

ANALIZA PREDPISOV IN EKONOMSKIH UČINKOV UPRAVLJANJA JAVNIH STORITEV IN STORITVENIH DEJAVNOSTI V SLOVENIJI

mag. Janez Rogelj, Ministrstvo za gospodarstvo, direktorat za ekonomske odnose s tujino
UDK 351.863
JEL: H800

Povzetek

V tem prispevku preučujem (analiziram) veljavne predpise za opravljanje javnih storitvenih dejavnosti v zakonodaji Republike Slovenije z ekonomskega vidika.

Predpisi nam vsakodnevno urejajo vse vrste javnih storitvenih dejavnosti, ki nam omogočajo normalno sobivanje in uresničevanje osnovnih potreb, ki jih pričakujemo od države. Mnogi od teh določajo osnovne pogoje za opravljanje storitvenih dejavnosti gospodarskim subjektom in posameznikom s sedežem v Sloveniji in po vstopu Slovenije v EU tudi širše. V prispevku nas zanimajo možnosti in pogoji, ki jih za delovanje javnih storitvenih dejavnosti s predpisi določa država in nam hkrati določajo tudi omejitve (ali odprtost) na tem področju ter instrumenti urejanja.

V uvodnem teoretičnem delu proučujem vse vrste in posebnosti storitev / storitvenih dejavnosti in ob tem še njihove značilnosti in lastnosti. Posebej opredelim pojme javnih storitev (javnih storitvenih dejavnosti) in čiste javne storitve.

Kot instrumenti (kakovostnega) urejanja ponudbe storitev so na področju javnih storitev pomembne koncesije. Le te obravnavam z vidika zgodovinskega pregleda podeljevanja koncesij, ekonomskega pomena, urejanja (regulacije) te dejavnosti in načinov izbiranja koncesionarjev. Poleg teh so z ekonomskega vidika pomembne še druge oblike urejanja (regulacije), med katerimi se največ uporabljajo instrumenti licenc - certifikatov in vse različne vrste dovoljenj. Ta so v slovenski zakonodaji na področju javnih storitev najpogostejša.

Na koncu predstavljam analizo pravnih zahtev (omejitev) na področju javnih storitvenih dejavnosti v zakonodaji Republike Slovenije. Prispevek zaključim s povzetkom rezultatov analize.

Ključne besede: javne storitve, čiste javne storitve, koncesije, licence, certifikati, dovoljenja za opravljanje storitvenih dejavnosti, javni razpisi

Abstract

In this paper, we study valid Slovenian legislation and regulations governing the provision of public services. We are interested in possibilities and conditions which are determined by the state legislation and at the same time define the restrictiveness (or openness) of the public services sectors.

First we define theoretically the types and specific features of services/service activities together with the characteristics and properties of services. There is a specific definition of the concept of public services (public service activities) and pure public services.

Next, we are interested in concessions in the field of public services as instruments of (quality) regulation of demand on the services market. These concessions are considered from the aspect of a historical overview of granting concessions, economic importance, regulation of this activity and different methods of selecting concessionaires. From the economic point of view, other forms of regulation, which will subsequently be examined, are equally important. This will be followed by a theoretical analysis of the importance of licences (and certificates) for the provision of services, the type and importance of licences (certificates) and many different kinds of written permissions under Slovenian legislation in the field of public services.

The last part provides an analysis of legal requirements (restrictiveness) imposed by the laws of the Republic of Slovenia in the field of the provision of public services. The professional work is concluded by a summary of the results of analysis.

Key words: public services, pure public services, concessions, licences, certificates, other forms of written permissions, public procurement

1. Uvod

Pomemben del gospodarskih dejavnosti pomenijo storitve, ki jih za državljane opravlja država ali v njenem imenu posamezniki, samostojni podjetniki ali druge pravne osebe. S tega vidika govorimo o opravljanju dejavnosti javnega pomena (funkcionalna definicija), tovrstne storitve pa javne storitve in javne storitvene dejavnosti. Pri tem ločim storitve in storitvene dejavnosti po tem, da so storitve samostojne, nesestavljene dejavnosti, ki jih opravlja ena oseba (npr. izdaja potrdila o bivanju, ki ga izda uradnik); storitve dejavnosti pa pomenijo skupino v celoto povezanih storitev, ki so sestavljene iz več vrst samostojnih storitev in jo lahko opravlja ena ali več oseb (npr. storitev veterinarskega pregleda živali vsebujejo različen nabor posameznih storitev ogledov živali, zdravniških posegov na živalih, storitev laboratorijskih analiz ipd.).

Za opravljanje kakovostnih javnih storitev so potrebni določeni pogoji, ki jih mora vsaka država zagotoviti sama s svojimi predpisi. Predvsem mora biti prenos storitvenih dejavnosti, ki jih za državo opravljajo posamezni ponudniki storitev, jasen in pregleden, kakor morajo biti tudi jasno določeni pogoji za opravljanje teh dejavnosti. Za doseganje teh ciljev države uporabljajo različne instrumente, med njimi so najpomembnejši instrumenti oddajanja koncesij, pridobivanja licenc, certifikatov, dovoljenj in drugih elementov (poklicnih kvalifikacij), ki določajo obseg in kakovost opravljanja javnih storitvenih dejavnosti. Pri tem je pomemben tudi mednarodni vidik, saj lahko veliko javnih storitvenih dejavnosti v državi upravljajo tudi tuji subjekti, še posebno po vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo.

S tega vidika nas zanimajo pogoji (omejitve), ki jih vsebujejo veljavni predpisi v Republiki Sloveniji na področju javnih storitvenih dejavnosti. V analizi sem se oprl na tabelo podatkov Pregleda nacionalne zakonodaje za področje storitev za potrebe Implementacije Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu. To tabelo so v sodelovanju z vsemi pristojnimi ministrstvi pripravili v Direktoratu za notranji trg Ministrstva za gospodarstvo Republike Slovenije.

Evropska unija je skladno s sklepi Lizbonske strategije "za rast in delovna mesta"¹ pripravila in sprejela Direktivo o storitvah² na notranjem trgu. Z njo želijo države članice unije storiti korak naprej pri zagotavljanju dostopa do koristi iz temeljnih svoboščin za ponudnike in prejemnike (potrošnike) storitev. Namen določb te Direktive je za doseg tega cilja poenostaviti upravne postopke, odpraviti ovire za storitvene dejavnosti in okrepi medsebojno zaupanje med državami članicami

ter zaupanje ponudnikov in potrošnikov v notranji trg (Evropska Komisija, 2007, str. 7).

S podobno problematiko se ukvarjajo tudi države članice Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj OECD. Države so se v letu 2009 dogovorile in začele pripravljati t.i. "Kazalnik omejevanja mednarodne menjave storitev – KOMMS (angl. Service Trade Restrictiveness Index – STRI)". Osnovni namen izdelave tega kazalnika je pridobiti merila, ki bodo prikazala stanje v menjavi storitev (odprtost trgov) v posameznih državah sveta. Na tej podlagi bodo lahko države prilagodile svojo politiko do tega problema in prispevale svoj delež k pogajanju za nov splošni mednarodni sporazum na področju mednarodne menjave storitev v okviru WTO (nadaljevanje pogajanj GATS).

2. Opredelitev storitev, storitvenih dejavnosti in javnih storitev

S pojmom **storitve** zajemamo "cel spekter raznovrstnih nedotakljivih - neotipljivih proizvodov in aktivnosti, ki jih je zelo težko opredeliti z enostavno definicijo. Storitve je zelo težko ločiti od blaga, s katerimi pa so povezane na vse mogoče načine"³.

Klasični ekonomisti so storitve opredelili kot produkte oz. rezultate dela, ki izginejo takoj, ko je delo opravljeno. S tako opredelitvijo so storitve dobile lastnosti kot so neotipljivost, bežnost in minljivost, ki zanje veljajo še danes. Storitve se po teh lastnostih razlikujejo od lastnosti proizvodnje in menjave blaga.

Na dejstvo, da se morajo storitve zaradi svojih lastnosti obravnavati drugače kot proizvodne dejavnosti blaga, je najprej opozoril ekonomist Hill (1977, str. 318). Ločevanje storitev od blaga je opredelil s stavkom: "Čeprav storitve večkrat obravnavamo kot ne-materializirano blago, pa to niso posebne oblike blaga in pripadajo različnim logičnim kategorijam". Opazil je, da storitev kot del proizvodnega procesa ni mogoče skladiščiti (akumulirati), zato se jih lahko uporabi le tisti trenutek, ko so ponujene. Hill je namigoval na to, da se opravljanje in izvajanje storitev vršita istočasno, kar pomeni, da se izvedba in potrošnja storitev opravita na isti skupni lokaciji, kar omogoča neposredno poznanstvo (povezavo) med ponudnikom in uporabnikom storitve.

Hill (1977, str. 318) je pokazal tudi na značilnost storitev kot dejavnosti, ki pripeljejo do sprememb z definicijo: "Storitve lahko definiramo kot spremembo stanja osebe ali blaga, ki pripada neki ekonomski enoti in je izvršena kot rezultat dejavnosti neke druge ekonomske enote, s predhodnim soglasjem prve osebe ali ekonomske enote." Na ta način je poudaril razliko med dejavnostjo opravljanja storitve in njenim končnim rezultatom – opravljeno

¹ Sporočilo Komisije "Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta – Nov začetek za lizbonsko strategijo". COM(2005)24, z dne 2. februarja 2005.

² Direktiva 2006/123/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, UL L 376 z dne 27. decembra 2006, str. 36.

³ Vir: United Nations (2003). Manual on Statistics of International Trade in Services, New York, USA, str. 7.

storitvijo, kjer pomeni opravljena storitev spremembo glede na prvotno stanje.

Z vidika delitve po Standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD)⁴ predstavljajo **storitvene dejavnosti** skupek podobnih ali sorodnih storitev, ki se opravljajo ali izvajajo znotraj posameznih sektorjev storitev. Tako pri opravljanju ali izvajanju storitev mislimo na eno ali več različnih storitev, pri opravljanju storitvenih dejavnosti pa na skupek podobnih storitev, ki je potreben, da se neka storitev opravi (npr. storitve veterinarske dejavnosti vsebujejo različni nabor posameznih storitev pregledov živali, zdravniških posegov na živalih, storitev laboratorijskih analiz ipd.).

2.1. Značilnosti in lastnosti storitev (in primerjava z blagom)

Ponudba storitev (menjava storitev) se od ponudbe blaga (menjava blaga) razlikuje. Ponujanje storitev najlažje definiramo kot *"izvajanje omejenega števila opravil za reševanje omejene množice problemov opredeljene skupine potrošnikov (strank) v omejenem časovnem obdobju (Hill, 2004)"*. Trg ponudbe storitev je veliko bolj večplasten (kompleksen) od trga ponudbe blaga zato ker:

- niti dve istovrstni storitvi nista med seboj čisto enaki,
- so storitve kombinacija izdelkov (produktov) z lastnostmi dotakljivosti, otipljivosti in osebnega pristopa do potrošnikov (strank) – prilagajanje potrošnikom,
- storitve ne moremo imeti »na zalogi« in jih kot take obravnavati v poslovnih knjigah, ker se potrošijo točno tisti trenutek, ko so opravljene ali uporabljene.

Glede na končno lokacijo obstaja zelo očitna razlika v prostih tokovih (menjavo) med blagom, ki ga lahko fizično otipamo, in storitvami, ki so neotipljive.

Za primer si lahko vzamemo npr. zdravstvene storitve ali npr. storitve beljenja. Ponudnik in potrošnik storitve sta poznana, zato sta tudi povezana. Menjava (opravilo) brez tega, da bi eden drugega poznala, navadno ni mogoča. Njuna medsebojna povezanost je pogoj za (mednarodno) menjavo. V primerjavi s proizvodnimi dejavnostmi blaga je izvajalcu - opravljalcu storitve njegov naročnik, uporabnik ali potrošnik njegove storitve vedno poznan, kjer koli na svetu se nahaja.

Izvajalsko se lahko potrošniški krog menjave storitve navadno sklence le v primeru medsebojnega poznavanja obeh. Kljub temu, da nekaterih storitev ni mogoče skladiščiti, pa jih lahko prenesemo uporabniku na daljavo

(npr. posredovanje električne energije). Torej je nekatere storitve mogoče (izjemoma) uporabiti, ne da bi prišlo do neposrednega stika med ponudnikom in uporabnikom storitve.

Najpomembnejše storitve so poslovne nefinančne storitve, obsežen del storitev v bruto domačem proizvodu - BDP pa predstavljajo **javne storitve in javne storitvene dejavnosti**.

2.2. Javne storitve in javne storitvene dejavnosti, čiste javne storitve

Za vsakega občana so pomembne storitve, ki jih v vsaki državi opravlja javna administracija ali v njenem imenu druge institucije, kamor štejemo npr. storitve notranje in zunanje (nacionalne) varnosti, državne in lokalne uprave ipd. Skupna značilnost teh storitev je, da za uporabljanje (koriščenje) ali potrošnjo teh storitev od uporabnikov (koristnikov) - potrošnikov ne zahtevamo specifičnih dodatnih dejanj, s katerimi so se le ti obvezali k sodelovanju. Zato tudi njihove uporabe ali potrošnje ne moremo neposredno beležiti.

Prav tako ni mogoče razlikovati med tistimi uporabniki ali koristniki (državljeni), ki te storitve uporabljajo ali trošijo, in tistimi, ki jih ne, saj so njihovi učinki za vse enaki (univerzalni) (npr. splošna varnost). Iz procesov izvajanja ne moremo izključiti niti izvajalca storitve niti njegovega uporabnika (potrošnika, koristnika). Od vsakega uporabnika ali potrošnika teh storitev je odvisno, ali jih bo sam neposredno uporabljal ali ne, zato je ločevanje na uporabnike in ne-uporabnike teh storitev nesmiselno. Tovrstne storitve so zato drugačne (posebne) od do sedaj obravnavanih in jih bomo uvrstili v skupino **"čistih javnih storitev"**. V ekonomski misli in literaturi so tovrstne storitve določene kot javne dobrine (angl. public goods), ki jih mora vsakemu prebivalcu zagotoviti država.

Z javnimi dobrinami se je ukvarjal že ekonomist Samuelson (Samuelson 1954). Javne dobrine je definiral kot tiste, ki vsebujejo koristi dveh ali več oseb naenkrat, tako da ne prihaja do razlik med njima.

Značilnost javnih storitev je tudi ta, da pravega trga, kot ga poznamo pri blagu, med ponudniki storitev ni. Razlog za to je nezavednost uporabnikov o njihovem koriščenju. **Ta trg ne obstaja, prav zato so javne.** Temeljna potreba po njih, njihovo oblikovanje, obseg in uporaba so del družbenega dogovora, ki je osnova za vsako organizirano skupnost - državo. Torej to vrstne storitve ponudnika in uporabnika (koristnika) ne združuje na trgu, ampak na druge, dogovorjene načine, ki pa niso enaki v vseh državah. S teoretičnega vidika javne storitve ne delujejo (popolnoma) skladno z načeli teorije tržnega gospodarstva, zato je zanje potrebna posebna obravnava. Čeprav trga teh storitev ni (temu pravimo **izkrivljenost trga**), pa so z vidika normalnega

⁴ Standardna klasifikacija dejavnosti (SKD) je obvezen nacionalni standard, ki se uporablja za določanje dejavnosti in za razvrščanje poslovnih subjektov in njihovih delov za potrebe uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov (registri, evidence, podatkovne baze ipd.) ter za potrebe statistike in analitike v državi in na mednarodni ravni (vir: spletne strani Statističnega urada RS - SURS).

delovanja države le te nujno potrebne, zato jih je za njihovo opravljanje/izvajanje potrebno financirati iz proračuna. Iz tega izhaja tudi opredelitev javnih storitev Evropske unije.

Navadno jih razumemo kot tiste storitve, ki jih financirajo davkoplačevalci (s proračuna) in ki jih za občane opravljajo javni (državni) uslužbenci (Julius, 2008, str. 3, točka 1.1). V današnjem času pa občani potrebujemo vse bolj kompleksne in zahtevne javne storitve in ker država kot taka omogoča tudi zasebnim podjetjem in drugim nevladnim organizacijam izvajanje le teh, taka definicija ni več zadovoljiva.

Evropska unija definira javne storitve kot tiste storitve, ki jih javna oblast (angl. government) posreduje za občane neposredno preko javnega sektorja ali posredno preko financiranja zasebnih in drugih ustanov in vključujejo: oddajanje avdio in video signalov, izobraževanje, zagotavljanje električne energije, plina in vode, zdravstvenega varstva, požarne, notranje in zunanje varnosti, javnega transporta, bivanja in prostorskega načrtovanja, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, kulturnih dejavnosti, storitve informacijske tehnologije in telekomunikacij, socialne storitve ipd. (Grout, Stevens; 2003, str. 2).

Države uporabljajo za uravnavanje javnega sektorja storitev različne oblike in načine, kar na kratko imenujemo **urejanje** ali **regulacija javnih storitev**, ki jih vrši s posebnimi ukrepi sama ali s pomočjo sodelovanja z zasebnimi podjetji in drugimi (nevladnimi) organizacijami.

V tej analizi se bomo osredotočili na inštrumente **koncesij**, ki urejajo opravljanje določenih storitvenih dejavnosti na nivoju pravnih in fizičnih subjektov, **licenc - certifikatov**, ki omogočajo posameznikom, da opravljajo te dejavnosti, in druge različne vrste dovoljenj za opravljanje dejavnosti.

3. Koncesije kot oblike javnih dovoljenj na področju javnih storitev

Osnovna potreba po urejevanju trga (regulaciji) izhaja iz socialne teorije, ki pojasnjuje načine posredovanja države na trgu (Posner, 1974, str. 335). V osnovi se je urejanje (regulacija) nanašalo najprej na davke in vse vrste državnih podpor, kasneje pa tudi na vse vrste neposrednih zakonodajnih in administrativnih kontrol nad vsemi vrstami pravnih in fizičnih subjektov.

Obstajata dve glavni teoriji ekonomske regulacije: teorija javnih interesov (zanimanja) (angl. public interest theory) in teorija zavzetja (angl. capture theory) (Posner, 1974, str. 335). Teorija javnih interesov temelji na predpostavki, da je urejanje (regulacija) potrebna kot odgovor na povpraševanje javnosti po korekcijah neučinkovitih ali nepravilnih tržnih praks (izkrivljenosti

trga). Teorija zavzetja pa temelji na predpostavki, da je urejanje (regulacija) potrebna kot odgovor na zahteve posameznih interesnih skupin v državi, ki se borijo za maksimiranje prihodkov njihovih članov. Obe teoriji pa povezuje Ekonomska teorija regulacije, ki jo je uvedel ekonomist Stigler v svojem članku leta 1971⁵.

Na področju javnih storitev omogoča država izvajanje tistih storitvenih aktivnosti, ki so v njeni domeni, na več načinov:

- kot dejavnosti, ki jih opravlja sama država s svojim aparatom javnih uslužbencev (ministrstva, uradi, agencije, gospodarske javne službe idr.),
- tako, da to vrstne storitvene dejavnosti zanjo in v njenem imenu opravljajo posamezniki ali zasebne (privatne) pravne osebe (na različne načine, tudi s koncesijskimi pogodbami - koncesijami) ali
- tako, da se te dejavnosti v celoti preda (proda) v izvajanje zasebnim pravnim subjektom (privatizira) (npr. javni prevoz zasebnim avtobusnim prevoznikom).

V zadnjih letih je po svetu najbolj popularna metoda prodaje (privatizacija) storitev ali pa oddaje koncesij koncesionarjem za določen ali neomejen čas. Ta načinu urejanja (regulacije) bom preučil v nadaljevanju.

3.1. Definicije in opredelitev koncesij

Beseda koncesija izhaja iz latinske besede concessio (iz besede concedere – dovoliti) in pomeni uradno dovoljenje za podelitev kake (posebne) pravice ali samo pravico (Verbinc 1971, str. 364). Koncesija je oblika opravljanja določene substance, stvari, premoženja ali javne dobrine (Grilc, Juhart, 1991, str. 13). Gre za prenos izvajanja dejavnosti, ki je v izključni pristojnosti države, v zasebno pristojnost, torej za neke vrste privatizacijo te storitvene dejavnosti (Čebulj, 1991, str. 6). Termin koncesij in koncesijskih pogodb danes poznajo in uporabljajo skoraj vse države sveta (Mrak, 2003, str. 163).

Z vidika opravljanja storitev pa je koncesija oblika opravljanja določene stvari splošnega javnega pomena, pri čemer se dovoljenje za opravljanje določene storitve podeli koncesionarju. Pri tem gre za razmerje med državo (njeno javno ustanovo ali organizacijo) kot dajalcem koncesije ali dovoljenja (koncedent) in drugim subjektom, ki je lahko posameznik, samozaposleni ali pravna oseba s sedežem v državi (koncesionar) ali v drugi državi (mednarodna koncesija). Koncesionarji so lahko pridobitne ali nepridobitne organizacije⁶.

⁵ George Stigler: "The Theory of Economic Regulation." The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring 1971), str. 3 – 21.

⁶ nevladne organizacije (predstavniki civilne družbe) – NVO, angl. Non Government Organisation - NGO

Koncesija se lahko opredeli kot pooblastilo, ki ga na predpisan način in v predpisani obliki država ali lokalna skupnost ali njen pooblaščen organ podeli osebi civilnega prava (fizični ali pravni). Koncesionar mora za opravljanje koncesionirane dejavnosti v svojem imenu in za svoj račun izpolnjevati določene pogoje. Koncesionar je lahko tudi tuja oseba, če zakon ne določa drugače. Koncesionirana dejavnost je tista dejavnost, ki jo opravlja koncesionar na podlagi zahtev in pogojev koncedenta. Koncesionarje pridobiva koncedent na podlagi javnega razpisa⁷.

Koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja s koncesijsko pogodbo⁸. Koncesijske pogodbe se navadno sklepajo na daljši rok ali do izpolnitve pogojev s koncesijsko pogodbo (npr. pri izgradnji infrastrukturnih objektov do dokončanja projekta izgradnje).

3.2. Zgodovinski pregled podeljevanja koncesij v tujini in pri nas

V ekonomski misli je pojem koncesij v svetu že zelo star. Prve koncesije so podeljevali že v starem Rimu z namenom zakupa državnega premoženja. Od tod tudi izhaja uporaba pojma "concedere".

Pojem koncesije se je nato pojavil v Franciji okoli leta 1170 v času francoskega kralja Ludvik VI. Le ta je dovolil transport blaga Parižanom. Pozneje se s pojmom koncesije ni razumelo le dovoljenja, ampak ponudbo storitev, namenjeno prebivalcem vasi in mest s ciljem zadovoljevanja javnih potreb (Bezancon, 1995). V 13. stoletju se je pojem koncesije začel uporabljati za razvoj in gradnjo infrastrukture. Najprej za uporabo brvi čez reke in jezera, potem pa za gradnjo mostov, kjer so graščaki kot investitorji na teh objektih pobirali mostnine.

Zelo pa je pomen koncesij pridobil na veljavi v času odkrivanja in raziskovanja novih svetov. Vladarji evropskih vojaško in trgovsko najmočnejših držav so na ta način dajali dovoljenja osvajalcem novo odkritih dežel sveta za ekonomsko izkoriščanje. Države so si na podlagi koncesijskih pogodb zagotavljale ozemlja in si gradile nove trgovske poti, pristanišča in čezmorska oporišča. Ena najbolj znanih družb je bila britanska Vzhodno Indijska družba, ki je s koncesijami pridobivala vzhodna in zahodna območja indijske celine, pozneje tudi obmorska jugovzhodna azijska območja (in ustanovila pomembno trgovsko postojanko Singapur) (Toussaint, 1966).

Prvo koncesijo gospodarske javne službe (kot bi temu tako rekli danes) so podelili v Franciji leta 1777 in sicer za zbiranje in distribucijo vode v Parizu. Francoska oblast je podelila petnajst letno koncesijo za dostavo vode bratoma Perrier. Brata sta vodo črpala iz Siene in

jo s pomočjo ročnih črpalk po lesenih in kovinskih ceveh prenašala v Pariz ter jo pretakala v lesene sode. Čisto in svežo vodo v sodih sta potem ponujala prebivalcem Pariza in okolice. Ker sta zašla v finančne težave, je oblast njuno podjetje pred potekom koncesijske pogodbe nacionalizirala (Bezancon, 1995).

V času fevdalizma so evropske države največ koncesij podelile za opravljanje transportnih dejavnosti (gradnja pristanišče in vodne (rečni kanali) infrastrukture) in trgovskih poti ter za vse vrste obrtnih storitev (za mesarje, peke, kovače, čevljarje ipd). V času industrijske revolucije pa za izgradnjo in distribucijo električne energije, železniške infrastrukture, poštne storitve, bančne storitve ipd. Hiter tehnološki napredek in razvoj znanosti je tovrstne dejavnosti še pospešil.

V ekonomski misli je pomen koncesij prvi obravnaval ekonomist Edward Marshal leta 1859 v Londonu v razpravi o pomenu konkurence na trgu (Kerf & ostali, 1998, str. 10). Do leta 1820 je v Londonu delovalo najmanj 6 zasebnih podjetij za vodo. Šele proti koncu stoletja so distribucijo vode večinoma prevzele države (Kerf & ostali, 1998, str. 11). So bila pa lokalna podjetja v večini držav odgovorna za razvoj in distribucijo električne infrastrukture. Prve električne centrale so bile vse zasebne. Zasebna je bila tudi prva električna centrala na trda goriva sredi Ljubljane, ki je začela obratovati 1. januarja leta 1898 (vir: www.bunker.si/staraelek_opis.htm).

Prvo koncesijo na slovenskih tleh je dobil George Graff, podjetnik iz Germescheima na Bavarskem. Mestne oblasti mesta Maribor so mu leta 1869 podelile koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v mestu. Koncesije so se podeljevale do začetka druge svetovne vojne, po njej v Jugoslaviji pa pojma koncesij ekonomsko - pravni sistem ni poznal. V Republiki Sloveniji smo jih uvedli šele po osamosvojitvi po letu 1991 in sicer najprej v Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti in malo kasneje v Zakonu o zavodih.

V svetu se je pa v začetku dvajsetega stoletja trend podeljevanja koncesij obrnil. Prišlo je do nacionalizacije obstoječih zasebnih objektov. S tem se je začel tudi razvoj državnih monopolov, ki so nastali z združevanjem posameznih nosilcev javnih storitvenih dejavnosti. To obdobje stagnacije podeljevanja koncesij je potekalo do konca dvajsetega stoletja, ko se je začela informacijsko tehnološko komunikacijska revolucija.

Do ponovnega vzpona podeljevanja koncesij je prišlo iz več razlogov: zaradi zadolženosti držav (visoki proračunski primanjkljaji), zaradi široke ponudbe zasebnih virov financiranja (finančni skladi) in hitrega gospodarskega razvoja do tedaj manj razvitih držav in industrijsko razvitih regij, kar je prinesla globalizacija (padec železne zaves, odpiranje in hiter gospodarski razvoj držav daljnega vzhoda ipd.).

⁷ iz Zakona o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS št 32 z dne 17. 6. 1993

⁸ iz Zakona o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS št 32 z dne 17. 6. 1993

Danes je podeljevanje koncesij pomemben inštrument, s katerim države regulirajo področja javnih storitvenih dejavnosti in obenem omejujejo naravne in druge vrste monopolov ter hkrati omogočajo dostop do boljših in kvalitetnejših javnih storitev.

3.3. Koncesije z ekonomskega vidika

Z ekonomskega vidika koncesije mnogokrat pomenijo zamenjavo za privatizacijo takrat, ko le te zaradi političnih ali kakršnih koli drugih razlogov ni mogoče neposredno izvesti (akt prodaje). Iz tega izhajajoča je splošno sprejeta **mednarodna definicija koncesije**: "... je podeljena pravica za delovanje na določenem področju storitvenih dejavnosti zasebni pravni osebi z možnostjo njenega pridobivanja lastnih prihodkov iz tega naslova (OECD, 2007, str. 1)".

Prednost uporabe instrumenta koncesije za državo je primarno v tem, da je opravljanje storitev s strani zasebnih koncesionarjev učinkovitejše od državnega aparata. Zasebna (privatna) podjetja (ali posamezniki) bodo na vsak način želela zmanjšati stroške in s tem povečati učinkovitost, saj so primarno usmerjena v pridobivanje dobičkov, kar je temeljni interes zasebnikov za sklepanje koncesijskih pogodb. To velja tudi ob primerjavi privatnih monopolov z javnimi (kar pa seveda ne koristi veliko uporabnikom ali potrošnikom storitvenih dejavnosti) (OECD, 2007, str. 2). Druga prednost zasebnih koncesionarjev pa je v njihovi želji po inovativnosti, kar pa lahko pomembno koristi uporabnikom ali potrošnikom njihovih storitev.

V določenih primerih mora država za vzpostavitev ustreznega nivoja konkurenčnosti področij te storitvene dejavnosti urejati (regulirati) z vzpostavitvijo posebnega organa, ki skrbi zato, da se storitvene dejavnosti izvajajo v okviru splošnih koristi in enakovredno za vse uporabnike (koristnike, potrošnike) storitev.

Skladno z osnovnimi načeli teorije tržnega gospodarstva konkurenčnost deluje uspešno tam, kjer na istem trgu ponuja določene storitve več podjetij, ki medsebojno konkurirajo po naravni poti. Če pa imamo na trgu monopolno ureditev, potem konkurenčnosti ni. V takem primeru neobstoja neposredne konkurence lahko na nekaterih storitvenih področjih pridobimo nekaj koristi iz naslova konkurenčnosti s podeljevanjem koncesij različnim ponudnikom. Na tak način lahko nadomestimo konkurenčnost za trg storitev s konkurenčnostjo trga storitev (Kerf & ostali, 1998, str. 12).

Kot primer so koncesije za zbiranje in distribucijo vode (komunalne storitvene dejavnosti) v regiji. Z natečajem za najboljšega ponudnika zbiranja in distribucije vode lahko pridobimo za odjemalce (potrošnike, koristnike) najnižje, za koncesionarje še sprejemljive cene.

Sam postopek podeljevanja koncesij je koristen, saj ponuja učinkovitost (in s tem konkurenčnost) na dveh nivojih: usmerja podjetja (ponudnike storitev) k postavljanju najnižjih cen za potrošnike, ki še pokrivajo njihove "proizvodne" stroške in s tem omejuje njihovo rast, obenem pa onemogoča monopolnemu ponudniku teh storitev (to vrstne storitve lahko zaradi infrastrukture navadno opravlja le eno podjetje) višanje cen. Državi (regulatorju) v tem primeru ni potrebno administrativno določevati in odrediti cene zbiranja in distribucije vode.

S korektno izvedenim javnim natečajem podeljevanja koncesij te cene določijo podjetja sama. Podjetja imajo navadno o trgu več informacij kot država kot organ urejanja (regulacije), zato je cena, ki je pridobljena v javnem natečaju, najboljši možen (mogoč) približek k pravi ceni.

3.4. Neodvisni regulatorji in načini izbiranja koncesionarjev

Kljub natančnim pravilom urejanja (regulacije), vsebovane v pravnih aktih in koncesijskih pogodbah, država še vedno potrebuje neodvisen organ, ki skrbi za spremljanje, analiziranje in nadzor nad izvajanjem koncesijskih storitvenih dejavnosti, še posebno na dolgi rok. Tak organ se ustanovi z namenom izpolnjevanja ciljev ustanovitelja (države, lokalne skupnosti...) in je zato kot tak inštrument za doseganje ciljev javnega interesa. Vloga urejevalca (regulatorja) je pomembna s treh vidikov (Kerf & ostali, 1998, str. 128):

- zagotavljanje ustreznega nivoja javnih storitev vsem potrošnikom (uporabnikom, koristnikom) enakovredno in enako kvalitetno,
- usklajevanje interesov med državo (koncedentom), izvajalcem storitvenih dejavnosti (koncesionarjem) in uporabnikom – potrošnikom storitev na dolgi rok in
- spremljanje informacijsko tehnološkega razvoja v storitvenih sektorjih in prilagajanje storitvenih dejavnosti novim tehničnim znanjem in inovacijam z obeh strani (tako s strani regulatorja kot koncesionarja).

Za zagotavljanje ustreznega obsega in kakovosti javnih storitev mora država kvalitetno in v celoti nadzirati izvajanje koncesijskih dejavnosti. Pri koncesionarjih lahko s ciljem pridobivanja večjih dobičkov kar hitro pride do prevelikega zmanjševanja stroškov na račun kvalitete opravljanja storitvenih dejavnosti, kar posledično negativno vpliva na uporabnike (koristnike, potrošnike) javnih storitev. V tem primeru nastane z vidika potrošnikov negotovost, z vidika konkurenčnosti pa ni napredka, pa tudi investicijske dejavnosti se omejujejo ali celo ustavijo. To lahko vpliva negativno na dejavnosti celih sektorjev, še posebno na infrastrukturnih področjih (OECD 2007, str. 2). V tem primeru je država dolžna preveriti izvajanje koncesijskih dejavnosti in ustrezno ukrepati.

Država ima na voljo več možnosti porazdeljevanja javnih storitev. Potencialne koncesionarje lahko izbira na dva načina (Crampes, Estache; 1997, str. 15):

- ex ante tako, da organizira javno dražbo, na kateri želi pridobiti zainteresirane (potencialne) koncesionarje. Na ta način država primora zainteresirane kandidate k temu, da na sami dražbi razkrijejo nekatere notranje informacije, kot npr. stroške za opravljanje javnih storitev,
- ex post tako, da organizira neposredni javni poziv za pridobivanje koncesij, če so javno vnaprej že znani nekateri podatki (npr. prej omenjeni stroški ali realna cenitev koncesijske infrastrukture – npr. avtocestni odsek).

Poznamo tri načine ex ante pridobivanja koncesionarjev: z administrativnimi odločitvami, z javnimi dražbami in naključno (po sistemu naključne izbire – loterije) (Crampes, Estache; 1997, str. 15). Medsebojno se razlikujejo glede na transakcijske stroške, učinkovitost, pravičnost in finančne prihodke.

Po administrativnih odločitvah pridobi regulatorni organ ponudbe zainteresiranih koncesionarjev in se na tej podlagi odloči, katera bi mu najbolj ustrezala. Kadar obstaja več sektorjev javnih storitvenih dejavnosti pa tak način zaradi velikega števila koncesionarjev ni mogoč, zato se lahko uporabi naključno izbiranje. Regulatorni organ izbira ponudbe koncesionarjev naključno po sektorjih. Ta način je lahko hitrejši, ni pa nujno, da je izbran najboljši ponudnik.

Način organiziranja javnih dražb pa prinaša dve prednosti: zviša koncesijske prispevke (plačila za pridobitev koncesij), kar je dobro za državo (lokalno skupnost...) in identificira tistega ponudnika za koncesijo, ki je za določene javne storitve na podlagi informacij, ki jih ima, najbolj usposobljen, kar je dobro z vidika učinkovitosti. Izbiranje zainteresiranih koncesionarjev z javnimi dražbami so torej dober način vzpodbujanja konkurenčnosti.

3.5. Koncesije v zakonodaji Republike Slovenije in priporočilo Evropske unije

3.5.1. Zakonodajna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji

Pojem koncesije se je v slovenski zakonodaji najprej pojavil v **Zakonu o zavodih**, kjer je koncesija opredeljena kot ena od oblik opravljanja negospodarske javne službe (v kulturi, zdravstvu, socialnem varstvu, vzgoji in izobraževanju, ipd.), nato pa v **Zakonu o gospodarskih javnih službah**.

Zakon o gospodarskih javnih službah določa način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb. Z njimi se zagotavljajo materialne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje v javnem

interesu zagotavlja Republika Slovenija ali občina ali druga lokalna skupnost zaradi zagotavljanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotoviti na trgu.

Republika Slovenija zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah:

- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,
- v javnem podjetju,
- v javnem gospodarskem zavodu in
- v drugih oblikah.

Koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar na podlagi pooblastila koncudenta (na podlagi vloge, naslovljene na Vlado Republike Slovenije ali na lokalno skupnost) ali na podlagi javnega razpisa (z izjemo, ko se lahko to opravi brez javnega razpisa). Koncesionar je lahko fizična in pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije. Koncesionar je lahko tudi tuja oseba (pravna ali fizična), če zakon ne določa drugače. S koncesijskim aktom se lahko da koncesionarju javno pooblastilo, če tako določa zakon. Z zakonom se določi, da morajo posamezno storitev, ki se opravlja kot gospodarska javna služba, opravljati kot obvezne koncesije.

Drugi pomemben zakon, ki ureja to področje, je **Zakon o javno – zasebnem partnerstvu**. Le ta ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.

Usklajenost z objavo razpisov v uradnem glasilu Evropske unije je urejena po načelu subsidiarnosti uporabe pravil, ki urejajo objave: če je glede na naravo razmerja javno-zasebnega partnerstva (na primer koncesija gradenj) objava razpisa v uradnem glasilu EU obvezna, javni partner ne sme objaviti javnega razpisa v drugem primernem mediju, specifičnem za določen predmet javno-zasebnega partnerstva (na primer dnevem ali specializiranem časopisu), pred tem, preden posreduje javni razpis v objavo v uradno glasilo EU, in ne z večjim številom podatkov, kot ga vsebuje objava v uradnem glasilu EU.

Kasneje so bile koncesije uvedene še v drugih zakonskih aktih. O koncesijah je za opravljanje javnih storitvenih dejavnosti več v analizi na koncu tega dela. Danes koncesije v Sloveniji neposredno ali posredno ureja več kot 70 zakonov, več kot 90 drugih predpisov in podzakonskih aktov ter veliko število (več kot 300) predpisov na lokalni ravni (občinski predpisi) (Mrak, 2003, str. 166).

3.5.2. Smernica evropske Komisije na področju javnih koncesij

Področje podeljevanja javnih koncesij je v vsaki državi Evropske unije urejeno drugačno. Večina držav je še v 90-tih letih prejšnjega stoletja načeloma dajala javne koncesije le posameznikom in pravnim osebam s sedežem v lastni državi, danes je mogoče pridobiti koncesije tudi v drugi državi članici, ker je interes Evropske unije, skladno s sklepi Lizbonske strategije⁹, tudi v bolj prostem pretoku storitev preko meja držav članic.

Z vidika večje preglednosti oddajanja javnih naročil ter boljšega in enotnega dostopa do javnih storitev za vse državljane (potrošnike, uporabnike) Unije je Komisija Evropske unije maja meseca 2004 sprejela enotne smernice za sklepanje koncesijskih pogodb za opravljanje javnih storitvenih dejavnosti¹⁰, ki jih morajo upoštevati vse države članice.

V teh smernicah je skladno z vsebino Pogodbe o Evropski uniji (angl. Treaty on European Union)¹¹ opredelila temeljna načela za partnersko delovanje/sodelovanje med javnim in zasebnim (privatnim) sektorjem. V tem gradivu je določila koncesije kot primere, v katerih javne službe (angl. public authorities) dajo dovoljenja tretjim stranem (zasebnim podjetjem in drugim organizacijam), da v njihovem imenu izvajajo infrastrukturne projekte in opravljajo druge javne storitve in s tem nase prevzamejo vsa tveganja s tem v zvezi (Commission of the European Union, 2000).

V tem dokumentu je poudarjeno, da se morajo vse koncesije v vseh državah članicah Evropske Unije uporabljati po enakih pravilih in skladno z naslednjimi načeli: nepriistranskosti (angl. non-discrimination), enakega obravnavanja (angl. equal treatment), preglednosti (angl. transparency), sorazmernosti (angl. proportionality) in medsebojnega priznavanja (angl. mutual recognition).

Smernice so sestavljene iz dveh delov. V prvem delu so opredeljene razlike med delovnimi in storitvenimi koncesijskimi pogodbami¹², v drugem delu pa so opredeljene smernice za oddajanje koncesij. Pravila in načela v smernicah so izdelana zato, da dajo podjetjem iz Unije enake možnosti prostega dostopa k opravljanju in izvajanju javnih storitvenih dejavnosti na celotnem področju Evropske unije. Smernice omogočajo vsem ponudnikom opravljanja javnih storitev (izvajalcem), da so vnaprej seznanjeni s pogoji, ki jih postavljajo države ali njihovi organi pri oddaji koncesij in da so pravila za vse enaka.

⁹ Voditelji vlad držav članic EU so se na vrhu Evropskega sveta v Lizboni marca leta 2000 dogovorili o novem strateškem cilju Evropske unije, in sicer do leta 2010 postati najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu.

¹⁰ dokument EU Komisije IP/00/436

¹¹ Pogodba o Evropski uniji, podpisana v mestu Maastricht 7. februarja 1992, ki je vstopila v veljavo 1. novembra 1993.

¹² delovne koncesije so zajete v Direktivi 93/37/EEC

4. Licence kot oblike opravljanja javnih storitvenih dejavnosti

Beseda **licenca** pomeni z ekonomskega in pravnega vidika "**dati dovoljenje**". Podelitev licence neki fizični ali pravni osebi pomeni dati ji dovoljenje (pod določenimi pogoji) za opravljanje nekega dela ali storitve. Nanaša se neposredno na samo dovoljenje kot tudi na dokumentirano pomnjenje dovoljenega, najpogosteje v pisni obliki. Licenco izda ena stran kot izdajatelj (pravna ali fizična oseba ali organizacija) drugi strani kot nosilcu licence (pravna ali fizična oseba) in predstavlja (pisni) element dogovora in usposobljenosti opravljanja nekega dela ali storitve med obema stranema.

Licence so zelo razširjena tehnika uveljavljanja mer (okvirov) urejanja (regulacije), s katerimi uravnavamo trge storitvenih dejavnosti. Država tako ponudnikom storitev predpiše pogoje za opravljanje in izvajanje določenih storitvenih dejavnosti v vnaprej določeni kvaliteti, obsegu in načinu dela.

Na ta način na trgu storitvenih dejavnosti določi tiste ponudnike storitvenih dejavnosti, ki so usposobljeni za opravljanje teh dejavnosti in izloči vse ostale. **Licence pa so listine, s katerim se dokazuje usposobljenost ponudnikov.** Obenem z urejanjem (regulacijo) uravnavamo stroške in koristi, ki nastanejo pri izvajanju dejavnosti, ki odstopajo od splošnih interesov (Lenntorp, 2009, str. 244) ali so za družbo (interesno združenje, skupino ljudi) posebno pomembne.

Inštrument urejanja (regulacije) z licencami se od priprave splošnega zakonskega akta države (regulacije) razlikuje v tem, da zakonska ureditev (regulacija) velja za vse subjekte enako (enaki pogoji za opravljanje dejavnosti), medtem ko se licence izdajajo za posamezne primere ali skupino zainteresiranih pravnih subjektov in so si med seboj različne. Uporaba inštrumenta licence navadno zahteva tudi sproti nadzor nad izvajanjem, medtem ko se pri regulaciji z zakonom le ta ugotavlja šele po nastalih kršitvah zakonodaje (ex-post).

Licenco se v pisni obliki izda v dveh različnih oblikah: kot **licenčno listino** ali **spričevalo – certifikat**. *Licenčna listina* je pisni izkaz, s katerim izdajatelj licence potrjuje usposobljenost za opravljanje določenih storitvenih dejavnosti nosilcu listine. *Spričevalo ali certifikat* pa je listina, s katero se te dejavnosti priznajo fizični ali pravni osebi (poklicna in strokovna usposobljenost). V ekonomskem smislu pa nosilec listine, spričevala ali certifikata dokazuje, da izpolnjuje pogoje (usposobljenost, primernost) za opravljanje nekega dela ali storitve v kvaliteti in obsegu, ki ga določi izdajatelj licence, in da ne more biti izločen s trga ponudnikov storitvenih dejavnosti.

4.1. Vrste in pomen licenc

Poznamo več vrst licenc. Najbolj poznane so licence, ki izhajajo iz pravic intelektualne lastnine, kot so licence za podjetniške in blagovne znamke, licence iz avtorskih pravic (npr. za oblike črk v grafičnem tisku), licence iz patentnega prava ipd. Zelo razširjene so licence s področja informacijsko komunikacijske tehnologije, kot npr. licence za uporabo računalniške opreme in programov, licence za uporabo baz podatkov ipd.

Poznamo tudi licence za predvajanje radijskih in televizijskih signalov na daljavo (v bistvu licence za uporabo določenih, vnaprej dodeljenih frekvenc za oddajanje signalov). Izredno pomembne so tudi licence, ki nastanejo na podlagi dejavnosti podjetij, ki okolici povzročajo zunanje (eksterne) stroške z negativnim vplivom na okolico, kot npr. licence za onesnaževanje, za obremenjevanje okolja z jalovino, za izkoriščanje rudnih bogastev ipd.

Posebna zvrst licenc so akademske licence, ki omogočajo posameznikom z določeno akademsko izobrazbo opravljati razvojno raziskovalne ali druge podobne dejavnosti. V tem primeru predstavlja licenca stopnjo akademske izobrazbe.

Najbolj razširjene so licence za opravljanje določenih veščin kot so npr. vozniška dovoljenja, dovoljenja za merjenje temperatur na vremenskih postajah, za geodetske meritve, za miniranje ipd.

Pomembnavrstalicensolicencezaopravljanjedoločenih vrst poklicev, kot npr. licence za zdravnike, pilote, gorske reševalce ipd. V tej analizi bomo preučevali licence, s katerimi pravne ali fizične osebe pridobijo pravice do opravljanja javnih storitvenih dejavnosti. S tega vidika ločimo **licence za opravljanje storitvenih dejavnosti** (npr. urejanje krajine) in **licence za opravljanje poklicev** (npr. krajinski arhitekti).

Razlika med njima je ta, da predstavljajo licence za opravljanje poklicev dovoljenja za opravljanje nekega (praktičnega) dela, torej omogočajo posameznikom opravljati poklice (npr. športni sodniki), medtem ko se z licencami za opravljanje storitvenih dejavnosti omogoča posameznikom opravljati (jim dovoljevati) storitvene dejavnosti (npr. vgrajevanje elementov protieksplzijske zaščite lahko opravljajo le za to posebej izurjeni, licencirani strokovnjaki z zahtevanimi izobraževalnimi merili – v tem primeru z najmanj srednješolsko stopnjo izobrazbe; izvajanje minerskih del pa lahko opravljajo le za ta opravila izurjeni posamezniki, ki pa so lahko brez kakršne koli formalne šolske izobrazbe (tudi osnovne!), imajo pa pridobljene ustrezne delovne veščine in druga posebna znanja).

Licenco navadno izda lokalni organ ali interesno združenje samostojno ali po pooblastilu javne ali zasebne pravne osebe. Z licenco se dovoljuje neki fizični

ali pravni osebi opravljati neko aktivnost ali dejavnost. Obenem pa se z inštrumentom licence zaščiti opravljanje neke aktivnosti ali dejavnosti pred konkurenco v smislu, da lahko tovrstne dejavnosti opravljajo le tiste fizične ali pravne osebe, ki so pridobile licence in si s tem pridobile (privilegirano) dovoljenje, katerega pa konkurenca nima ali ne more pridobiti (če so npr. državljani druge države).

Vsebina licenc je določena glede na vnaprej vzpostavljenega nivoja urejanja (regulacije). Se pa pogoji, ki jih vsebujejo licence, razlikujejo glede na nosilca licence. To je mogoče, ker se licence izdajajo individualno za vsak posamezen primer. Z licencami se določi trajanje in pogoje za opravljanje teh aktivnosti ali dejavnosti. Prav tako so navadno opredeljene kršitve in ukrepi regulacijskega organa ali izdajatelja licence, če do njih pride, lahko tudi odvzem licenc.

Od nosilca licence se pričakuje, da bo statusu licence primerno opravljal storitvene dejavnosti kvalitetno in enako do vseh potrošnikov (uporabnikov) storitve. Za nosilca licence zato njena pridobitev pomeni določeno odgovornost do izdajatelja licence, podjetja, kjer je zaposlen in do družbe (javnosti). Potrošniki (koristniki, uporabniki) javnih storitev pričakujejo, da nosilci licenc pri svojem delu ne bodo povzročali nezadovoljstva zaradi slabega dela ali nekompetentnosti izvajalcev del. Nosilci licenc imajo tudi večje ekonomske učinke na gospodarstvo, saj so nekatere njihove dejavnosti neposredno odvisne od kvalitete opravljanja njihovega dela, npr. sektor zavarovalništva, tehničnega varovanja, notranje in zunanje varnosti ipd.

4.2. Licence v slovenski zakonodaji na področju javnih storitev

Izdajanje licenc je v slovenski zakonodaji **opredeljeno posredno** v podzakonskih aktih. V zakonskih aktih so navadno opredeljeni le pogoji, ki jih morajo izpolnjevati fizične ali pravne osebe za opravljanje neke storitvene dejavnosti (npr. v Zakonu o gradnji objektov so določeni pogoji za projektante in druge inženirske poklice), ki vsebujejo (med drugimi pogoji) pogoje:

- za vpis dejavnosti v sodni register,
- za tuje pravne osebe ali njihove podružnice (povezano s pogoji vzajemnosti),
- za posameznike, ki ne izpolnjujejo drugih pogojev, imajo pa licence za opravljanje te dejavnosti,
- za pridobitev licence za posameznike (postopke), ki ne izpolnjujejo vseh pogojev ipd.

Posredno je določanje izdajanj licenc v zakonih opredeljeno v poglavjih o pomenu, delovnih nalogah in poklicnih pristojnostih **posebnih organizacijskih skupnosti posameznikov, poklicnih ali gospodarskih združenj** – zbornic (npr. Zbornica za arhitekturo in prostor - ZAPS, Inženirska zbornica Slovenije - IZS ipd.). V zakonskih aktih so navedene le naloge in cilji, ki jim

jih država podeljuje kot javna pooblastila. Med temi nalogami so tudi naloge izdajanja licenc. Postopki izdajanja licenc pa so natančno določeni v podzakonskih aktih – uredbah in pravilnikih.

V podzakonskih aktih je določeno, kakšne vrste licenc za opravljanje storitvenih dejavnosti zbornice ali združenja lahko izdajajo, kakšne pogoje morajo izpolnjevati posamezniki za pridobitev licenc (veščine in poklicne kvalifikacije), natančne postopke pridobivanja licenc (postopki določevanja strokovnih komisij za preverjanje veščin in znanja kandidatov), postopke podaljševanja (revidiranje izdajanja) licenc, določevanja oblik in vsebin listin, ki potrjujejo veljavnost licenc, cenike za pridobivanje licenc, načine pokrivanja stroškov njihove izdaje ter odgovornost organov, ki izdajajo licence.

V končnih poglavjih podzakonskih aktov so določeni tudi načini nadzora opravljanja licenciranih storitvenih dejavnosti ter sankcije v primeru kršitev. V primerih hujših kršitev so določeni postopki za odvzem licenc.

Po vstopu Slovenije v Evropsko unijo leta 2004 so začela ministrstva v mnogih podzakonskih aktih določati tudi pogoje za pridobivanje licenc za kandidate iz držav članic Evropske unije, kjer je bilo zaradi usklajenosti (harmonizacije) s predpisi Evropske unije to potrebno. Nikjer na področju javnih storitev pa niso opredeljeni pogoji za pridobivanje licenc v Republiki Sloveniji za kandidate iz tretjih držav (nečlanice EU), razen v tistih primerih, kjer so določeni pogoji vzajemnosti s posamezno tretjo državo (npr. za storitve opravljanja protiekspluzijske zaščite).

5. Druge oblike javnih dovoljenj za opravljanje javnih storitvenih dejavnosti

Izhajajoč iz analize pravnega reda v slovenski zakonodaji poznamo še vrsto drugih oblik javnih dovoljenj za opravljanje javnih storitev. Tu so našteje le nekatere:

- splošno pooblastilo za opravljanje nekega (javnega) dela ali storitve, npr. pooblastilo za zbiranje in recikliranje odpadkov,
- pooblastilo ministra za opravljanje del in nalog, ki jih podeljujejo ministrstva, npr. pooblastilo ministra za izvajanje obratovalnega monitoringa elektromagnetnega sevanja,
- javno pooblastilo države v obliki pogodbe med izvajalcem storitvene dejavnosti in pristojnim ministrstvom, npr. pooblastilo Inženirske zbornice Slovenije za opravljanje določenih nalog (storitev) na področju strojništva in gradbeništva,
- dovoljenje za opravljanje nekega javnega dela ali storitve ob pogoju vpisa v imenik neke skupnosti, društva ali združenja, npr. če želi fizična oseba opravljati strokovni gradbeni

nadzor in nastopa kot odgovorni nadzornik za zahtevne objekte v gradbeništvu, mora biti vpisana v ustrezen imenik pri pristojni poklicni zbornici, v tem primeru v Zbornici za arhitekturo in prostor,

- javno dovoljenje za izvajanje določenih javnih storitvenih dejavnosti, npr. dovoljenje za izvajanje geodetskih storitev,
- opravljanje storitvenih dejavnosti ob pogojih vzajemnosti, npr. opravljanje dejavnosti krajinskega projektiranja za tuje fizične in pravne osebe, ki lahko po tem pogoju opravljajo svojo dejavnost le v primeru, če lahko obenem fizična ali pravna oseba iz naše države opravlja drugo podobno dejavnost v državi, v kateri ima tuja fizična ali pravna oseba sedež.

Država omogoča z drugimi oblikami javnih dovoljenj opravljanje različnih vrst storitvenih dejavnosti predvsem fizičnim in pravnim osebam s sedežem v Republiki Sloveniji in s tem na tak način omejuje fizične ali pravne osebe iz drugih držav, razen, kjer v predpisih ni drugače opredeljeno (kjer so le ti neposredno usklajeni s uredbami in direktivami Evropske unije ali v mednarodnih pogodbah, ki jih je sklenila in ratificirala Republika Slovenija).

6. Analiza pravnih zahtev (omejitev) v zakonodaji

Od preučenih predpisov, ki ne predpisujejo nobenih pogojev ali predpisujejo za opravljanje dejavnosti samo pogoj ustrezne registracije (in nič drugega!), je takih samo **33 ali 6,69 %**. Ta podatek kaže na visoko stopnjo administrativnega urejanja (regulacije) celotnega področja (javnih) storitvenih dejavnosti (omejevanja) v Republiki Sloveniji.

V ugotavljanju pravnih zahtev (omejitev) sem preučil **170** predpisov, od tega **57 zakonskih** in **113 podzakonskih aktov**, od tega **99 pravilnikov** in **14 uredb**, ki so veljali **na dan 31. decembra 2009**. Mogoče je, da so se v času po tem datumu spremenili nekateri zakonski ali podzakonski akti. Preučeval sem vsa prečiščena besedila aktov, ki so izšli v Uradnem listu Republike Slovenije, v kolikor pa te verzije ne obstajajo, pa sem preučil vse osnovne akte z vsemi kasnejšimi spremembami, kakor so si sledili po datumih objav v Uradnem listu.

Sestavil sem tabelo z izvlečki predpisov, ki temelji na seznamu storitev iz pristojnosti ministrstev Republike Slovenije, pravnih podlag ter vrste postopkov, ki opredeljujejo testoritvene dejavnosti. V njej je vsebovanih **221 storitvenih dejavnosti** (javnih storitev). Sam sem v uvodni del dodal še dva splošna zakona, ki urejujeta področje koncesij, licenc in drugih vrst pooblastil in dovoljenj, ki jih daje država za opravljanje določenih storitvenih dejavnosti (Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu).

V tabeli so omenjene različne storitvene dejavnosti, ki jih "pokriva" isti zakonski ali podzakonski akt, kot npr. 66 različnih storitvenih dejavnosti iz Obrtnega zakona. Z upoštevanjem vseh 220 storitvenih dejavnosti in vseh zakonskih in podzakonskih aktov, ki jih opredeljujejo, je nastala tabela z **493-timi enotami preučenih predpisov**.

Pri sestavljanju tabele je potrebno opozoriti, da so nekatere storitvene dejavnosti opredeljene v različnih zakonskih in podzakonskih aktih, veliko pa v splošnih aktih (npr. v Zakonu o gospodarskih družbah ali obligacijskem zakoniku) in zanje ni posebnih podzakonskih aktov. Prav tako je potrebno opozoriti, da so nekatere poklicne dejavnosti, še posebno na področju medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij, urejene s sistemskim zakonom o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij z Evropsko unijo. Ker to ni v celoti preneseno v podzakonske akte, je bilo ponekod težje izluščiti minimalne pravne zahteve. Tukaj lahko v nekaterih primerih pride tudi do nasprotij, ko so v podzakonskih aktih omejitve strožje, kot pa smo jih predpisali v sistemskih zakonih v procesu vstopanja Republike Slovenije v Evropsko unijo.

6.1. Rezultati proučevanja

V analizo tabelo sem iz uradnih objav (spletni Uradni list) prepisal naslednje vrste podatkov, ki so vsebovani v predpisih (po členih v zakonskih in podzakonskih aktih, izluščeno in poenostavljeno besedilo) in ki kažejo stopnje regulacije (omejevanja) (javnih) storitvenih dejavnosti:

- a. Podeljevanje koncesij je določeno v **68 predpisih**, to je v **13,79 %** vseh predpisov. Največ koncesij za opravljanje določenih storitvenih dejavnosti podeljujejo na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (50) in na Ministrstvu za okolje in prostor (12).
- b. Podeljevanje licenc za opravljanje storitvenih dejavnosti je predpisano v **63 aktih**, kar predstavlja **12,78 %** vseh enot predpisov. V teh predpisih so določene zahteve za opravljanje teh dejavnosti pod pogojem, da ima nosilec dejavnosti licenco ali certifikat za njihovo opravljanje (izvajanje). Največ teh licenc je potrebnih v dejavnostih, za katere je pristojno ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (43 predpisov, od tega 22 s področja storitvenih dejavnosti spremljanja stanja zdravja živali) ter ministrstva za gospodarstvo (8 predpisov).
- c. Podeljevanje licenc za opravljanje poklicev kot pogoj za opravljanje storitvenih dejavnosti je predpisano v **35 aktih**, kar predstavlja **7,1 %** vseh pregledanih enot predpisov. Največ teh licenc je potrebnih v dejavnostih, za katere je pristojno ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

(27 predpisov, od tega 22 s področja storitvenih dejavnosti spremljanja stanja zdravja živali).

- d. Veliko število predpisov vsebuje in določa druge oblike javnih dovoljenj za opravljanje storitvenih dejavnosti. Le teh je **skupaj kar 338** (od 493), kar predstavlja **68,56 % vseh enot predpisov**, to pa je več kot dve tretjini vseh. Torej dobri dve tretjini vseh predpisov vsebujeta omejitve dejavnosti v obliki raznih vrst javnih dovoljenj, pooblastil za opravljanje ali izvajanje določenih vrst storitvenih dejavnosti. S tega vidika lahko ugotovimo, da smo na področju javnih storitvenih dejavnosti kar močno regulirana država. Po podatkih, ki sem jih pridobil v drugih državah Evropske unije, zadeve tam niso nič boljše.
- e. V procesu vključevanja Republike Slovenije je bilo veliko predpisov spremenjenih in popolnoma usklajenih z ustreznimi predpisi Evropske unije (direktive in uredbe EU). Zapisano dikcijo popolne uskladitve z ustreznimi predpisi Evropske unije ima **233 predpisov ali 47,26 %**, kar je skoraj polovica vseh preučenih predpisov. V teh primerih se pogoji poklicnih kvalifikacij za državljane iz držav Evropske unije usklajujejo skladno z zakonodajo Republike Slovenije, ki to urejuje.
- f. Za opravljanje različnih storitvenih dejavnosti določajo predpisi posameznikom, samostojnim podjetnikom ali pravnim osebam, da so registrirani pri ustrezni organizaciji ali združenju ali pa jim le ta izdajo dovoljenja za opravljanje svojih dejavnosti. V tabeli sem jih razdelil v štiri večje skupine in to: v **interesne zbornice ali združenja (33 predpisov ali 6,69 %)**, **obratno zbornico (134 predpisov ali 27,18 %)**, **zavode ali javne agencije (40 predpisov ali 8,11 %)** in **javno upravo (ministrstva, njihove organe v sestavi, urade ipd.) (238 predpisov ali 48,28 %)**. Le **48 predpisov (ali 9,74 %)** ne omenja nobene od teh skupin kot pogoj za opravljanje dejavnosti.
- g. V nekaterih predpisih je za opravljanje dejavnosti predpisan pogoj znanja slovenskega jezika. Le teh je **61 ali 12,37 %**. Pri tem je potrebno opozoriti, da je ta pogoj (omejitev) z vidika medsebojne menjave storitvenih dejavnosti z državami Evropske unije dovoljen in priznan zaradi politike varovanja kulture, kulturne in jezikovne dediščine ter politike Evropske unije, saj je to eden od temeljev njenega obstoja. Ta pogoj določa zelo strogo omejitev, ki jo za tujce predstavlja znanje slovenskega jezika, če želijo opravljati določeno (javno) storitveno dejavnost.
- h. V predpisih je za izbiranje izvajalcev (opravljalcev) določenih storitvenih dejavnosti določeno izbiranje posameznikov, samostojnih podjetnikov ali pravnih oseb v javnem natečaju. V njih je zapisano, da mora biti razpis objavljen v Uradnem

listu Republike Slovenije. Teh predpisov je **61 ali 12,37 %** vseh.

- i. V nekaterih razpisih pa je določena objava razpisa na področju celotne Evropske unije, kar pomeni, da se na tak razpis lahko prijavijo vsi zainteresirani subjekti iz katerekoli države Evropske unije. To je zapisano v **1 predpisu (0,20 %)**.
- j. V nekaterih predpisih je opravljanje storitvenih dejavnosti določeno tudi s skladnostjo z mednarodnimi pogodbami in obveznostmi, ki jih je sprejela in ratificirala Republika Slovenija. Takih predpisov je **35 ali 7,10 %**.
- k. Pri izdajanju dovoljenj za opravljanje nekaterih poklicnih ali storitvenih dejavnosti so v nekaterih predpisih postavljeni pogoji medsebojne vzajemnosti. To pomeni, da lahko državljani ali pravne osebe iz držav tretjega sveta (ne državljani članic Evropske unije) lahko po teh predpisih opravljajo te dejavnosti na podlagi medsebojne vzajemnosti: v Republiki Sloveniji lahko opravlja te storitve toliko tujcev, kolikor slovenskih državljanov opravlja podobne dejavnosti v državah tretjega sveta in obratno. To je zapisano v **12 predpisih ali 2,43 %** vseh. Ni pa to skladno z vsebino GATS sporazuma, katerega sopodpisniki smo.

Vsi ti elementi določajo vrste pogojev za opravljanje poklicnih in storitvenih dejavnosti in zato predstavljajo določene omejitve. Od preučenih predpisov, ki ne predpisujejo nobenih pogojev ali predpisujejo za opravljanje dejavnosti samo pogoj ustrezne registracije (in nič drugega!), je takih samo **33 ali 6,69 %**. Ta podatek kaže na visoko stopnjo regulacije (omejevanja) celotnega področja (javnih) storitvenih dejavnosti.

7. Zaključek

Področje javnih storitvenih dejavnosti, ki jih za občane opravljajo institucije države ali v njenem imenu posamezniki, samostojni podjetniki ali pravne osebe, v Republiki Sloveniji urejuje več sto zakonskih in podzakonskih predpisov.

V predpisih **izstopata dve značilnosti**. Prva je njihova nepreglednost in neenotnost, kar povzroča težave mnogim posameznikom in pravnim osebam, ki bi želeli opravljati tovrstne storitvene dejavnosti. Druga značilnost je visoka stopnja urejanja (regulacije), saj so v večini predpisov vgrajeni različni pogoji in s tem omejitve v obliki koncesij, dovoljenj, pooblastil, licenc in drugih oblik, ki zelo strogo določajo načine opravljanja in izvajanja (javnih) storitvenih dejavnosti. Omejitve povzročajo težave pri prostem pretoku ljudi, ki ponujajo te storitve in pri čezmejnem izvajanju teh dejavnosti. Še posebno stroge pa so omejitve do državljanov tretjih

držav, ki večinoma lahko opravljajo storitvene dejavnosti le v pogojih vzajemnosti.

Velik obseg urejanja (regulacije) v predpisih je v nasprotju s sklepi Lizbonske strategije za rast in delovna mesta in načeli, ki jih je sprejela Evropska unija v Direktivi o storitvah na notranjem trgu, s katerim želi storiti korak naprej pri zagotavljanju bolj kvalitetnih in kakovostnih storitev. Visoka stopnja urejanja (regulacije) je tudi v nasprotju z načelom Evropske unije, da omogoči vsem občanom in potrošnikom bolj prijazno in dostopnejšo ponudbo javnih storitev. Za doseg tega cilja je potrebno poenostaviti upravne postopke, odpraviti ovire za storitvene dejavnosti in okrepiti medsebojno zaupanje med državami članicami ter zaupanje ponudnikov in potrošnikov v notranji trg. Dolgoročno je tako stanje z vidika razvoja prijazne skupnosti občanov Evropske unije, učinkovitosti in kvalitete sektorja javnih storitev neučinkovito in škodljivo.

V Republiki Sloveniji je zato potrebno opraviti temeljit razmislek o tem, kako za dobrobit vseh občanov, prejemnikov javnih storitev, zmanjšati visoko stopnjo urejanja (regulacije). Predvsem je potrebno preučiti zahteve in potrebe, ki so pogojene v podzakonskih aktih in ki močno omejujejo število opravljalcev (izvajalcev) javnih storitvenih dejavnosti ter negativno vplivajo na njihovo konkurenčnost ponudbe. Posledično so zaradi takega stanja javne storitve dražje in manj kakovostne.

Vskoraj polovici preučenih enot predpisov (podzakonskih aktih) ni eksplicitno zapisana usklajenost (harmonizacija) s predpisi Evropske unije. V nekaterih predpisih so možnosti posameznikov za opravljanje dejavnosti razširjene tudi na državljane držav Evropske unije, veliko predpisov pa te določbe ne vsebuje. V primerih, kjer je to zapisano, se pogoji poklicnih kvalifikacij za državljane iz držav Evropske unije usklajujejo skladno z zakonodajo Republike Slovenije, ki to urejuje in ki je usklajena z ustreznimi direktivami EU.

Z vidika načel o ne-izključevanju (ne-diskriminaciji) med ponudniki storitvenih dejavnosti iz drugih držav Svetovne trgovinske organizacije pa bo potrebno prilagoditi vsebino predpisov tako, da bodo le ta skladna z že sprejetimi in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je podpisala Republika Slovenija. Predvsem je potrebno preučiti načelo vzajemnosti, ki je v nasprotju z določbami GATS sporazuma, ki ga je Republika Slovenija ratificirala že pred vstopom v Evropsko unijo.

Viri in literatura

Bezancon, X. (1995). *Les Services Publics en France: Du Moyen Age de la Revolution*. Paris: Presses de l'école nationale des ponts et chaussées.

Commission of the European Union (2000). *Internal Market: Commission confirms EU rules apply to concessions to run public services*. Document: IP/00/436, 2.str.

Crampes, C., Estache, A. (1997). Regulatory Tradeoffs in Designing Concession Contracts for Infrastructure Networks. *The World Bank: Policy Research Working Paper Series No. 1854, Washington D.C., 23 str.*

Čebulj, J. (1991). *Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba*. Pravna praksa 234, Ljubljana, Gospodarski vestnik.

Evropska Komisija (2007). Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah. *Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luksemburg, 54. str.*

Grilc, P., Juhart, M. (1991). *Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba*. Pravniki 46, Ljubljana.

Grout, P. A., Stevens M. (2003). *Financing and Managing Public Services: An Assessment*. CMPO Working Paper Series No. 03/076, CMPO University of Bristol & Lincoln College, Oxford, UK, 24 str.

Hill, P. (2004). *The Internationalisation of Services Marketing*. Australia: Hansen Corporation.

Hill, T. P. (1977). Goods and Services belong in different logical categories. V *On Goods and Services. Review of Income and Wealth*, December 1977, (str. 315 - 338).

Julius D. (2008). *Understanding the Public Services Industry: How big, how good, where next?* Public Services Industry Review, July 2008, 9 str.

Kerf, M., Gray, D. R., Irwin, T., Levesque, C., Taylor R. R. (1998). Concessions for infrastructure: A guide to their design and award. *World Bank Technical paper no. 399*, Washington, USA, 194 str.

Lenntorp, E. (2009). On the joint use of licensing and liability. *International review of Law and Economics*, No. 29, str. 244 – 251.

Marič, M. (2006). Priznavanje poklicnih kvalifikacij (v ES in Slo). *Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani*, 48. str.

Mrak, B. (2003). *Nepridobitne nevladne organizacije in koncesije v Sloveniji*. Management in e-izzivi. Koper, Visoka šola za management, str. 163 – 171.

OECD, (2007). *Competition Policy and Concessions*. OECD Policy Brief, May 2007, 7 str.

Posner, R. A. (1974). Theories of the Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2 (Autumn 1974), str. 335 – 358.

Samuelson, P. A. (1954). Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36.

Toussaint, A. (1966) *History of the Indian Ocean*. Routledge & Kegan Paul, London 1966, 303 str., str. 35

Verbinc, F. (1971). *Slovar tujk*, III. izdaja, Ljubljana: Cankarjeva založba.