospodinjstev. Podjetje velja za zelo veliko specializirano podjetje in ima kapitalske deleže še v drugih podjetjih, ki se tako ali drugače ukvarjajo z zbiranjem in predelavo odpadkov (Čisto mesto Ptuj, Ekologija, PUP – Saubermacher, Saubermacher-Komunala, Ekomobil in Eko Plastkom). Stoodstotna lastnica podjetja in matična družba je avstrijsko podjetje Saubermacher DAG (Saubermacher, 2017).

Slika 3.18: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Saubermacher Slovenija



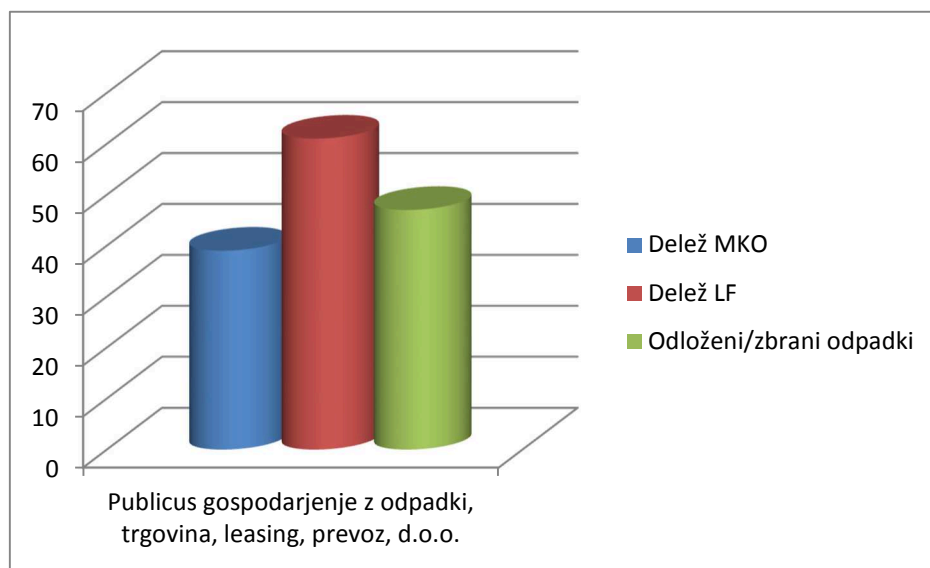
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Podjetje Saubermacher Slovenija velja za eno izmed podjetij, ki je specializirano za obdelavo odpadkov, saj je to njihova glavna in poglobljena dejavnost. Pri doseganju ciljev in kazalnikov beležijo rezultate, ki so boljši od slovenskega povprečja (glej Sliko 3.18). Delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov med vsemi odpadki znaša 41 odstotkov, velik del vseh zbranih odpadkov pa tudi ustrezno predelajo, saj odložijo približno 18 odstotkov odpadkov.

c) Analiza primera – Publicus, d.o.o., Ljubljana

Publicus Ljubljana velja za zasebno podjetje, svojo dejavnost na podlagi sklenjenih koncesijskih pogodb opravlja v občinah Kamnik, Komenda, Pivka in Postojna. Podjetje Publicus svoje prednosti kot zasebno podjetje vidi predvsem na operativnem področju v smislu boljše kvalitete izvajanja storitev, boljše odzivnosti, ustrežljivosti, in profesionalnosti, ter težnje, da se vlaga v nadaljnji razvoj, saj le to omogoča konkurenčnost in pridobivanje novih poslov. V podjetju vzdržujejo certifikat kakovosti in varovanja okolja, ter imajo v dokumentu Poslovna politika podjetja zapisano poslovno vizijo, ki je osnova za določanje tako kratkoročnih kot dolgoročnih ciljev (Publicus d.o.o., 2015).

Slika 3.19: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Publicus



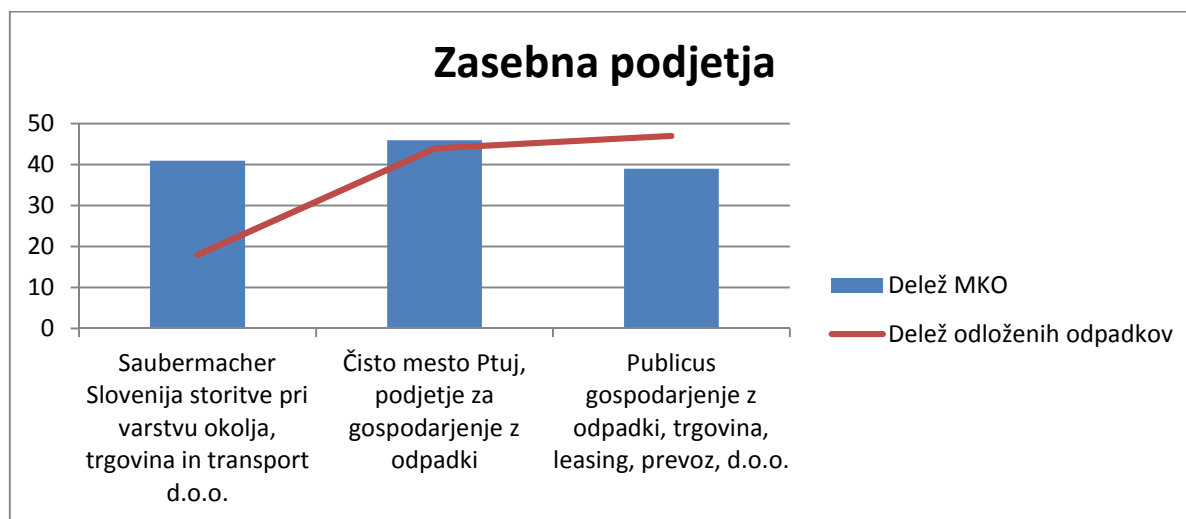
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Omenjeno podjetje med odpadki zbere približno 39 odstotkov mešanih komunalnih odpadkov (glej Sliko 3.19). Nekoliko slabše je razmerje med odloženimi in zbranimi odpadki, saj omenjeno podjetje odloži precejšnjih 47 odstotkov odpadkov, kar pa po mnenju g. Kranjca (osebno pismo, 2015, 23. oktober)⁴⁰ iz podjetja Publicus predstavlja najbolj indikativni cilj. Sogovornik meni, da se bodo rezultati izboljšali že v bližnji prihodnosti, ko bodo morali biti v skladu z zakonodajo vsi mešani komunalni odpadki pred obdelavo mehansko obdelani, količine odloženih odpadkov naj bi se zmanjšale tudi do 70 odstotkov (prav tam).

Kot lahko vidimo iz spodnje slike (glej Sliko 3.20) vsa zasebna podjetja med zbranimi odpadki zberejo manj mešano zbranih komunalnih odpadkov kot pa je slovensko povprečje. Glede na zastavljeno tezo v teoretičnem delu bi pričakovali, da so zasebna podjetja zaradi svoje usmerjenosti v cilje in možnosti hitrejšega prilagajanja, uspešnejša pri doseganju boljših rezultatov, vendar temu ni tako. Podjetje Publicus in Čisto mesto Ptuj namreč odložita precej več odpadkov, kot je slovensko povprečje, precej visok pa je tudi delež mešano zbranih komunalnih odpadkov. Dober rezultat pri deležu odloženih odpadkov beleži samo podjetje Saubermacher Slovenija, katero odloži 18 odstotkov zbranih odpadkov.

⁴⁰ Vir je na volji pri avtorici oziroma v prilogi.

Slika 3.20: Primerjava doseženih rezultatov med analiziranimi zasebnimi podjetji



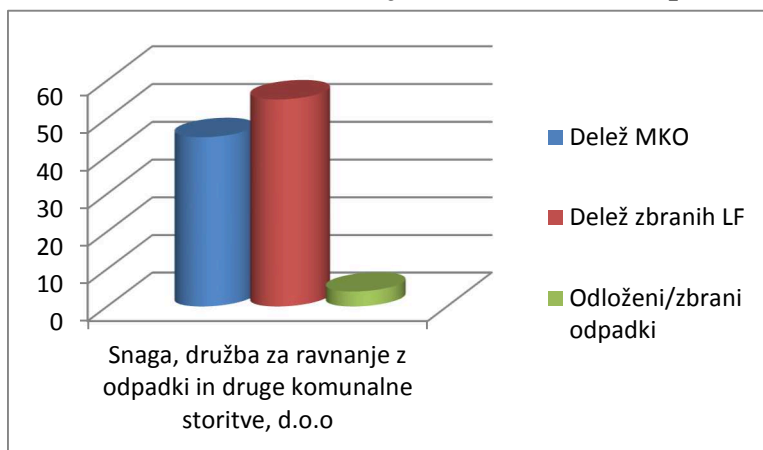
Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

3.2.5 Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava

a) Analiza primera: Snaga, družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, d.o.o.

Podjetje Snaga Maribor je organizirano kot gospodarska družba z omejeno odgovornostjo v 100 odstotni lasti javnega kapitala (občin). Dejstvo, da je v lasti javnega kapitala, ne vpliva na organizacijo podjetja, pač pa gre le za lastniško strukturo (Kosi, osebno pismo, 2015, 6. februar)⁴¹. S strani Mestne občine Maribor je podjetju koncesija podeljena neposredno, vendar pa javna služba ni organizirana kot gospodarska družba, je le izvajalec javne službe na podlagi podeljene koncesije (Bartok, osebno pismo, 2016, 21. februar)⁴². Dejstvo, da je podjetje v javni lasti, po njihovem mnenju ne vpliva na organizacijo podjetja, pač pa gre le za obliko lastniške strukture. Javno podjetje tako deluje v eni izmed oblik, ki jih predvideva ZGJS. Ob tem so mnenja, da je trenutna organizacijska oblika nekoliko nejasna in nerazumljiva (prav tam).

Slika 3.21: Rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki – Snaga



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

Snaga Maribor pri svojem delovanju dosega relativno dobre rezultate (glej Sliko 3.21). Delež mešano zbranih komunalnih odpadkov med vsemi odpadki znaša 45 odstotkov, odložijo pa le 4 odstotkov vseh zbranih komunalnih odpadkov. Dober rezultat pripisujejo več dejavnikom (prav tam). Eden izmed dejavnikov je ta, da skrb in začetki ločevanja odpadkov segajo že v leto 1991, ko so pričeli s pilotnimi projekti in bili med prvimi v Sloveniji. Dobre rezultate tako pripisujejo rezultatu večletnega izvajanja storitve ločevanja odpadkov ter so rezultat različnih aktivnosti, predvsem informiranja in ozaveščanja javnosti preko različnih komunikacijskih

⁴¹ Vir je na voljo pri avtorici.

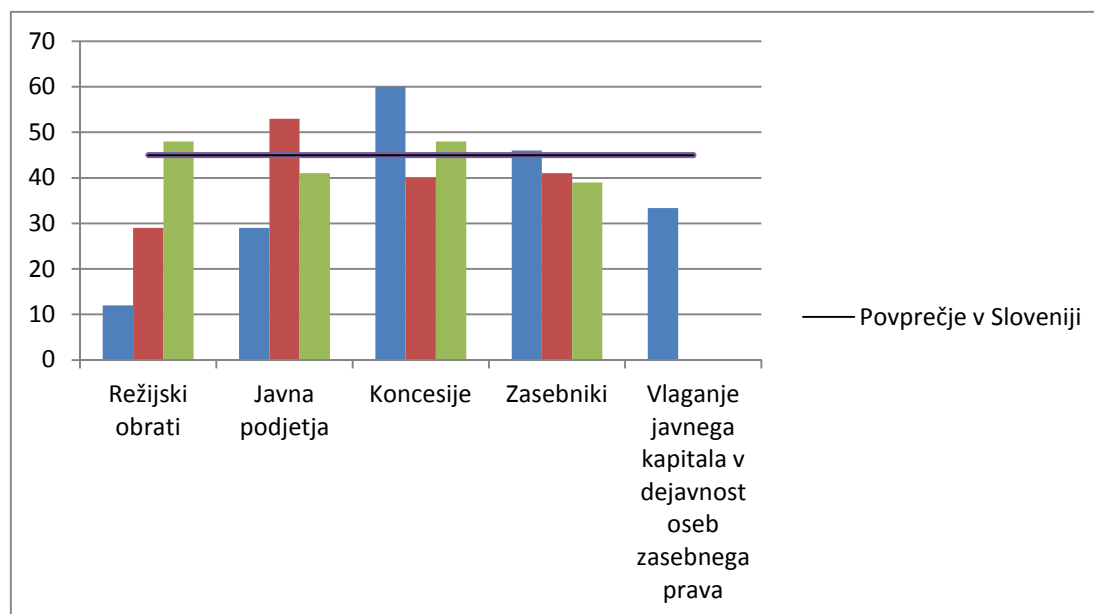
⁴² Vir je na voljo pri avtorici in v prilogi.

kanalov ter rezultat aktivne dvosmerne komunikacije v obliki predavanj, delavnic, vodenih ogledov in drugih dejavnosti, pri čemer je poudarek predvsem na ozaveščanju mlajše generacije. Drug pomemben dejavnik dobrega rezultata pri odlaganju pa je predvsem ta, da odpadke, ki jih sicer na terenu zberejo kot mešano zbrane odpadke, odvedejo na sortiranje, kjer se še dodatno izločijo odpadki, ki ne sodijo mednje in se predajo v nadaljnjo predelavo. S tem so namreč deleži odpadkov namenjen odlaganju optimalno racionalizirajo. Prav tako ima podjetje za doseg zastavljenih ciljev jasno opredeljene vrednote, poslanstvo in vizijo, ki se ustrezno prilagaja na spremembe zakonodaje in trga (prav tam)

3.2.6 Primerjava med analiziranimi primeri

Spodnja slika (glej Sliko 3.22) je prikaz skupnih rezultatov, ki jih analizirane službe beležijo na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, in sicer za delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov. Delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov je primerjan s slovenskim povprečjem⁴³ vseh podjetij, ki se ukvarjajo z zbiranjem in prevozom komunalnih odpadkov. Slika nam razkrije, da nekoliko boljše rezultate pri zbiranju odpadkov dosegajo režijski obrati, sledijo javna in zasebna podjetja, medtem ko najslabše rezultate beležijo podjetja v mešani lastniški lasti (koncesije).

Slika 3.22: Primerjava rezultatov med analiziranimi primeri – delež zbranih mešanih komunalnih odpadkov

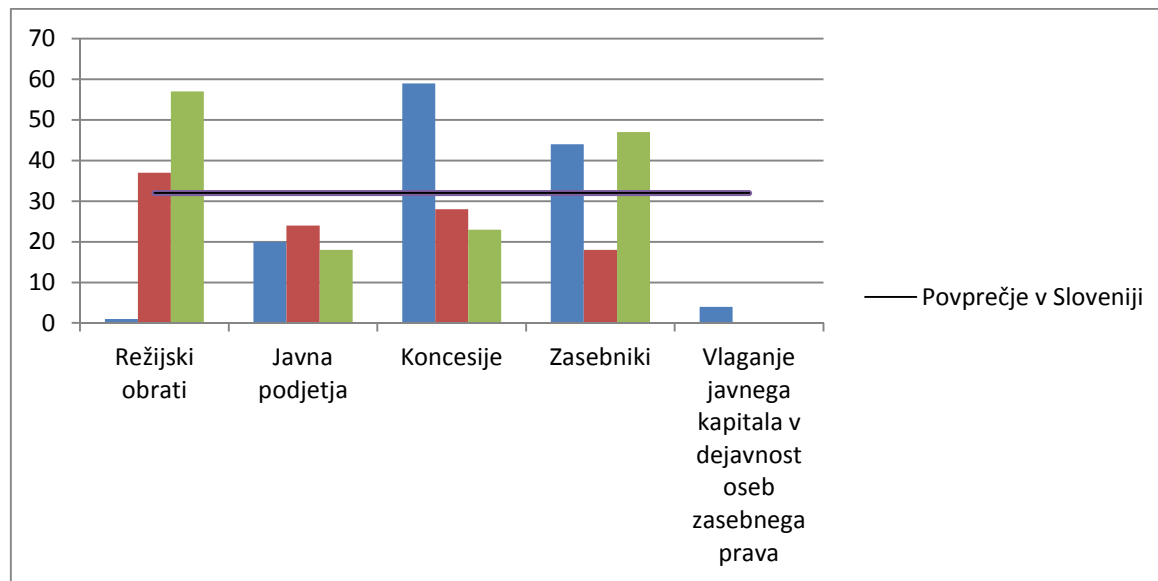


Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

⁴³ V povprečje je zajetih vseh 60 podjetij, ki opravljajo javno službo zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, ne glede na statusno ureditev.

S slovenskim povprečjem smo primerjali tudi deleže odloženih mešanih komunalnih odpadkov, ki jih javne službe po predelavi odložijo (glej Sliko 3.23). Vidimo lahko, da se podjetja znotraj različnih organizacijskih oblik precej razlikujejo, zato o kakšni korelaciji med obliko organiziranosti in deležem odloženih odpadkov ne moremo govoriti. Lahko pa rečemo, da boljši rezultat beležijo javne službe, ki so organizirane kot javna podjetja.

Slika 3.23: Primerjava rezultatov med analiziranimi primeri – delež odloženih mešanih komunalnih odpadkov



Vir: Lastna analiza in prikaz po SURS (2017).

3.2.7 Povzetek lastne analize

Glede na opravljeno analizo lahko trdimo:

- na področju ravnanja s komunalnimi odpadki lahko za javne službe povzamemo dikcijo Bučarja (1981, str. 58, v Rakočevič 1994, str. 142), ki javne službe vidi predvsem v funkcionalnem (materialnem) smislu. Po njegovem tako ni pomembno, kdo javno službo opravlja, niti kako je organizirana, saj meni, da je sleherna organizacija, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb organizacija javnih služb. Na področju ravnanja s komunalnimi odpadki namreč velja velika razdrobljenost in razpršenost, saj organizacije opravljajo različni pravni subjekti in so organizirane v različne pravno organizacijske oblike.
- v preteklosti je področje ravnanja s komunalnimi odpadki veljalo za relativno slabo urejeno področje. V današnjem času je tudi zaradi striktnih nadnacionalnih predpisov postalo zakonsko precej bolj dodelano, celo tako, da na področju komunalnih odpadkov

že lahko govorimo o prereguliranosti področja. Evropska zakonodaja je namreč prenesena v nacionalni pravni red z različnimi zakoni, uredbami, pravilniki in predpisi. Poleg okoljske zakonodaje pa na delovanje javnih služb vpliva tudi zakonodaja s področja delovanja gospodarskih javnih služb (Zakon o gospodarskih javnih službah – ZGJS, 2010) ter tudi Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, 2018), ki predpisuje organizacijske oblike, v katere mora občina ali država organizirati izvajanje javne službe.

- kljub naraščanju količine odpadkov v Sloveniji, v povprečju jih nastane več kot 7 milijonov ton letno, je bila predevala komunalnih odpadkov v preteklosti le okoli 30 odstotna. Od leta 2002 je predelava komunalnih odpadkov narasla za kar 74 odstotkov. Trend rasti pa se še vedno nadaljuje, med leti 2013 in 2016 je Slovenija rezultate analiziranih kazalnikov dodatno izboljšala. Delež mešano zbranih komunalnih odpadkov je znižala iz 48 na 45 odstotkov, delež trajno odloženih odpadkov pa znižala iz 34 na 32 odstotkov. Po doseganju rezultatov Slovenija sodi med države, ki na področju odpadkov dosegajo boljše rezultate.
- na področju organiziranosti javnih služb, ki opravljajo obvezno gospodarsko javno službo ravnanja s komunalnimi odpadki, velja velika razdrobljenost. Posamične javne službe namreč oskrbujejo manj kot dvesto petdeset gospodinjstev, posamične pa celo nad sto štirideset tisoč gospodinjstev. Prav tako se precej razlikuje število oskrbovanih občin, ki jih posamična javna služba oskrbuje.
- poleg velikosti pa se javne službe razlikujejo tudi po statusni obliki organiziranosti. Službe so organizirane v različne statusne oblike, katere pa zakon več ne objema v celoti oziroma jih je glede na predpisan zakon težko uvrstiti v posamično kategorijo. Kot smo že večkrat omenili, Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, 1993, 6. člen) opredeljuje 5 možnih oblik: režijski obrat, javno podjetje, javni zavod, delovanje na podlagi podeljene koncesije in delovanje na podlagi vlaganja javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Posamična javna služba je namreč lahko organizirana kot javno podjetje, poleg tega pa se ji lahko podeli tudi koncesija za opravljanje javne službe. Prav tako je težko uvrstiti javne službe, katerih lastniški deleži so tako javni kot zasebni, delovanje za izvajanje javne službe pa je bilo podeljeno preko koncesije. Kot ena izmed netipičnih oblik je tudi podjetje Snaga, družba za ravnanje z odpadki in druge komunalne storitve, ki organizirana kot gospodarska družba z omejeno odgovornostjo in je v javni lasti občin, kar pa naj ne bi vplivalo na organizacijo, temveč le na lastniško strukturo.

- znotraj posamičnih organizacijskih oblik prihaja do velikih razlik pri doseganju ciljev, zato ne moremo govoriti o uspešnosti oziroma neuspešnosti posamičnih organizacijskih oblik oziroma bi za dokazovanje le tega potrebovali bistveno večji vzorec. Raziskovanje pa otežuje tudi dejstvo, da je večina javnih služb organizirana kot javno podjetje, kot režijski obrat pa samo 4 javne službe. Težko oziroma nesmiselno je tako govoriti o prednostih in slabostih določene oblike izvajanja javne službe. Javne službe so med seboj zelo razlikujejo po velikosti, virih financiranja, doseganju ciljev in kazalnikov, tako da iz analiziranega vzorca ne moremo sklepati, katera izmed oblik je v določenih primerih primernejša in uspešnejša oblika organiziranosti.
- za vse organizacijske oblike, razen režijskega obrata velja, da lahko javno službo zbiranja in prevoza opravljajo v eni ali več občinah. Le režijski obrat se kot statusna oblika pojavlja samo v primerih, ko jo za opravljanje dejavnosti oblikuje le ena občina in velja notranjo organizacijsko enoto občinske uprave, poleg tega pa ni mogoče razmejiti ali gre za profitno ali neprofitno organizacijsko obliko, saj se režijskemu obratu dodelijo sredstva, ki so potrebna za opravljanje.
- pri zasebnih podjetjih, ki opravljajo dejavnost gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov ne moremo v celoti trditi, da zanj veljajo vse lastnosti, ki so po Ferfili (2007) označene kot bistvene. Pričakovali smo namreč, da bodo javne službe, katero dejavnost opravljajo zasebna podjetja, imela jasno začrtane cilje, vizijo in poslanstvo, v povprečju dosegala boljše rezultate, čemur pa ni povsem tako. Presenetilo je tudi dejstvo, da zasebna podjetja niso želela odgovoriti na zastavljena vprašanja.

4 UGOTOVITVE

Pričajoče magistrsko delo je prikaz ureditve obveznih gospodarskih lokalnih javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki. Kot je možno razbrati v delu je področje ravnanja s komunalnimi odpadki kljub očitkom v preteklosti danes precej boljše sistemsko urejeno, kljub temu pa določeni rezultati kljub izboljšavam v preteklih letih, še vedno zaostajajo za sledenimi cilji oziroma bi morda ob morebitni organizacijsko bolj dodelanimi statusnimi oblikami lahko beležili še boljše rezultate. Razlike med izvajalci javnih služb znotraj države so precejšnje, določene javne službe namreč beležijo precej zavidljive rezultate, določene pa tudi precej zaskrbljujoče.

V skladu z zastavljenim metodološkim načrtom smo na začetku podali dve hipotezi:

H1: Javne gospodarske službe, ki delujejo na večjem območju, so pri doseganju nacionalnih ciljev uvrščene višje kot javne službe, ki so organizirane v manjše organizacijske enote«.

H2: »Vpliv organiziranosti javnih služb je pri doseganju učinkovitosti in uspešnosti opazen v smislu, da javne službe, ki so oblikovane kot zasebna podjetja, dosegajo boljše rezultate pri doseganju ciljev«.

Skozi opravljeno analizo primarnih, sekundarnih virov, opravljeno primerjalno analizo ter opravljenimi družboslovnimi intervjuji zgoraj zastavljenih hipotez ne moremo potrditi. Hipoteze H1 ne moremo potrditi, saj za javne gospodarske službe, ki delujejo na večjem območju namreč ne velja, da dosegajo boljše rezultate kot tiste, ki so organizirane v manjše organizacijske oblike. Predpostavka, da imajo večje gospodarske javne službe bolj razvito in dodelano vizijo poslovanja, večji kadrovski potencial, večjo ekonomsko učinkovitost in boljše rezultate tako ne vzdrži. Primer režijskega obrata Gorenja vas – Poljane, ki je izrazito majhna organizacijska enota, namreč beleži zelo dobre rezultate, relativno dobre rezultate pa beležijo tudi velike organizacijske oblike, ki oskrbujejo po več kot deset tisoč gospodinjstev, slabše rezultate pa beležijo srednje velike javne službe. V preteklosti podane težnje, da bi se pristopilo k procesu združevanja javnih služb v nekakšne regijske centre, tako ne bi bile smiselne, saj pričajoče magistrsko delo prikazuje, da velikost v tem primeru ni merilo za uspešnost in da nekatere manjše organizacijske oblike beležijo precej zavidljive rezultate. K procesu združevanja in zmanjševanja števila javnih služb na področju zbiranja in prevoza komunalnih

odpadkov bo tako potrebno pristopiti na kakšen bolj sistematičen način oziroma drugo oprto dejstvo.

Prav tako ne moremo v celoti potrditi hipoteze H2, saj uspešnost pri doseganju boljših rezultatov ni v celoti v prid zasebnopravnim subjektom. Zasebnopravni subjekti sicer beležijo rezultate, ki so v večini boljši od slovenskega povprečja, vendar ne bistveno in v obeh segmentih, ter tudi dejstva, da se razlikujejo znotraj istovrstnih oblik. Na področju organiziranosti javnih služb, ki opravljajo javno službo zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov tako ne moremo trditi, da zanj veljajo lastnosti, ki po Ferfili (2007) ločijo zasebni in javni sektor.

Kritikam, da zaradi majhnosti in nezadostnih virov vse službe niso zmožne zagotavljati razvojnega in investicijskega potenciala, nižjih obratovalnih stroškov, večje zanesljivosti in kakovosti storitev, tako ne gre verjeti v celoti, saj so temu dokaz nekatere majhne organizacijske oblike, ki pri doseganju rezultatov beležijo boljše rezultate. Primer režijskega obrata je namreč pokazatelj, kako je lahko majhnost eden izmed pomembnih dejavnikov v sledenju boljših rezultatov.

Bistven prispevek in napredek k združevanju javnih služb v slovenskem prostoru bi morda lahko prinesla že dolgo čakajoča regionalizacija oziroma uvedba pokrajin, ki bi predstavljala drugo raven lokalne samouprave in bi povezala ter poskrbela za racionalizacijo opravljanja javnih služb, vendar pa z osvetlitvijo tega »problema« preidemo na drug, sicer ne nepovezan sklop in tematiko, ki pa več ne predstavlja bistva magistrskega dela.

5 VIRI

1. Andoljšek, Ž. (2003). Celovito obvladovanje kakovosti v javnem sektorju. *Uprava*, 2(128–141).
2. Bohinc, R. (1993). Pravna ureditev gospodarskega javnega sektorja. *Podjetje in delo*, 4 (283–289).
3. Čebulj, J. in Strmecki, M. (2002). *Upravno pravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
4. Evropski parlament in svet. (2008). *Direktiva 2008/98/ES*. Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=SL>
5. Dunn, N. W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
6. Dye, T. R. (1976). *Policy analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
7. Ekologi brez meja. (2012). *Sedmi okoljski akcijski program Unije do leta 2020 »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta«*. Dostopno prek <http://ebm.si/zw/novice/wp-content/uploads/sites/5/2013/11/EU-SEDMI-OA-PROGRAM.pdf>
8. Europa. (2015). *Povzetki zakonodaje EU: Okolje*. Dostopno prek http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/index_sl.htm
9. Eurostat. (2017). *Municipal waste generation and treatment, by type and treatment method*. Dostopno prek <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdpc240&language=en>
10. Evropska agencija za okolje. (2009). *Kdo smo, kaj delamo, kako delamo?* Dostopno prek <file:///C:/Users/Ma%C5%A1a/Downloads/SL-generalbrochure-2009.pdf>
11. Evropska agencija za okolje. (2016). *Odpadki: težava ali vir?* Dostopno prek <http://www.eea.europa.eu/sl/eea-signali/signali-2014/clanki/odpadki-tezava-ali-vir#tab-related-briefings>
12. Evropska komisija. (2013). *Politike Evropske unije: Okolje*. Dostopno prek http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sl/environment_sl.pdf
13. Evropska unija. (2012). *Pogodba o delovanju Evropske unije*. Dostopno prek https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf

14. Evropski parlament. (2014). *Okoljska politika: splošna načela in pravni okvir*. Dostopno prek http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_5.4.1.pdf
15. Ferfila, B. (2007). *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Fink Hafner, D. (2007). Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V D. Fink Hafner (ur.), *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela* (str. 9–32). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Ivanjko, Š. (2004). Organiziranost gospodarskih javnih služb. *Lex localis* 4(1–14).
18. Ivanko, Š. (2003). Novi trendi v razvoju organiziranosti sodobnih organizacij. *Uprava* 1(91–105).
19. Javno podjetje Okolje Piran. (2014). *Načrt (program zbiranja odpadkov javnega podjetja Okolje Piran d.o.o.)*. Dostopno prek [file:///C:/Users/masapc/Downloads/02_02_Na%C4%8Drt%20program%20zbiranja%20odpadkov%20Javnega%20podjetja%20Okolje%20Piran%2030sep14%20OSS%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/masapc/Downloads/02_02_Na%C4%8Drt%20program%20zbiranja%20odpadkov%20Javnega%20podjetja%20Okolje%20Piran%2030sep14%20OSS%20(1).pdf)
20. Klun, M., Kuhelj, A. in Slabe Erker, R. (2011). *Učinkovitost okoljske politike – ekonomski, administrativni in pravni vidiki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
21. Knep, M. in Fink Hafner, D. (2011). *Eksperimentalna vladavina na področju zelene politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. KSP Hrastnik. (2015). *Program izvajanja posamezne gospodarske javne službe v občini Hrastnik za leto 2015*. Dostopno prek http://www.ksphrastnik.si/images/obrazci/program_izvajanja_2015a.doc
23. Kustec Lipicer, S. (2013). Izbrana teoretična in metodološka izhodišča vrednotenja javnih politik. V M. Vintar, A. Aristovnik in L. Todorovski (ur.), *Sodobni pristopi, metrike in kazalniki za spremljanje in vrednotenje javnih politik* (str. 41–62). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
24. Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Lajh, D. (2007). Izvajanje javnih politik. V D. Fink Hafner (ur.), *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, (str. 155–174). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Ministrstvo za okolje in prostor. 2008. *Operativni program odstranjevanja odpadkov*. Dostopno prek

- http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/vrstvo_okolja/operativni_programi/op_odpadki_biorazgradljivi.pdf
27. Ministrstvo za okolje in prostor. (2016). *Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije*. Dostopno prek http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/medijsko_sredisce/2016/06_Junij/30_Program_odpadki/16_06_30_Program_odpadki_ravnanje_preprecevanje_ci_stopis.pdf
 28. Mužina, A. in Glavina D. (2008). Postopki preoblikovanja javnih podjetij in podelitev koncesij javnih služb po ZJZP. *Javna uprava* 44(85–105).
 29. Nered, J. in Kavaš, D. (2009). *Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji*. Ljubljana: Založba ZRC.
 30. OECD. (2012). *Environmental performance review of Slovenia – revised assesment and recommendations – final*. Dostopno prek http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/oecd_okoljske_politike_slo.pdf
 31. Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: E. Elgar.
 32. Pečarič, M. in Bugarič, B. (2011). *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 33. Przeworski, A in Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
 34. Ragin, C. C. in Rihoux, B. (2009). *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks: Sage.
 35. Rakočevič, S. (1994). *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 36. Saubermacher. (2017). *Podjetje*. Dostopno prek <http://www.saubermacher.si/sl/onas/>
 37. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/PE_KP/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture.pdf
 38. Statistični urad Republike Slovenije [SURS]. (2017). *Količine nastalih, zbranih in odloženih komunalnih odpadkov po občinah (tone), Slovenija, letno* [Podatkovni portal SI-STAT]. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno prek <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>

39. Umanotera. 2012. *Slovenska fundacija za trajnostni razvoj*. Dostopno prek <http://www.umanotera.si>
40. Uradni list Evropske unije. 2002. *Sklep št. 1600/2002/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 22. julija 2002 o šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti*. Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D1600&from=SL>
41. Vavpetič, L. (1961). *Temeljni pojmi naše javne uprave*. Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani.
42. Verčkovnik, M. (2012). *Javnopolitični ukrepi za zaposlovanje mladih* (diplomsko delo). Dostopno prek http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska_dela_1/pdfs/mb11_verckovnik-masa.pdf
43. Viler Kovačič, A. (1999). *Varstvo okolja in upravni postopki*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
44. Vlada Republike Slovenije. (2008). *Slovenija in odpadki – stanje, tveganja in ukrepi*. Dostopno prek http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/77_seja/77sv31a.doc
45. Vlada Republike Slovenije. (2013). *Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki*. Dostopno prek http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_komunalni_odpadki.pdf
46. Zakon o gospodarskih javnih službah - ZGJS. (1993). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 2. julija. Dostopno prek <http://www.uradni-list.si/1/content?id=66437>
47. Zakon o lokalni samoupravi – ZLS. (1993). Sprejet v Državne zboru Republike Slovenije, v veljavi od 15. januarja 1994. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>
48. Zakon o varstvu okolja – ZVO-1F. (2004). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 7. maja. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545>
49. Zakon o zavodih – ZZ. (1991). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 30. marca. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10>

50. Zbornica komunalnega gospodarstva. (2013). *Zbornica komunalnega gospodarstva predlaga deset »smetarskih« regij*. Dostopno prek http://www.gzs.si/slo/panoge/zbornica_komunalnega_gospodarstva/62578

PRILOGE

Priloga A: Intervju 1

Vaša javna služba za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov je organizirana kot režijski obrat. Kaj je botrovalo tej odločitvi, oziroma zakaj menite, da je bila primernejša od drugih?

Predvsem majhen obseg, gospodarnost izvajanje in neekonomičnost za ustanovitev javnega podjetja.

Katera so Vaša glavna vodila pri poslovanju?

Naše glavno vodilo pri poslovanju je gospodarnost.

Ali imate cilje, vizijo režijskega obrata zapisana in ali jih vsakoletno prilagajate?

Ko smo uvajali spremembe v letu 2008 smo sledili operativnemu programu 2008–2012. Cilje smo presegli in dosegli odlične rezultate. Za obdobje 2015–2018 ne vidimo kakšnih možnosti izboljšav in je izdelan le program zbiranja komunalnih odpadkov, ki je zahtevan z Odlokom.

Kakšne so Vaše aktivnosti za doseg ciljev? Ali težite k vsakoletnemu izboljšanju rezultatov? Kaj storite v primeru, če se rezultati ravnanja z odpadki poslabšajo (npr. če se zmanjša delež ločeno zbranih odpadkov, poveča delež odloženih odpadkov ...)?

Rezultati potrjujejo dobro delo. V primeru poslabšanja več osveščamo in uvedemo nadzor pri oddaji odpadkov.

Vaš režijski obrat je po podatkih, ki jih sporočate v bazo IJSVO, zelo uspešen pri ločevanju odpadkov. Kje mislite, da tiči razlog za takšno uspešnost?

Rezultat za vse tiči v dobrem minulem delu. Sodelujemo z vsemi partnerji, tudi vzgojno izobraževalnimi institucijami. Po mojem mnenju je veliko pomembnejše ozaveščanje in izobraževanje kot kaznovanje.

Na Vašo uspešnost kaže tudi dejstvo, da imate najnižje razmerje med odloženimi in zbranimi odpadki. To pomeni, da vse odpadke ustrezno obdelate? Kje je vzrok za takšen rezultat?

Vzrok za takšen rezultat je predvsem na dejstvu ločevanja pri izvoru odpadkov in dejstvo, da zbrane odpadke oddajamo na predelavo za gorivo. S pomočjo podjetja Gorenje Surovina namreč primerne energetske odpadke predelujemo v gorivo. V Sloveniji to velja za zelo neizkoriščeno področje.

Priloga B: Intervju 2

Vaša javna služba za zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov je organizirana kot režijski obrat. Kaj je botrovalo tej odločitvi, oziroma zakaj menite, da je bila primernejša od drugih?

Občina Žiri je organizirala režijski obrat prva v RS. Že leta 1996 se nismo mogli dogovoriti s tedanjim izvajalcem storitve Loško komunalo d.d. o ceni storitve, zato smo se odločili, da storitev organiziramo sami (prav tako vodooskrbo in odvajanje in čiščenje voda). Oblika je primerna zaradi velikosti občine (50 km², 5000 prebivalcev) kot najekonomičnejša varianta izvajanja javnih služb.

Katera so Vaša glavna vodila pri poslovanju?

Zagotoviti standardne ali še boljše rešitve na področju ravnanja z odpadki za sprejemljivo ceno.

Ali imate cilje, vizijo režijskega obrata zapisana in ali jih vsakoletno prilagajate?

Cilji so zagotoviti nemoteno izvajanje javne službe na celotnem območju skladno s predpisi, za ceno, ki je nižja od sosednjih občin in državnega povprečja. Posebej cilji niso navedeni v nobenem dokumentu.

Kakšne so Vaše aktivnosti za doseg ciljev? Ali težite k vsakoletnemu izboljšanju rezultatov? Kaj storite v primeru, če se rezultati ravnanja z odpadki poslabšajo (npr. če se zmanjša delež ločeno zbranih odpadkov, poveča delež odloženih odpadkov ...)

Redno spremljamo rezultate dejavnosti in poročamo na MOP. Ugotavljamo, da se je količina zbranih odpadkov ustalila, z rahlim trendom padanja mešanih komunalnih odpadkov in rahlo večanje količin embalaže. Do sedaj se je delež odloženih odpadkov zmanjševal, z izjemo

čiščenja starih grehov preteklo leto, ko se je količina rahlo povečala. Stalno obveščanje v lokalnih medijih in stimulacija zmanjševanja količine odpadkov. Med prvimi smo uvedli zbiranje embalaže od vrat do vrat in frekvenco odvoza 4 tedne.

Vaš režijski obrat se po podatkih, ki jih sporočate v bazo IJSVO o ločevanju odpadkov giblje v slovenskem povprečju. Kje mislite, da tičijo ovire za še večjo uspešnost?

V statistiki. V podatkih niso zavedeni deleži bioloških odpadkov, ki se kompostirajo doma, zato je % slabši kot na primer na Vrhniki, čeprav smo po količini ostanka odpadka predanega v obdelavo primerljivi. Z letošnjim letom smo povečali odvoz bioloških odpadkov (zeleni odrez), zato se bo delež počasi povečeval, s tem pa tudi stroški. Za popolno primerjavo pa bi morali upoštevati tudi delež bio odpadkov, ki se obdela v gospodinjstvih v hišnem kompostiranju. Do tedaj bomo imeli slab procent, kar je sistemska napaka, na kar že 10 let opozarjamo.

Prav tako je Vaš režijski obrat nekje v slovenskem povprečju pri razmerju med odloženimi in zbranimi odpadki. To pomeni, da večino odpadkov ustrezno obdelate? Ali menite, da bi se dalo rezultate še izboljšati?

Obdelava odpadkov je predpisana z uredbo. Do 31. 12. velja le mehanska obdelava. Zato nam pogodbeni izvajalec obdelave deponija Jesenice obračuna le 10 % zmanjšanje količine odpadkov v postopku obdelave. Z novo uredbo je s 1. 1. 2016 predpisana tudi biološka obdelava, zmanjšanje količine deponiranih odpadkov naj bi bilo 90 %.

Občina Žiri se je vključila v CRO Ljubljana, zato računamo, da se bo količina deponiranih odpadkov z zamenjavo obdelovalca po novem letu drastično zmanjšala (ne pa cene storitve obdelave in deponiranja za občane).

Priloga C: Intervju 3

Izmed možnih oblik opravljanja gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je javna služba organizirana v obliki javnega podjetja. Zakaj menite, da je ta oblika primernejša od drugih?

Glede na to, da gre za javno službo, je javno podjetje najprimernejša oblika za opravljanje gospodarske javne službe. Občina (-e) so navadno 100 % lastnice javnih podjetij, tako da javno podjetje v takšni obliki tudi najlažje in najhitreje usmerja v primeru potreb.

Kolikšno je število oskrbovanih gospodinjstev?

V Občini Gorje in Občini Bled oskrbujemo cca 4.400 gospodinjstev.

Kakšno je vaše glavno vodilo pri poslovanju?

Kvalitetna storitev za vse uporabnike, torej zadovoljni uporabniki.

Imate cilje in vizijo podjetja zapisano in/ali jo sprotno prilagajate?

Cilji in vizija so v splošnem definirani, seveda pa jih je potrebno prilagajati situacijam v katerih se najdemo.

Kakšne so Vaše aktivnosti za doseg ciljev? Ali težite k vsakoletnemu izboljšanju rezultatov? Kakšni so ukrepi v primeru, če se rezultati ravnanja z odpadki poslabšajo (npr. če se zmanjša delež ločeno zbranih odpadkov, poveča delež odloženih odpadkov ...)?

Aktivnosti za doseg ciljev so obširne. Samo delovanje sistema ravnanja z odpadki je že nekaj let dokaj konstantno z manjšimi izboljšavami. Trenutno je sistem naravnani v izobraževanje, obveščanje in osveščanje uporabnikov. Vsako leto se s programi postavljajo še višji standardi, višji cilji. V kolikor slediš ciljem in opazuješ okolico, po potrebi prilagajaš dejavnost, do poslabšanja ne more priti. V kolikor »zaspiš« ali si delaš utvare na preteklih uspehih, te čas »povozi«.

Vaše javne podjetje Infrastruktura Bled glede na podatke v bazi IJSVO beleži dobre rezultate pri ločevanju odpadkov. Kje menite, da je razlog za uspešnost oziroma kje vidite možnost za izboljšave?

Dobre rezultate daje uspešen sistem zbiranja in vsi uporabniki, ki se trudijo v čim večji meri ločevati odpadke. Izboljšave so možne z dodatnim osveščanjem, kontroliranjem – predvsem na uporabnikih iz dejavnosti.

Prav tako je vaše podjetje zelo uspešno pri odlaganju odpadkov, saj je odstotek med odloženimi in zbranimi odpadki nizek. To pomeni, da večino odpadkov ustrezno obdelate? Kje je vzrok za takšen rezultat?

V osnovi imamo visok delež ločeno zbranih odpadkov in nizek delež mešanih odpadkov glede na celotno zbrano količino odpadkov. Koncesionarja za obdelavo pa zbrane mešane odpadke

še dodatno obdelata, tako da na odlagališče potem »potuje« zelo malo odpadkov. Rezultate kot že povedano daje vpeljan sistem in sama »zavest« uporabnikov.

Priloga Č: Intervju 4

Izmed možnih oblik opravljanja gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je podjetje PUBLICUS, d.o.o., Ljubljana v zasebni lasti. Kje menite, da so vaše prednosti glede na druge možne oblike?

Prednosti se kažejo predvsem na operativnem področju, in sicer v smislu boljše kvalitete izvajanja storitev (odzivnost, ustrežljivost, profesionalnost). Prav tako je že osnovna težnja zasebnih subjektov, ki delajo dobro, da se resnično vlaga v nadaljnji razvoj, kar omogoča vsakokratno konkurenčnost na trgu in posledično pridobivanje novih poslov.

Kolikšno je število oskrbovanih gospodinjstev?

Obvezno občinsko gospodarsko javno službo ravnanja s komunalnimi odpadki izvajamo na območju 4 občin, in sicer na podlagi sklenjenih koncesijskih pogodb (Kamnik, Komenda, Postojna, Pivka). Storitve nudimo cca. 57.000 občanom omenjenih občin. Podatka o številu oskrbovanih gospodinjstev ne moremo podati, ker so posamezna odjemna mesta formirana zelo različno (na enem odjemnem mestu je lahko več gospodinjstev, pa so kot uporabnik storitev definirani kot 1 gospodinjstvo).

Kakšno je vaše glavno vodilo pri poslovanju? Imate cilje in vizijo podjetja zapisano in/ali jo sprotno prilagajate?

V podjetju vzdržujemo certifikata kakovosti vodenja in varovanja okolja (ISO 9001 in 14001), v okviru katerih smo v dokumentu Poslovna politika podjetja zapisali našo vizijo, ki je osnova za določanje tako dolgoročnih kot kratkoročnih ciljev.

Kakšne so Vaše aktivnosti za doseg ciljev? Ali težite k vsakoletnemu izboljšanju rezultatov? Kakšni so ukrepi v primeru, če se rezultati ravnanja z odpadki poslabšajo (npr. če se zmanjša delež ločeno zbranih odpadkov, poveča delež odloženih odpadkov ...)?

V osnovi ločimo poslovne in okoljske cilje. Najbolj indikativni okoljski cilj, ki ga zasledujemo, je zmanjševanje količin odloženih odpadkov. Uspešnost cilja preverjamo z razmerjem med odpadki, ki so bili predani v nadaljnjo predelavo (npr. recikliranje) in odpadki, ki so bili

odloženi. V primeru, da pri evalvaciji zaznamo odstopanja, le-ta detajlno preučimo in določimo korektivne ukrepe. Uspešnost korektivnih ukrepov se potem obravnava v okviru operativnih sestankov (nivo vodstvo).

Vaše podjetje, glede na podatke, ki jih sporočate v bazo IJSVO, beleži solidne rezultate. Po deležu ločeno zbranih odpadkov v slovenskem povprečjem. Kje menite, da je razlog za tak rezultat? Ali še vidite možnosti za izboljšave? Nekoliko slabše rezultate pa vaše podjetje beleži pri odlaganju odpadkov, saj skoraj 40 odstotkov odpadkov odložite. Kje je vzrok za takšen rezultat? Kje vidite možnosti za izboljšave?

S 1. 1. 2016 začne veljati zakonodaja, po kateri bodo morali biti vsi zbrani mešani komunalni odpadki pred odlaganjem predhodno obdelani po postopku mehanske in biološke obdelave (D8 in D9). S postopkom mehanske in biološke obdelave bo doseženo vsaj 70 % zmanjšanje količin zbranih mešanih komunalnih odpadkov oz. bo le 30 % zbranih količin mešanih komunalnih odpadkov dejansko odloženih. To pomeni, da bomo že v letu 2016 dosegli razmerje med zbranimi in odloženimi odpadki 80-85 : 20-15.

V okviru obstoječega sistema ločenega zbiranja odpadkov smo ločeno zajeli bistvene (količinsko in prostorninsko) tokove odpadkov (mešana odpadna embalaža, biološko razgradljivi odpadki, kosovni odpadki, nevarni odpadki, odpadna električna in elektronska oprema, odpadna oblačila in tekstil ...). V prihodnosti bo predvsem izziv, katere tokove odpadkov bi bilo še smiselno ločeno zajemati ob dejstvu, da se ohrani stroškovno in okoljsko ravnovesje (npr. odpadno jedilno olje, posamični gradbeni materiali ...).

Priloga D: Intervju 5

Izmed možnih oblik opravljanja gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je vaša javna služba organizirana kot gospodarska družba v javni lasti občin, vendar ni javno podjetje in velja za poseben primer ureditve. Zakaj takšna statusna ureditev in zakaj menite, da je ta oblika primernejša od drugih?

Možne oblike zagotavljanja GJS opredeljuje ZGJS. ZVO opredeljuje ravnanje s komunalnimi odpadki kot obvezno občinsko GJS (149. člen) in obveznost lokalnih skupnosti, da poskrbijo za izvajanje le-te. LS so tiste, ki odločijo, v kakšni obliki bodo zagotovile izvajanje posamezne GJS. Ena izmed teh oblik je zagotavljanje izvajanja GJS v obliki javnega podjetja, druga pa s podelitvijo koncesije. Snaga izvaja več javnih služb, v več občinah. S strani MOM je snaga za

izvajanje GJS ravnanja s komunalnimi odpadki dobila podeljeno koncesijo za izvajanje GJS, in sicer neposredno (kar je upošteva tako slovensko kot EU zakonodajo dopuščeno). Naša javna služba, ki ni naša, ni organizirana kot gospodarska družba. Snaga je izvajalec javne službe na podlagi podeljene koncesije, Snaga pa je organizirana kot gospodarska družba z omejeno odgovornostjo (to da je v javni lasti ne vpliva na organizacijo Snage, pač pa gre le za lastniško strukturo). Tudi javno podjetje načeloma posluje v eni izmed oblik, kot jih opredeljuje ZGD. Nekaj specifik za javna podjetja pa opredeljuje ZGJS. O statusni ureditvi Snage pa odločajo njeni lastniki. Je pa res, da je trenutna ureditev nekoliko nejasna.

Kolikšno je število oskrbovanih gospodinjstev?

V Snagi opravljamo obvezno gospodarsko javno službo ravnanja z odpadki za območje 8 občin (Maribor, Kungota, Pesnica, Starše, Miklavž na Dravskem polju, Ruše, Selnica ob Dravi, Lovrenc na Pohorju). Storitve opravljamo skupaj za ca 66.600 gospodinjstev oz. 150.000 prebivalcev.

Kakšno je vaše glavno vodilo pri poslovanju? Imate cilje in vizijo podjetja zapisano in/ali jo sprotno prilagajate?

V podjetju imamo opredeljene vrednote, poslanstvo in vizijo. Prav tako imamo zastavljene dolgoročne in kratkoročne cilje, ki jim sledimo na podlagi vizije, pri čemer nas podpirajo naše vrednote. Cilje glede na spremembe zakonodaje in trga, čemur smo v tem času nenehnih sprememb podvrženi, tudi delno prilagajamo.

Kakšne so Vaše aktivnosti za doseg ciljev? Ali težite k vsakoletnemu izboljšanju rezultatov?

Za doseganje ciljev vodimo vrsto aktivnosti, ki jih oblikujemo tudi na podlagi izvedene raziskave trga. Z različnimi ukrepi težimo k ohranjanju oz. izboljšanju rezultatov.

Aktivnosti izvajamo na področju prilagajanja procesov potrebam trga, njihove racionalizacije, nenehnega informiranja javnosti o novostih, akcijah in storitvah, skrb za vodenje enostavnih in razumljivih postopkov v komunikaciji in sodelovanju s strankami, skrb za nenehno usposabljanje zaposlenih na področju razvijanja skrbi za stranke, skrb za korektno in učinkovito opravljanje storitev, ozaveščanje javnosti.

Kakšni so ukrepi v primeru, če se rezultati ravnanja z odpadki poslabšajo (npr. če se zmanjša delež ločeno zbranih odpadkov, poveča delež odloženih odpadkov ...)?

Ukrepi, ki se jih kot stalnica poslužujemo, so predvsem stalno informiranje in ozaveščanje občanov preko različnih komunikacijskih kanalov (spletna stran, FB stran, e-novice za stranke, objave v tiskanih in audio medijih, objave na hrbtni strani položnic, ...). Prav tako smo zelo aktivni na dvosmerni komunikaciji v obliki predavanj, delavnic, vodenih ogledov infrastrukture ravnanja z odpadki (zbirni centri) z različnimi javnostmi, pri čemer dajemo poudarek predvsem mlajši generaciji (otroci v vrtcih in mladi v osnovnih in srednjih šolah). V namen opozarjanja na pomen odgovornega ravnanja z odpadki in njihovega ločevanja se poslužujemo tudi akcij pregleda vsebin zabojnikov v sodelovanju z inšpekcijskimi službami.

V primeru neodgovornega ločevanja odpadkov, zabojnika z neprimerno vsebino tudi ne izpraznimo, na kar stranko opozorimo z obvestilom, katerega namen je tudi, da stranka v prihodnje poskrbi za pravilno razvrščanje odpadkov v izogib njihovega ne-odvoza.

Vaše podjetje, glede na podatke v bazi IJSVO beleži dobre rezultate pri ločevanju odpadkov. Kje menite, da je razlog za tak rezultat oziroma kje vidite možnost za izboljšave?

Naši začetki ločevanja odpadkov pri gospodinjstvih segajo v leto 1991. Takrat smo pričeli s pilotnimi območji in bili tudi med prvimi v Sloveniji. Dobri rezultati so gotovo tudi rezultat že večletnega izvajanja storitve ločevanja odpadkov kot tudi vseh aktivnosti, ki jih vodimo temu v prid (informiranje, ozaveščanje ...). Zagotovo pa rezultati odgovornega ravnanja z odpadki še niso takšni, kot bi morali biti in si jih želimo. Možnost izboljšav vidimo predvsem v nadaljnjem ozaveščanju in v različnih oblikah opozarjanja občanov bodisi o njihovem pohvalnem bodisi o manj odgovornem ravnanju z odpadki.

Dobre rezultate vaše podjetje beleži tudi pri odlaganju odpadkov, saj je odstotek med odloženimi in zbranimi odpadki med nižjimi v Sloveniji. To pomeni, da večino odpadkov ustrezno obdelate? Kje je vzrok za takšen rezultat?

Količina odloženih odpadkov je seveda rezultat količin, ki jih uspemo ločeno zbrati, kot tudi njihove nadaljnje obdelave. Vse odpadke, ki jih sicer zberemo kot mešane komunalne odpadke (črna posoda), namreč vodimo na obdelavo (sortiranje), kjer se še maksimalno izločijo odpadki, ki ne sodijo mednje in posledično na odlaganje, temveč v nadaljnjo predelavo (embalaža, papir,

kovine ...). Na ta način se trudimo količino odpadkov, namenjeno odlaganju, optimalno racionalizirati.