

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

*Janova 2
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si*



Univerzitetni program Gradbeništvo,
Komunalna smer

Kandidat:

Romeo Palčič

Potrebe in možnosti za uvajanje javno- zasebnega partnerstva na področju komunalnih dejavnosti

Diplomska naloga št.: 2992

Mentor:

izr. prof. dr. Albin Rakar

Ljubljana, 31. 1. 2008

POPRAVKI

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani **ROMEO PALČIČ** izjavljam, da sem avtor diplomske naloge z naslovom:
**»POTREBE IN MOŽNOSTI ZA UVAJANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA
NA PODROČJU KOMUNALNIH DEJAVNOSTI«.**

Izjavljam, da prenašam vse materialne avtorske pravice v zvezi z diplomsko nalogo na UL,
Fakulteto za gradbeništvo in geodezijo.

(podpis)

Ljubljana, 10. januar 2008

BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK

- UDK:** 334.723:338.465(043.2)
- Avtor:** Romeo Palčič
- Mentor:** izr. prof. dr. Albin Rakar
- Naslov:** Potrebe in možnosti za uvajanje javno-zasebnega partnerstva na področju komunalnih dejavnosti
- Obseg in oprema:** 161 str., 9 pregl., 5 sl.
- Ključne besede:** javno-zasebno partnerstvo, JZP, komunalne dejavnosti, komunalno gospodarstvo, organizacijske oblike, javno podjetje, koncesije
- Izveček:**

Diplomska naloga obravnava tematiko uvajanja javno-zasebnih partnerstev na področju komunalnih dejavnosti s posebnim poudarkom na dejavnostih oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja odpadne vode in ravnanja z odpadki.

Obravnavanje tematike se prične z opisom splošnih značilnosti javno-zasebnih partnerstev in razlogov njihovega uvajanja. Opisu komunalnih dejavnosti in njihovih značilnosti je namenjeno tretje poglavje, kateremu sledijo še ugotovitve glede dejanskih investicijskih potreb na omenjenih področjih. Peto poglavje opisuje javno-zasebna partnerstva kot način privatizacije, pri čemer razvršča posamezne oblike glede na zakonsko razvrstitev Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, kateremu je namenjeno šesto poglavje. To zajema tudi primerjalno analizo med omenjenim zakonom in Zakonom o gospodarskih javnih službah ter analizo zahtevanega lastninskega preoblikovanja javnih podjetij. Sedmo poglavje omenja problematiko financiranja komunalnega gospodarstva, ki se jo skuša reševati s privatizacijo. Sledijo še nekatere evropske in slovenske izkušnje z javno-zasebnimi partnerstvi, vključno s poraznim slovenskim projektom Centralne čistilne naprave Maribor.

BIBLIOGRAPHIC – DOKUMENTALISTIC INFORMATION

UDC: 334.723:338.465(043.2)
Author: Romeo Palčič
Supervisor: assoc. prof. dr. Albin Rakar
Title: Needs and possibilities for introducing public-private partnership
in municipal activities field
Notes: 161 p., 9 tab., 5 fig.
Key words: public-private partnership, PPP, municipal activities, municipal
economy, organization forms, public enterprise, concessions

Abstract:

The graduation thesis focuses on the issue of introducing public-private partnerships in municipal activities field, especially in water supply sector, wastewater sector and waste disposal sector.

The thesis begins describing the basic characteristics of public-private partnerships and the reasons for their introduction. The description of municipal activities and their characteristics is included in the second chapter, followed by the analysis of the actual investing needs in the mentioned sectors. The fifth chapter describes public-private partnerships as a way of privatization and separates the particular forms according to the Law of public-private partnership, described in the sixth chapter, which also includes the comparative analysis between the mentioned law and the Law of economic public services and the analysis of the demanded ownership redesign of public enterprises. The seventh chapter mentions the problem of municipal economy financing, tried to be solved with privatization. Finally the thesis describes some European and Slovene examples of public-private partnership, including the weak Slovenian project – the Maribor Waste Water Treatment Plant.

ZAHVALA

Za pomoč pri nastajanju diplomske naloge se zahvaljujem mentorju izr. prof. dr. Albinu Rakarju.

Zahvalil bi se tudi svoji družini, ki me je vsa leta študija vzpodbujala k dokončanju začetega, in tudi vsem drugim, ki so mi pomagali premagovati ovire na poti do mojih ciljev.

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	1
1.1	Cilji diplomske naloge	2
2	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	3
2.1	Zgodovinski razvoj	5
2.2	Opredelitev pojmov javni sektor, javne storitve in javne potrebe	7
2.3	Opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo	9
2.4	Razlogi oz. ozadje uvajanja javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji	13
2.5	Prednosti in slabosti javno-zasebnih partnerstev v splošnem	18
2.6	Tveganja	23
2.7	Nadzor javno-zasebnih partnerstev	25
3	KOMUNALNE DEJAVNOSTI IN INFRASTRUKTURA	28
3.1	Opredelitev komunalnih dejavnosti in komunalnega gospodarstva	28
3.2	Razvrstitev komunalnih dejavnosti	29
3.3	Razvoj organizacijskih oblik komunalnih dejavnosti v Sloveniji	31
3.4	Organizacijske oblike po Zakonu o gospodarskih javnih službah	33
3.5	Proces lastninjenja komunalnih (družbenih) podjetij	35
3.6	Nekatere pomanjkljivosti Zakona o gospodarskih javnih službah pri javnih podjetjih in koncesijah	38
3.7	Financiranje komunalnih dejavnosti	40
3.8	Ugotovitve	45
4	POTREBE PO VLAGANJU V KOMUNALNO INFRASTRUKTURO	46
4.1	Politični in ekonomski motivi vlaganj	46
4.2	Potrebe po komunalni infrastrukturi v strateških razvojnih načrtih	48
4.3	Operativni programi	50
4.4	Predvideno vključevanje zasebnega sektorja pri razvojnih projektih	65
4.5	Ugotovitve	67
5	JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO KOT PROCES PRIVATIZACIJE	69
5.1	Glavne oblike javno-zasebnih partnerstev	70

5.2	Medsebojna primerjava oblik javno-zasebnih partnerstev	76
5.3	Ugotovitve	79
6	ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU (ZJZP)	80
6.1	Oblike javno-zasebnih partnerstev po ZJZP	85
6.2	Osnovna primerjava z Zakonom o gospodarskih javnih službah	87
6.3	Postopek sklepanja javno-zasebnih partnerstev	96
6.4	Primerjava postopka sklepanja koncesijskega JZP s postopkom sklepanja koncesij po ZGJS	103
6.5	Institucionalizacija JZP in podzakonski predpisi	108
6.6	Ugotovitve	110
7	PRIVATIZACIJA KOMUNALNIH DEJAVNOSTI	114
7.1	Komunalne tarife in njihova regulacija v cilju javnega interesa	116
7.2	(Ne)učinkovitost javnih izvajalcev	118
7.3	Amortizacija kot osnovni vir ohranjanja premoženja	119
8	IZKUŠNJE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV	121
8.1	Evropa	121
8.2	Slovenija	133
9	PROJEKT CENTRALNE ČISTILNE NAPRAVE V MARIBORU	136
9.1	Razvoj projekta	136
9.2	Lastniška in finančna struktura	138
9.3	Aktualno stanje	140
9.4	Ugotovitve Računskega sodišča	141
10	SKLEP	146
	VIRI	148
	Uporabljeni viri	148
	Ostali viri	155
	Aktualni predpisi	160
	PRILOGE	161

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Pregled števila aglomeracij po rokih prilagoditve evropskim direktivam	55
Preglednica 2: Vključenost razvojnih projektov v ključne razvojne prioritete SRS	66
Preglednica 3: Vrednost nacionalnih projektov glede na razvojna področja iz Okvira gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji	67
Preglednica 4: Pregled glavnih značilnosti različnih oblik javno-zasebnih partnerstev	77
Preglednica 5: Razvrstitev oblik sodelovanja obeh sektorjev glede na ZJZP	78
Preglednica 6: Projekti na vodnem sektorju in sektorju ravnanja z odpadki glede na obliko JZP	122
Preglednica 7: Povzetek projekta JZP v škotskih vodnih projektih, Škotska, VB	126
Preglednica 8: Povzetek projekta ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska	128
Preglednica 9: Povzetek projekta BerlinWasser v Nemčiji	131

KAZALO SLIK

Slika 1: Lastninsko preoblikovanje komunalnih podjetij po ZGJS	35
Slika 2: Statusno preoblikovanje komunalnih podjetij do leta 1999	37
Slika 3: Glavne oblike JZP	70
Slika 4: Preoblikovanje obstoječih javnih podjetij po ZJZP	88
Slika 5: Postopek sklenitve JZP oz. koncesije	103

KRATICE

AJPES	Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BDP	bruto domači proizvod
BOT	zgradi-upravljaj-prenesi (build-operate-transfer)
DRP	Državni razvojni program 2007-2013
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj (European Bank for Reconstruction and Development)
EIB	Evropska investicijska banka (European Investment Bank)
EU	Evropska Unija (European Union)
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
GJS	gospodarske javne službe
JZP	javno-zasebno partnerstvo
KS	Kohezijski sklad
MoM	Mestna občina Maribor
NPVO	Nacionalni program varstva okolja (1999)
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013
OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013
OP RR	Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013
PPP	public-private partnership
ReNPVO	Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja (2005)
ReNRP	Resolucija o Nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023
SKD	Standardna klasifikacija dejavnosti
SRS	Strategija razvoja Slovenije
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UWWTD	Direktiva o odpadnih vodah (Urban Waste Water Treatment Directive)
WFD	Vodna direktiva (Water Framework Directive)
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

1 UVOD

Sam pojem javno-zasebno partnerstvo je zelo aktualen tako v gospodarstvu kot v politiki. Nenazadnje so tudi uvedbi takih partnerstev v Sloveniji botrovala poleg gospodarskih tudi politične zahteve. S priključitvijo v Evropsko Unijo leta 2004, je Slovenija postala podvržena evropskemu pravnemu redu, v katerem so med drugim tudi obveze oblikovanja primerne zakonodaje glede koncesij, ki pa so tudi del javno-zasebnih partnerstev.

Slovenska politika je tako uvajanje javno-zasebnih partnerstev umestila v kar nekaj strategijah in poskuša pojem popularizirati. Zaveda se namreč, da na uspeh javno-zasebnih partnerstev vpliva poleg dobre finančne strukture tudi pozitivno mnenje v javnosti. Vendar v javnosti še vedno odmevajo slabe izkušnje s privatizacijo, predvsem z vidika občutne podražitve storitev za končnega uporabnika. Zato je razumljiv vsesplošni odpor do uvajanja takih partnerstev. Koliko pa je upravičen pa bom raziskal v diplomski nalogi.

Čeprav je javno-zasebno partnerstvo, s prehodom izvajanja dejavnosti iz javne v zasebno sfero, že oblika delne privatizacije, ostaja še vedno regulirano s strani javnega partnerja. Pravno gledano je oblika privatizacije že poljubna oblika partnerstva, kjer dejavnost izvaja zasebni sektor. To pa še ne pomeni popolne privatizacije, ko preide predmet privatizacije v trajno last zasebnega subjekta in nanj javni sektor nima več nikakršnega vpliva. Javno-zasebna partnerstva so namreč vse oblike sodelovanja med javnim naročilom, kjer je zasebni sektor zgolj izvajalec in ne nosi tveganja, ter popolno privatizacijo. Pri tem sta obe skrajni obliki seveda izvzeti.

V javno-zasebnih partnerstvih si oba vključena sektorja delita tveganja, koristi, naloge in odgovornosti. Javni sektor je odgovoren zagotavljati bistvene storitve za prebivalstvo v skladu s potrebami družbe, vloga zasebnega sektorja pa je izvajanje storitve z upoštevanjem najboljšega razmerja med ceno in koristmi. S pomočjo finančne konstrukcije takega partnerstva se lahko javna uprava razbremeni vloge investitorja in izvajalca ter se posveti predvsem nadzoru kakovosti storitev, zasebni partner pa naj išče možnosti optimiziranja svojega poslovanja, da bi lahko zagotovil zahtevano kakovost.

Uspešna uvedba partnerstva pa zahteva tudi preoblikovanje države. Ta mora zagotoviti primeren zakonodajni okvir, zasebni vlagatelj mora v državo zaupati, da bo pripravljen vlagati prosta denarna sredstva v skupne projekte, državna uprava pa mora povečati učinkovitost in pridobiti nova znanja, da bo sposobna sodelovati v teh procesih kot enakopraven partner.

Diplomska naloga se glede javno-zasebnih partnerstev omejuje na področje komunalnih dejavnosti in infrastrukture. To področje je v domeni lokalnih skupnosti, prav tako kot bo sklepanje javno-zasebnih partnerstev, s katerimi si lokalne skupnosti obetajo koristi. Vendar imajo taka partnerstva tudi svoje slabosti in ravno racionalno tehtanje med plusi in minusi, ki jih prinašajo je osnova za strokovno oceno smiselnosti takega partnerstva.

Pred stihijskim sklepanjem takih partnerstev svarijo tudi tuji avtorji, ko ugotavljajo, da sodelovanje zasebnega sektorja pri oskrbi z javnimi storitvami in infrastrukturo sicer prinaša pozitivne rezultate v določenih primerih, vendar pa javno-zasebno partnerstvo ni edina rešitev, ki bi jo morale lokalne skupnosti upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev ob najnižjih možnih stroških. »*Javno-zasebno partnerstvo nikakor ne smemo gledati kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito (javno op.p.) gospodarjenje. Zagotavljanje storitev, ki so pravične, dosegljive, varne in prijazne do okolja ostaja ekskluzivna odgovornost lokalne skupnosti*« (Strategic Public Private Partnering, str. 1).

1.1 Cilji diplomske naloge

V cilju čimbolj sistematičnega opisa potreb in možnosti za uvajanje javno-zasebnega partnerstva na področju komunalnih dejavnosti, so bile oblikovane naslednje naloge:

- splošno utemeljiti javno-zasebna partnerstva,
- prikazati različne oblike javno-zasebnih partnerstev,
- opisati nadzor nad javno-zasebnimi partnerstvi,
- komentirati Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP),
- primerjati ZJZP z Zakonom o gospodarskih javnih službah (ZGJS)
- opisati vlogo javno-zasebnih partnerstev pri razvoju komunalnih dejavnosti,
- opisati izkušnje javno-zasebnih partnerstev na področju komunalnih dejavnosti.

2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Z večanjem stopnje urbanizacije se povečujejo tudi potrebe po večjem obsegu in kakovosti javnih dobrin ter storitev. V cilju zadovoljevanja povpraševanja in želja prebivalcev išče javna uprava nove finančne vire. Eden takih je javno-zasebno partnerstvo, ki je povsod po svetu postalo eden od poglobitvinih vložkov javne uprave v tretjem tisočletju.

Razlogov uvajanja javno-zasebnih partnerstev je več. Država ob podpori ekonomistov in gospodarstvenikov vidi v javno-zasebnih partnerstvih predvsem njihove prednosti in potenciale. Do njih so bolj kritični pravniki, ki poudarjajo veliko kompleksnost takih razmerij. Dejstvo je, da bo za uspešnost takih partnerstev potrebno njihovo spodbujanje na državni ravni in predvsem izobraževanje javnega ter zasebnega sektorja za prevzem novih vlog, ki jih taka partnerstva prinašajo.

Povod za posodabljanje zakonodaje glede javnih naročil in s tem ustvarjanje možnosti za javno-zasebna partnerstva v Sloveniji je tudi evropski pravni red, saj je Slovenija kot članica Evropske unije podvržena evropski zakonodaji.

Evropska komisija želi področje javno-zasebnih partnerstev pravno urediti. Začela je z Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu¹, katere namen je sprožiti razpravo o uporabi javno-zasebnih partnerstev in njihovem vključevanju v zakonodajo Evropske Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. Razprava je naletela na precejšen interes držav članic in čeprav jih je malo več kot polovica zavrnila horizontalno ureditev javno-zasebnih partnerstev, je večina njih podprla pobudo za koncesije, institucionalizirana javno-zasebna partnerstva in interne odnose (Poročilo o javno-zasebnih partnerstvih, 2006).

¹ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM (2004) 327 final, Bruselj, 30. 4. 2004

Na evropski ravni tako ostajajo pravni okviri javno-zasebnih partnerstev znotraj zakonodaje evropske skupnosti na področju javnih naročil, katere glavni namen je »ustvariti notranji trg, ki zagotavlja prost pretok blaga in storitev, pravico do ustanavljanja ter temeljna načela enakega obravnavanja, preglednosti in vzajemnega priznavanja, kot tudi stroškovno učinkovitost, kadar organi oblasti naročajo izdelke ali tretjim strankam podelijo izvajanje storitev in del« (Sporočilo komisije, 2005, str. 4). V tem okviru sta bili sprejeti direktivi²:

- Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev in
- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev.

Direktivi sami po sebi ne narekujeta oblikovanje zakona o javno-zasebnem partnerstvu, zahtevata pa ureditev nacionalne zakonodaje glede javnih naročil, posledično pa tudi koncesij. Tako je bila sprejeta novela Zakona o javnem naročanju³ kot tudi Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja⁴, na novo pa je bil sprejet Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev⁵. Na koncesijskem področju pa temeljna načela evropske skupnosti zakonsko niso bila zagotovljena. Sicer je bil osnutek Zakona o koncesijah oblikovan že leta 2002, a ni preživel medresorskega usklajevanja. Področje koncesij pokriva že Zakon o gospodarskih javnih službah⁶ iz leta 1993, ki pa je v primeru javno-zasebnih partnerstev presplošen oz. ne zagotavlja temeljnih načel EU. K podrobnejši ureditvi tega področja prispeva ravno Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁷.

² Direktive zavezujejo države članice glede končnega rezultata, ki ga opredeljujejo, vendar pa imajo države proste roke glede metod in instrumentov, kako bodo direktive vključile v domačo zakonodajo do roka, ki ga direktiva predvideva. (Pravni viri Evropskih skupnosti)

³ Zakon o javnem naročanju – ZJN-2. Uradni list RS, št. 128/06

⁴ Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN-UPB5, Uradni list RS, št. 94/07

⁵ Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev - ZJNVETPS, Uradni list RS, št. 128/06

⁶ Zakon o gospodarskih javnih službah – ZGJS. Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98 - ZZLPPO.

⁷ Zakon o javno-zasebnem partnerstvu – ZJZP. Uradni list RS, št. 127/06.

2.1 Zgodovinski razvoj

Izvor in zgodovinsko ozadje javno-zasebnega partnerstva ni popolnoma jasen, a zametke tovrstnega partnerstva v obliki koncesij⁸ lahko v nekaterih državah najdemo že zelo zgodaj.

Že v antiki je bilo prenašanje pošte na območju rimskega imperija v deljeni pristojnosti cesarja in lokalnih skupnosti (mesta). Mestne oblasti so po razpisu sklenile pogodbo z upravniki poštnih zgradb in jim prepustile skrb za njihovo gradnjo, vzdrževanje in delovanje za obdobje petih let, t.i. "lustrum". Taka pogodba se ponovno pojavi šele dvanajst stoletij kasneje. Poleg poštnih služb cesarja Avgusta pa so na koncesijskih pogodbah temeljila tudi gradnja pristanišč, term, trgov in celo cest (Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, 2005).

V 16. in 17. stoletju so evropski vladarji podeljevali koncesije za opravljanje javnih del: tlakovanje cest, izgradnja kanalov, pobiranje odpadkov, osvetljevanje idr...

V Franciji je država že v 18. stoletju s finančnim modelom delegiranega⁹ upravljanja pričela zaupati javne storitve zasebnemu sektorju, da bi tako zagotovila kvalitetno oskrbo državljanov in gospodarstva z javnimi storitvami. V okviru sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je iz tega časa najbolj znana koncesijska pogodba z bratoma Perrier (leto 1782), ko sta ustanovila podjetje in dobila koncesijo za oskrbo s pitno vodo v Parizu za obdobje 15 let. Še vedno pa se v Franciji za prvo podeljeno koncesijsko pogodbo šteje pogodbo o gradnji kanala De Craponne iz leta 1554 (Boussard, 2005, str. 10).

Vlade v razvitih državah so v 19. stoletju s pomočjo sredstev privatnega sektorja financirale izgradnje in upravljanje večine javnih omrežij in naprav, kot so vodovodi, električne in telefonske napeljave, kanali, železnice ipd...

⁸ *koncesija* (iz lat. *concessio*) - dokument, (javna) listina, zlasti za opravljanje kake dejavnosti (SSKJ)

⁹ *delegirati* - prenesti pristojnost od enega organa na drugega (SSKJ)

Za prvo podeljeno koncesijo na slovenskih tleh se šteje koncesija bavarskega podjetnika v letu 1869 od tedanjih mariborskih mestnih oblasti za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin. To je bil predhodnik danes delujoče družbe Plinarne Maribor d.o.o. (Mužina, 2004).

V obdobju do velikih svetovnih vojn je zaradi krepitve vloge države pri zagotavljanju storitev za zadovoljevanje skupnih in splošnih potreb državljanov prihajalo do nacionalizacije obstoječih zasebnih objektov in monopolizacije s strani držav. Osnovna vzroka da je dejavnost gospodarske infrastrukture bila v lasti in upravljanju države sta javni interes in značilnost proizvodnje. Gre namreč za dolgoročno, kapitalno intenzivno panogo, ki zahteva visoke stroške investiranja, kar je z vidika zasebnega sektorja neprivlačno. Javni sektor je svojo dominantno vlogo opravičeval s prepričanjem, da je pri odpravljanju tehnoloških ovir v ponudbi infrastrukturnih dobrin in storitev nujno potrebno aktivno sodelovanje države ter da je država edina sposobna odpraviti neučinkovitosti trga.

V osemdesetih letih so se spremenila do tedaj krepko usidrana stališča o relativnih prednostih in slabostih države in trga. Monopoli javnega sektorja so kljub ekonomijam obsega poslovali vse bolj neučinkovito, breme na strani javnih virov financiranja infrastrukturnih objektov pa je postajalo nevzdržno. Dolžniška kriza je prekinila priliv tujih bančnih posojil, kar je zmanjšalo obseg razpoložljivih sredstev za financiranje projektov v javnem sektorju. V državah, kjer so zaradi makroekonomskih razlogov omejili državni proračun, so zmanjšali tudi delež sredstev za infrastrukturne investicije, ki predstavljajo največji delež investiranja države. Nizka raven infrastrukturnih investicij zavira gospodarski razvoj teh držav ter njihovo sposobnost slediti novim mednarodnim trendom razvitih držav (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005).

Nezadovoljstvo s poslovanjem javnega sektorja in dolžniška kriza na eni strani ter tehnološke spremembe in proces deregulacije, ki so omogočili vpeljavo konkurence tudi v infrastrukturne dejavnosti na drugi strani, so pripeljali do intenzivnega procesa privatizacije in razvoja še drugih oblik zasebne udeležbe pri zagotavljanju infrastrukturnih dobrin in storitev, med drugim tudi do javno-zasebnih partnerstev.

2.2 Opredelitev pojmov javni sektor, javne storitve in javne potrebe

Da bi lahko v nadaljevanju korektno opisal problematiko uvajanja javno-zasebnih partnerstev je prehodno potrebno definirati javni sektor in njegove naloge.

Sam pojem javni sektor ni enotno definiran. Različni avtorji in tudi slovenski zakoni (npr. Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o javnih financah, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja) opredeljujejo javni sektor različno (Kolšek, Šoba, 2004). Javno sfero v najširšem smislu je mogoče identificirati kot vse organe državne uprave, lokalne samouprave, javne agencije, javne sklade, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb.

Bistvena funkcija javnega sektorja je opravljanje javnih storitev za državljane, gospodarske subjekte in druge institucije javnega sektorja. Storitve je vsaka dejavnost ali korist, ki jo lahko ena stran omogoči drugi, je neotipljiva, ni rezultat lastništva kakršnekoli lastnine, njeno opravljanje pa je lahko povezano z izdelki oz. z infrastrukturo.

Z javnimi službami se zagotavljajo dobrine in storitve, katerih zagotavljanje je v javnem (splošnem družbenem) interesu in poteka v organizacijah, ki so del javnega sektorja. Dobrine, ki so proizvedene v javnem interesu, na podlagi odločitve države oz. lokalne skupnosti, imajo značaj javnih dobrin.

Za stvari, ki imajo značaj javne dobrine, pa je značilno predvsem to, da morajo biti na voljo vsem uporabnikom, da so namenjene zadovoljevanju splošnih potreb in da imajo imetniki monopolni položaj nasproti uporabnikom (Bučar, 1969, cit. po Ivanjko, 2003).

Javne dobrine so pod enakimi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji dostopne vsakomur. Materialne javne dobrine, kot so proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v javnem interesu, zagotavlja država (oz. lokalne skupnosti) z gospodarskimi javnimi službami. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

Temeljna značilnost javnih potreb je, da jih tržno gospodarstvo s svojimi značilnostmi bodisi ne uspe zadovoljiti, bodisi bi bilo zadovoljevanje te vrste v narodnogospodarskem smislu manj učinkovito. Javne potrebe spadajo v skupino temeljnih potreb, ki jih v minimumu določa Deklaracija o temeljnih človeških pravicah. Deklaracija državam podpisnicam nalaga zapis teh pravic v svoje ustave. Seznam javnih potreb je v tesni povezanosti s seznamom javnih pravic. Krčenje obsega teh potreb pomeni dejansko krčenje seznama pravic. Prehod potreb iz seznama javnih med individualne pravice, ki jih lahko zagotavlja posameznik sam ali preko trga, dejansko pomeni krčenje obsega pravic. Privatizacija posameznih dejavnosti pomeni v zadnji konsekvenci prehod določene vrste potreb iz seznama javnih v seznam individualnih. To pomeni, da te potrebe ne bo več zagotavljala država in lokalne skupnosti, ampak vsak sam preko trga¹⁰.

Po principu subsidiarnosti, ki je eno temeljnih načel Evropske skupnosti, lahko določeno potrebo ali določeno vrsto potreb zadovoljuje zasebni sektor le ob dokazani enaki učinkovitosti javnega sektorja. Torej lahko zasebna družba prevzame izvajanje javne storitve le v primeru, če dokaže, da jo lahko izvaja enako učinkovito kot javna ustanova. V ekonomskem smislu pa je bolj učinkovit tisti, ki pri danih sredstvih doseže višji oz. največji rezultat, pa tudi tisti, ki določen rezultat doseže z minimalnimi sredstvi.

Na področju komunalnih dejavnosti je torej bolj učinkovit tisti izvajalec, ki pri dani ceni zagotavlja višji nivo storitev oz. tisti, ki zahtevani standard storitev zagotavlja z nižjimi stroški. Pri tem je nivo storitev potrebno opisati za vsako dejavnost posebej.

¹⁰ po zapiskih s predavanj predmeta Komunalno in stanovanjsko gospodarstvo v šolskem letu 2005/06 pri izr. prof. dr. Albin Rakar

2.3 Opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo

Sam pojem pártnerstvo izhaja iz angleške besede *partner*, kar v prvi vrsti pomeni družabnik, lahko pa se nanaša tudi na soigralca oz. soplesalca, sodelavca oz. tovariša, nenazadnje tudi osebo, ki živi z osebo drugega spola skupno življenje¹¹. V tem smislu gre tudi razumeti partnerstvo, torej kot skupnost oz. razmerje dveh partnerjev, ki si prizadevata k uresničevanju skupnih ciljev, si medsebojno zaupata in delita skupno usodo.

Partnerstvo se uveljavlja na številnih področjih, tako na globalni kot na lokalni ravni. Na področju gospodarstva lahko partnerstvo tolmačimo podobno kot Bohinc, ki pravi: »Partnerstvo pomeni predvsem sodelovanje, ki je usmerjeno v skupni uspeh ob skupnem tveganju na temelju enakopravnosti pri odločanju in praviloma skupnem vlaganju« (Bohinc, 2006, str. 313). Pri tem isti avtor opozarja, da je za poljubno partnerstvo temeljnega pomena »zaupanje in verodostojnost oz. iskrenost pri zavzemanju za partnerska razmerja ter seveda enakopravnost, nediskriminatornost, preglednost in sorazmernost« (ibidem, str. 314).

Partnerstev je v splošnem veliko, tudi na gospodarskem področju. Po Bohincu (2006) so pomembna aktualna partnerstva zlasti:

- *partnerstvo med državo in civilno družbo*, kjer gre za sodelovanje civilne družbe v različnih načinih soupravljanja družbe, v okviru že izdelanih institutov,
- *partnerstvo med delom in kapitalom*, ki se kaže v različnih oblikah socialnega dialoga, delovanja ekonomsko socialnega sveta in kolektivnih pogajanj,
- *partnerstvo med državo in lokalnimi ter regionalnimi skupnostmi* in
- *javno-zasebno partnerstvo na področju (gospodarskih) javnih služb*.

Javno-zasebno partnerstvo (ang. »Public-Private Partnership«, kratica PPP) je sicer ožji pojem partnerstva in vendar ga je zaradi zelo različnih oblik ter vsebin tako rekoč nemogoče opredeliti z enotno in splošno definicijo (Guidelines for Successful PPP, 2003).

¹¹ glej Slovar slovenskega knjižnega jezika (2000), pa tudi Slovenski etimološki slovar (Snoj, 1997, str. 427).

Pojem zajema tako javno-naročniške odnose kot koncesijske pogodbe. Kolikor nosi javni partner večino ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja javno-zasebnega partnerstva, se partnerstvo, ne glede na poimenovanje oz. določbe posebnega zakona, ne šteje za koncesijsko, ampak za javno-naročniško (Mužina, 2005a).

V splošnem je partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem oblika sodelovanja obeh sektorjev z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Cilj takega sodelovanja je pritegniti zasebni sektor v financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oz. izvajanje javnih storitev. Značilnost takega sodelovanja so dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. Na eni strani gre za zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi pa za javno financiranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Tak način partnerstva temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel vse svoje znanje in izkušnje ter vse sposobnosti upravljanja zato, da bi bile javne storitve opravljene učinkoviteje pri nižjih stroških oz. na višjem nivoju pri danih stroških.

Tudi v evropski zakonodaji pojem javno-zasebno partnerstvo ni enotno definiran. Na to temo je Evropska Komisija izdala (Tičar, 2007):

- Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu (30. 4. 2004),
- Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu (3. 5. 2005) in
- Sporočilo komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Ekonomsko-Socialnemu Svetu in Komiteju Regij o javno-zasebnih partnerstvih (15. 11. 2005)

Iz omenjenih dokumentov izhaja, da pojem javno-zasebno partnerstvo ni reguliran institut evropskega prava, ki bi bil urejen z obvezujočo uredbo Evropske unije ali direktivo. Trenutno izhaja le iz programskih usmeritev zelene knjige, ki pa so jih članice Evropske unije zaradi praktične uporabnosti prenesle na različne načine v svoje pravne sisteme. Večina držav članic je to storila z zakonodajo o javnih naročilih in koncesijah, nekatere države (med njimi tudi Slovenija) pa s posebnim zakonom (Tičar, 2007).

Ob pripravi Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP) je bilo potrebno pojem pravno definirati. Definicija pojma javno-zasebno partnerstvo se tako po ZJZP glasi: *»Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.«* (ZJZP, 2006, 2. člen). Poleg definicije, ki jo navaja ZJZP obstaja precej definicij različnih avtorjev, med katerimi v pozitivnem smislu izstopajo:

- *»Javno-zasebno partnerstvo je dolgoročno (pogodbeno ali institucionalno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja.«* (Ferčič, 2005b, str. 6)
- *»Javno-zasebna partnerstva so dogovorjena razmerja med zasebniki in osebami javnega prava, s katerimi slednji s pogodbo ali z enostranskim aktom, po predhodnem soglasju, prepustijo projektiranje, financiranje, izgradnjo ali prenovo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture oziroma popolno ali delno opravljanje storitev, ki izhajajo iz odgovornosti osebe javnega prava in za katere zasebni partner prevzema rizik gospodarske rabe.«* (Vesel, 2005, str. 3)
- *»Javno-zasebno partnerstvo nujno vključuje izvajanje storitev, ki predstavljajo javno službo ali se sicer izvajajo v javnem interesu, izgradnjo objektov in naprav, ki so potrebni za opravljanje takih storitev (javna infrastruktura), ali oboje, torej izgradnjo javne infrastrukture in izvajanje storitev javne službe. Bistven element javno-zasebnega partnerstva je javni interes in tega elementa država in lokalna skupnost ne smeta zanemariti, pač pa morata v tem razmerju zanj nedvomno skrbeti«* (Pirnat, 2005, str. 325-326).

Mnenja ekonomistov in pravnikov se glede pojmovanja javno-zasebnih partnerstev razhajajo, saj prvi o njih govorijo kot o projektne financiranju, »kar pa pravno ne pomeni ničesar« (Mužina v Kenda, 2005b, str. 30). Razliko med pojmom obravnava v svojem prispevku Jus, ki pravi, da ne smemo enačiti projektne financiranja z javno-zasebnim partnerstvom saj se lahko projektne financiranje izvaja tudi izključno v okviru zasebnega sektorja, po drugi strani pa tudi ni nujno, da se javno-zasebno partnerstvo financira s tehnikami projektne financiranja (Jus, 2005b). Isti avtor v drugem prispevku definira, da je projektne financiranje »generična oznaka za zbir različnih in kompleksnih poslovnih pogodb in finančnih transakcij, ki se uporabljajo pri večjih infrastrukturnih projektih, kjer gre za brezregresno oziroma omejeno regresno¹² financiranje in kjer posojilodajalcem za vračilo posojil služi predvsem denarni tok projektne podjetja, ne pa (ali zgolj v omejenem obsegu) tudi drugo lastno premoženje sponzorjev in lastnikov projektne podjetja« (Jus, 2005c, str. 528). Tako naj bi bil smisel projektne financiranja izvenbilančno financiranje (*off-balance sheet financing*), ko posojilodajalcem za vračilo najetih posojil prvenstveno služi predvsem denarni tok oz. prihodki projekta, sponzorji pa pri tem ne odgovarjajo z vsem svojim premoženjem, ampak le s premoženjem sponzoriranega projektne podjetja.

Omenjena razhajanja se pokažejo tudi pri delitvi javno-zasebnih partnerstev, saj pravniki javno-zasebna partnerstva v osnovi delijo na *pogodbena* in *statusna* (oz. institucionalna, equity) *partnerstva*. Pogodbena partnerstva pa dodatno delijo na koncesijska in javno-naročniška. Tako pravno delitev obravnava Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih, ki jo povzema tudi ZJZP. Ekonomisti pa poznajo vrsto oblik projektne financiranja, ki jih poimenujejo glede na naloge oz. obveznosti, ki jih prevzame zasebni partner. Med najbolj znanimi so BOT (*Build-Operate-Transfer*), BOO (*Build-Own-Operate*) in DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*).

Zaradi omenjenih razlik v pojmovanju bom v nadaljevanju opisal le tiste oblike projektne financiranja, ki predstavljajo udeležbo obeh sektorjev, torej javnega in zasebnega, sicer jih po navedbah različnih avtorjev obstaja preko štirideset¹³.

¹² Regresno financiranje predstavlja klasični način financiranja, to je iz javnega proračuna in z zadolževanjem.

¹³ glej Romih, D., Oplotnik, Ž., Brezovnik B. 2006.

2.4 Razlogi oz. ozadje uvajanja javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji

Razlogi uvajanja javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP) so predvsem politične in gospodarske narave in tičijo v besedilih raznih strategij, od »krovne« Strategije razvoja Slovenije (v nadaljevanju SRS) naprej. V njej je poudarjena potreba po izvajanju trgu prijaznih usmeritev, ki bi poenostavile davčno zakonodajo in izboljšale konkurenčnost države v skladu s cilji Lizbonske strategije, predvsem hitrejše gospodarske rasti in višje zaposlenosti. SRS opredeljuje razvojne cilje do leta 2013 in vključuje široko tematiko na področju gospodarstva, politike, družbe, kulture in prava.

V SRS je predvidenih pet razvojnih prioritete in akcijski načrt za njihovo uresničitev:

1. konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast,
2. učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,
3. učinkovita in cenejša država,
4. moderna socialna država in večja zaposlenost ter
5. povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja

Pisci SRS zagovarjajo potrebo po decentralizaciji sedanjega birokratsko-hierarhičnega sistema javne uprave in uvedbo JZP. V poglavju o razvojni viziji Slovenije opisujejo, da »... višja razvojna raven zahteva večjo liberalizacijo in deregulacijo tržnega gospodarstva ob vzpostavitvi novih oblik javno-zasebnega partnerstva, hitrejše gospodarske in družbene reforme, večjo decentralizacijo odločanja in širše vključevanje civilne družbe...« in zaključujejo, da je »... nova politično ekonomska vizija Slovenije razvojni model, ki bo povezal bolj liberalno in tržno gospodarstvo z bolj ekonomsko učinkovito in prilagodljivo, toda socialno partnersko državo« (SRS, 2005, str. 21). Na področju infrastrukture so JZP v strategiji omenjena posredno v okviru ukrepa Spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti (znotraj prve razvojne prioritete - konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast), in sicer »razviti instrumente za skupna vlaganja države in zasebnega sektorja v obliki koncesijske izgradnje infrastrukture« (ibidem, str. 25).

Drugi dokument, ki se navezuje na prej omenjeno SRS je Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (v nadaljevanju Okvir reform), ki omenja JZP v mehanizmu učinkovite in cenejše države, deluje pa tudi v mehanizmu svobodne gospodarske pobude¹⁴. Okvir reform predlaga JZP¹⁵ kot način pritegnitve dodatnega zasebnega kapitala v cilju zmanjšanja razkoraka med potrebami države za naložbe v infrastrukturo in razpoložljivimi tradicionalnimi viri sredstev. Mehanizem svobodne gospodarske pobude pa se odraža v predlaganih ukrepih za liberalizacijo javnih gospodarskih služb¹⁶, s katerimi se želi povečati njihovo učinkovitost in uvesti konkurenčnost, predvsem na področju energetike, telekomunikacij in transporta.

Okvir reform v ukrepu uvajanja JZP nalaga javnemu sektorju pripravo *»strategije, s katero bo država na globalni in sektorski ravni opredelila vlogo zasebnitva, torej vlogo zasebnih vlagateljev pri financiranju in/ali upravljanju infrastrukture in drugega državnega premoženja, katerega vrednost je s primerno poslovno uporabo mogoče povečati«* (Okvir reform, 2006, str. 101). Na tak način se bo opredelilo vsebinske prednostne naloge in vplivalo na širitev soglasja za koncept JZP v državi. Poleg tega nalaga pripravo in sprejetje zakonodajnega okvira in vzpostavitev institucionalne podpore. Kot alternativo spremembam več posebnih zakonov predlaga isti dokument sprejetje enotnega ZJZP zaradi *»simbolnega učinka... za morebitno pospeševanje prakse«* JZP (ibidem).

Zanimivo pa je, da predlaga omejitve posebne ureditve JZP le na BOT¹⁷ projekte. Dejansko pa predstavlja JZP kar nekaj oblik sodelovanja obeh sektorjev (več v poglavju o vrstah JZP). Glede tveganja navaja, da naj zasebni partner nosi večino tržnega tveganja (tveganja v zvezi z obsegom povpraševanja), medtem ko naj politično tveganje nosi javni partner.

¹⁴ »privatizacija + podjetništvo + liberalizacija« (Okvir reform, 2006, str. 17).

¹⁵ »Ukrep 42: Uvajanje javno-zasebnega partnerstva (JZP) in zasebnega financiranja velikih infrastrukturnih objektov« (Okvir reform, 2006, str. 101).

¹⁶ »Ukrep 24: Tržna preobrazba elektroenergetike - oživitev trgovanja na debelo in odpravljanje kritičnih neučinkovitosti«, »Ukrep 25: Konkurenčna oskrba končnih odjemalcev z energijo«, »Ukrep 26: Izraba javne komunikacijske strukture vseh gospodarskih javnih služb (GJS)« in »Ukrep 27: Konkurenčne prometne in logistične storitve« (Okvir reform, 2006, str. 8 in 71-76).

¹⁷ build-operate-transfer (BOT): zgradi-upravlja-j-prenesi (več v poglavju o vrstah JZP).

V cilju omogočanja zavarovanja posojil zasebnega partnerja pa predlaga »spremembo pravne ureditve grajenega javnega dobrega v Zakonu o javnih cestah, Zakonu o železniškem prometu in Zakonu o graditvi objektov, tako da bo omogočen t. i. nelastniški koncept javnega dobrega, po katerem je javno dobro lahko tudi v zasebni lasti« (ibidem). Poleg tega pa veleva, da morajo vsi proračunski porabniki pri vseh večjih naložbenih projektih preizkusiti možnost vzpostavitve JZP. To je tudi zajeto v ZJZP v mehanizmu preverjanja, da je projekt, ki presega določeno mejno investicijsko vrednost, možno izvesti v okviru javnih naročil le, če ga ni mogoče učinkoviteje izpeljati v okviru JZP (t.i. negativni PPP/PFI¹⁸ test).

Vsebinsko Okvir reform s številnimi ukrepi precej konkretizira zahteve SRS. Njegovo operacionalizacijo na področju učinkovitejše porabe sredstev EU za hitrejši razvoj¹⁹ pa predstavlja Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007-2023 (2006, ReNRP). ReNRP zajema ključne (velike) razvojno-investicijske projekte, pri uresničitvi katerih bo sodelovala država. Gre za tiste projekte, katerih izvedba bo na državni, pa tudi regionalni ravni osredotočila razvojne pobude in sredstva ter z njimi dosegla razvojni preboj države kot celote. Namen resolucije je z jasno postavitvijo prednostnih državnih razvojnih projektov od leta 2007 do leta 2023 zagotoviti hitrejšo doseganje ciljev SRS in Državnega razvojnega programa (DRP) (ReNRP, 2006).

ReNRP se direktno ne nanaša na komunalno infrastrukturo. Omenjam jo predvsem kot ilustracijo načrtovane vključitve zasebnega sektorja v financiranje javnih projektov. Celotna vrednost predvidenih projektov v resoluciji je ocenjena na 23.920 mio €, pri čemer računa na celih 14.724 mio € (čez 60%) zasebnega kapitala. Ena od skupnih lastnosti izbranih projektov je finančna vrednost nad 50 mio €. Snovalci resolucije so že v njeni osnovi računali na JZP, saj kot sami pravijo »Resolucije brez aktivnega vključevanja javno zasebnega partnerstva ne bo mogoče izvajati, kaj šele izvesti« (Horvat, 2006, str. 27).

¹⁸ PFI (Private Finance Initiative – zasebna finančna pobuda) je vrsta JZP v Veliki Britaniji, kjer so razvili tudi PFI test, s katerim preverjajo, da projekta ni mogoče financirati iz zasebnih sredstev. Tako imajo JZP prednost pri izbiri načina financiranja, saj se lahko projekt izvede kot javno naročilo le v primeru negativnega PFI testa.

¹⁹ »Ukrep 16: Priprava in potrditev jasnih meril za pripravo izbora velikih projektov« in »Ukrep 18: Okvirni izbor projektnih idej za nadaljnjo razdelavo v osrednje projekte« (Okvir reform, 2006, str. 57 in 59).

Večina ekonomistov zagovarja in promovira JZP predvsem kot način razbremenitve javnih financ za investicije v infrastrukturne projekte, s pridobitvijo tujega oz. zasebnega kapitala v take projekte pa hitrejši gospodarski razvoj. Tudi Mrak je v intervjuju za Mladino povedal, da »gledano s stališča javnih financ je temeljna logika javno-zasebnega partnerstva v tem, da projekt zgradi in financira zasebni sektor, in to s svojim kapitalom in krediti, za katere država ne izdaja jamstva in torej niso sestavni del njenega javnega dolga« (Šlibar Pačnik, Leskovšek, 2007, str. 26).

Financiranje zahtevnih infrastrukturnih projektov na klasični način (iz proračuna in z zadolževanjem) je za državo postalo očitno preveliko breme. Pogosto se namreč govori o razkoraku med potrebami in javno-finančnimi možnostmi (t.i. *infrastructure gap*), hkrati pa si država želi izboljšati infrastrukturo, ki je velikega pomena za gospodarsko rast in blaginjo (tako tudi Jus, 2005a), saj vpliva na številne gospodarske subjekte.

Razlogi uvajanja javno-zasebnih partnerstev so torej politično-ekonomski, v cilju čim hitrejše gospodarske rasti in preseganja povprečne evropske razvitosti do leta 2013. V nobenem od omenjenih dokumentov namreč ni moč zaslediti (laičnega) razloga boljših in bolj ugodnih javnih storitev za končne uporabnike, vsi pa omenjajo premajhen proračun in celo zmanjšanje proračunskih izdatkov za investicije.

Sicer pa so glavni razlogi za sodelovanje javnega in privatnega sektorja strnjeni v prednostih, ki jih taka oblika financiranja prinaša za obe strani (Tičar, 2007):

- za zasebni sektor pomeni tako partnerstvo tržno naložbo z manjšim tveganjem in zagotovljenimi, vnaprej dogovorjenimi donosi,
- za javni sektor pa pomeni naložbo z ekonomsko učinkovitejšim in uspešnejšim zagotavljanjem javnih storitev ali javnih investicij v infrastrukturo ob pomanjkanju proračunskih sredstev.

Javnemu interesu je zagotovljena le sekundarna vloga, a praviloma bi moral odigrati glavno vlogo pri odločanju za JZP. Določeno javno službo je smotrno izvajati v okviru JZP le, če je to ekonomsko upravičeno. Ekonomsko pa je upravičen tisti projekt, ki izkazuje bodisi nižje stroške pri obstoječi kvaliteti nujenih javnih storitev bodisi višje stroške ampak zato ustrezno višjo kvaliteto storitev²⁰. Zlasti pri slednjem je potrebno še dodatno preveriti ali bodo končni uporabniki zmogli plačevati dražje storitve in ali bo v nasprotnem primeru javni partner zmožen subvencionirati cene storitev. Potrebne so torej dolgoročne analize vseh finančnih tokov, ne samo tistih, ki se tičejo investicije same (stroški priprave, izgradnje in financiranja).

Najpomembnejši koraki pri vzpostavljanju JZP, kjer se lahko zagotovi javni interes, so (Groff Ferjančič, 2004):

- določitev vloge in storitev, ki jih bo izvajal zasebni sektor,
- identifikacija in učinkovita delitev tveganj,
- določitev metodologije za določanje plačil zasebniku in
- vzpostavitev mehanizmov za nadzor izvajanja pogodb o sodelovanju obeh sektorjev.

Javni partner je pri JZP odgovoren za zagotovitev javnega interesa in pri tem ne sme popustiti niti pritiskom gospodarstva niti pritiskom politike. Uvajanje JZP pri opravljanju javnih storitev mora v tem smislu poleg k znižanju proračunskih izdatkov voditi še k vsaj enemu od naslednjih pozitivnih učinkov:

- znižanje cene za uporabnike in za davkoplačevalce,
- večja izbira javnih storitev,
- boljša kakovost javnih storitev in/ali
- boljša distribucija javnih storitev.

²⁰ to načelo je v tujini poznano pod pojmom 'best value for money'

2.5 Prednosti in slabosti javno-zasebnih partnerstev v splošnem

Mnenja o pozitivnih in negativnih učinkih, ki jih prinašajo JZP so deljena. Ker je politični cilj promocija JZP v Sloveniji in pridobitev splošnega konsenza glede vključevanja zasebnega sektorja v delovno polje javnega sektorja, se v javnosti potencirajo le pozitivne lastnosti JZP in so le redki, ki izpostavljajo slabosti in nevarnosti JZP. Tako npr. Pirnat pravi da se JZP *»uporablja zlasti kot magična beseda, ki naj reši probleme potrebnih infrastrukturnih investicij brez ali le z majhnim obremenjevanjem javnih financ. To je seveda možno, vendar ne smemo pozabiti, da se vse plača in da so praviloma projekti javno-zasebnega partnerstva za uporabnika dražji ali vsaj ne nujno cenejši«* (Pirnat, 2005, str. 325). Podobno meni tudi Mužina, ki dodaja, *»da ni nujno, da so storitve za uporabnike cenejše. Nasprotno, pogosto so dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju«* (Mužina, 2005a, str. 10). Pri tem isti avtor ugotavlja, da je za to možnih več razlogov, *»zlasti pa večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov)«* (ibidem).

Na področju komunalne infrastrukture je bilo na strokovnih posvetovanjih izrečenih tudi precej kritičnih mnenj glede uvajanja JZP. Kljub temu tudi tehnična stroka na načelni ravni ne nasprotuje uvajanju JZP, vendar le ob zagotovitvi javnega interesa. Zanima jih torej predvsem *»katera organizacijska oblika najboljše, predvsem pa najbolj ekonomično zagotavlja izpolnitev zastavljenih javnih nalog na področju komunalnih dejavnosti. Te pa so, na kratko: zanesljiva in kvalitetna oskrba na dolgi rok, ob realnih stroških in sprejemljivi ceni za potrošnike«* (Rakar, 1996a, str. 17-18).

Posebnosti uvajanja JZP na področje komunalne infrastrukture so bolj podrobno opisane v kasnejšem poglavju, na tem mestu so izpostavljene bolj splošne lastnosti, ki veljajo na vseh področjih uvajanja, tako v zdravstvu in šolstvu, kot tudi na področju energetske, prometne in komunalne infrastrukture.

Tudi v Evropski uniji na podlagi izkušenj številnih držav članic opozarjajo, da JZP nikakor ni edina ali prednostna izbira. Potrebno se je namreč zavedati, da je JZP lahko kompleksno z vidika načrtovanja, izvedbe in obvladovanja. Vpeljati ga je smiselno šele po tem, ko je dokazano, da bo takšno partnerstvo doseglo dodano vrednost glede na druge pristope. Potencialni udeleženci vsekakor ne bodo zainteresirani za vstop v JZP, če s tem pristopom ne bodo vsaj dosegali lastnih ciljev.

V pomoč subjektom javnega sektorja, ki se soočajo z možnostjo uvajanja JZP, je Evropska komisija v letu 2003 izdala Vodič za uspešna javno-zasebna partnerstva²¹. V njem se Evropska komisija osredotoča na štiri temeljna načela pri oblikovanju JZP:

1. zagotavljanje prostega trga in lojalne konkurence,
2. zaščita javnega interesa in maksimiranje dodane vrednosti,
3. ocenitev najprimernejšega modela JZP za dan projekt, in
4. določitev optimalne stopnje subvencioniranja zaradi uresničitve izvedljivih in dolgoročnih investicij ob hkratnem izogibanju kakršne koli možnosti doseganja nepričakovanih dobičkov zasebnih institucij iz subvencij.

Široko zanimanje za JZP lahko pripišemo trem glavnim gonilnim dejavnikom (Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003):

- *investiranje v infrastrukturo* - ekonomska rast je zelo odvisna od razvoja in povečanja infrastrukture, predvsem na energetske, vodne, telekomunikacijske in transportne področje,
- *večja učinkovitost pri rabi virov* – izkušnje privatizacije so pokazale, da se lahko precej dejavnosti izvajajo stroškovno učinkoviteje z uporabo upravljalnih znanj in sposobnosti zasebnega sektorja,
- *ustvarjanje komercialnih koristi iz premoženja javnega sektorja* – javni sektor investira precej sredstev v razvoj premoženja (obrambne tehnologije, informacijski sistemi), ki je pogosto uporabljeno za zelo ozke specifične namene znotraj javnega sektorja; z pritegnitvijo zasebnega sektorja pa bi se mnoge med njimi dalo uporabiti v širšem obsegu in tako ustvariti precejšnjo dodano vrednost za javni sektor.

²¹ Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003

Kot sinteza prebranih gradiv glede JZP je v nadaljevanju predstavljena analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti, poznana tudi kot SWOT analiza.

Prednosti (Strengths):

- + izboljšanje kvalitete, obsega in učinkovitosti storitev,
- + izkušnost zasebnega sektorja na strokovnem, poslovnem in finančnem področju se odraža v racionalnem poslovanju,
- + možnost pridobitve dodatnega domačega in tujega kapitala za investicije v infrastrukturo, ki je tako lahko uporabnikom hitreje zagotovljena,
- + nižji stroški vzdrževanja projekta, zaradi zahtevane uporabe najnovejše tehnologije²²,
- + pridobivanje dodatnih (oz. drugačnih) menedžerskih in drugih izvedbenih veščin in strokovnih znanj, s katerimi se najboljše izrablja učinkovitost delovanja zasebnega sektorja pri zmanjševanju stroškov in povečevanju kakovosti,
- + projekti presegajo običajni politični cikel (4 leta), saj je pri načrtovanju, gradnji in izkoriščanju sredstev projekta zahtevan pristop življenjskega cikla²³,
- + pri pravilnem izvajanju JZP se večinoma zmanjšajo stroški življenjskega cikla, izboljša porazdelitev tveganj, pospeši izvedba javnih del in storitev, izboljša kakovost ter dosežejo varčevalni učinki,
- + projekti so praviloma izvedeni v okviru predvidenih ocen stroškov in roka gradnje,
- + sprostitev javnih financ in s tem zmanjšanje javnih izdatkov za investicije,
- + tveganja se porazdelijo med vse udeležence na podlagi načela, da naj vsako od tveganj upravlja najprimernejši udeleženec v poslu oz. tisti, ki jo najučinkoviteje obvladuje.

²² Princip uporabe najnovejše tehnologije je v stroki poznan pod kratico BAT – *Best Available Technique*.

²³ Pristop življenjskega cikla pri upravljanju objekta je poznan pod kratico LCM - *Life Cycle Management*.

Slabosti (Weaknesses):

- JZP je zelo težko načrtovati, izvajati in upravljati,
- model JZP sam po sebi ne zagotavlja učinkovitih investicij,
- običajno so stroški financiranja višji, saj v večini primerov država ne daje garancij za najeta posojila, ki se tako štejejo za bolj tvegana in s tem obrestno manj ugodna,
- pri večjih projektih, kjer sodeluje veliko udeležencev, je usklajevanje težavnejše, kar lahko projekt podraži in časovno podaljša izvedbo celotnega projekta,
- primernost le za finančno zahtevne projekte, saj nastaja precej stroškov predhodnih študij izvedljivosti, stroškov v fazi usklajevanj ter stroškov financiranja,
- projekti so za uporabnika praviloma dražji ali vsaj ne nujno cenejši,
- projekti zahtevajo visoko usposobljeno skupino na strani javnega sektorja, saj so po svoji finančni in pravni konstrukciji zelo kompleksni in zahtevni.

Priložnosti (Opportunities):

- plačila zasebnemu sektorju so lahko vezana na stopnjo in kakovost dejansko opravljenih storitev, s čimer se zagotavlja javni interes kakovostnih storitev,
- s časovnega vidika in vidika racionalnosti gradnje utegne biti JZP pri zelo zahtevnih projektih javnega interesa najučinkovitejša oblika izvedbe,
- z vključevanjem javnega sektorja v projekt skupnega partnerstva lahko slednji učinkovito spremlja poslovanje, zagotavlja javni interes ter pridobi potrebna znanja, da bi lahko v bodoče tudi sam učinkovito upravljal take objekte,
- sproščene javne finance se lahko smiselno uporabi za druge strateško pomembne projekte, kjer uporaba JZP ni primerna,
- z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja je mogoče zagotoviti cenejše in učinkovitejše izvajanje dejavnosti kot to danes izvaja javni sektor,
- zmanjšanje javnih izdatkov bi lahko državi omogočilo tudi zmanjšanje davčne obremenitve, kar bi dodatno pozitivno učinkovalo na gospodarsko rast.

Nevarnosti (Threats):

- ✘ financiranje je bistveno bolj kompleksno in tako bolj tvegano od klasičnega,
- ✘ javni sektor lahko izgubi nadzor nad storitvami, ki jih opravlja zasebni sektor,
- ✘ javni sektor utegne iz političnih razlogov (npr. lokalne skupnosti z župani na čelu) sklepati partnerstva tudi v nasprotju z javnim interesom, kar se lahko pokaže tudi precej let po sklenitvi partnerstva,
- ✘ JZP bi se lahko uporabljala kot poskus prikrievanja naraščanja državnega dolga²⁴, za katerega veljajo Maastrichtski kriteriji oz. kriteriji pakta stabilnosti in rasti,
- ✘ možna t.i. 'privatizacija' javnega sektorja, ko bi ta obogaten z zasebnim upravljavskim znanjem zasledoval dobiček namesto javnega interesa,
- ✘ možnost izkoriščanja modela za razne finančne obtoke (izogibanje nadzora porabe),
- ✘ ob nepremišljeni uporabi JZP lahko kratkoročno izboljšanje proračunskega stanja negativno vpliva na dolgoročno finančno stabilnost,
- ✘ pri sklepanju JZP na ravni regije oz. dveh ali več občin je možna neučinkovitost javnih partnerjev zaradi političnih interesov,
- ✘ projekti JZP se izvajajo pretežno na lokalni in občinski ravni, kar kaže na bojazen, da številne slovenske majhne občine ne bodo imele ne dovolj strokovnega kadra za sklepanje in izpeljavo takih partnerstev, niti potrebnih finančnih sredstev,
- ✘ v kolikor ni pri projektu JZP uporabljena najučinkovitejša tehnologija, ki prinaša nižje stroške obratovanja in vzdrževanja, utegne biti partnerstvo le drago financiranje zasebnega sektorja s strani končnih uporabnikov,
- ✘ zaradi JZP sproščena javno-finančna sredstva se utegnejo negospodarno uporabljati, kar postavlja pod vprašaj vključevanje zasebnega kapitala, če je javnega dovolj.

Za uspešno JZP je torej potrebna učinkovita zakonodaja in nadzor ter medsebojno poznavanje in priznavanje ciljev in potreb vsakega partnerja. Seveda je potrebno tudi pravilno identificirati tveganja in jih učinkovito porazdeliti med partnerja.

²⁴ Po navodilih Eurostata (STAT/04/18 z dne 11. 02. 2004) se sredstva, vključena v JZP, obravnavajo kot nedržavna (*non-government assets*), če zasebni sektor nosi tveganja, povezana z izgradnjo objekta ter vsaj eno izmed tržnih tveganj, t.j. tveganje ponudbe ali tveganje povpraševanja (Abadie, Howcroft, 2004). Ob izpolnjenem pogoju se torej sredstva ne knjiži v državno bilanco in ne predstavljajo javnega dolga države.

2.6 Tveganja

Uspešnost JZP je odvisna od poštenosti in nepristranske razporeditve tveganj, vloge, odgovornosti in nagrad med zasebnim in javnim sektorjem. Za prevzem večjega finančnega tveganja je samoumevno pričakovanje večjih ekonomskih koristi. Enako je z delitvijo funkcij in odgovornosti. Temeljnega pomena je predhodna identifikacija in učinkovita porazdelitev vseh možnih tveganj. Tveganje je učinkovito porazdeljeno, ko posamezno tveganje prevzame sektor, ki ga najbolje upravlja in se lahko pred njim učinkovito zavaruje.

Tveganja v zvezi z JZP lahko v osnovi združimo v dve glavni skupini, ki združujeta tveganja različne narave (UNIDO, 1996, cit. po Ferčič, 2005a, Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005):

a) **splošna (državna) tveganja**, na katera zasebni partner načeloma nima vpliva:

🔔 politična tveganja (npr. uvozno-izvozne omejitve, nacionalizacija, neutemeljena zavrnitev izdaje ali podaljšanja dovoljenj),

🔔 makroekonomska oz. komercialna tveganja, ki se delijo na:

- tveganje inflacije,
- tečajna tveganja (sprememba menjalnega tečaja),
- obrestno tveganje (sprememba obrestne mere),

🔔 pravna tveganja – tveganja, povezana s spremembo zakonodaje, pomembne za projekt.

b) **posebna (projektna) tveganja**, na katera imata načeloma oba partnerja vpliv:

🔔 tveganja v zvezi z razvojem in pripravo projekta (npr. neuspeli javni razpis oz. neuspešno konkuriranje na javnem razpisu),

🔔 tveganja v zvezi z gradnjo infrastrukturnega objekta (npr. dodatni, nepredvideni oz. nepredvidljivi stroški, zamuda zaradi dodatnih del),

🔔 tveganja v zvezi s poslovanjem infrastrukturnega objekta (operativna tveganja):

- *tehnično tveganje* (tehnične težave na infrastrukturnem objektu),
- *tveganje upravljanja* (slaba organizacija in vodenje),
- *tržna tveganja* (tveganja v zvezi s povpraševanjem oz. prodajo in tveganja v zvezi s ponudbo oz. dobavo),

🔔 druga posebna tveganja:

- *infrastrukturalna tveganja* (tveganja povezana z infrastrukturo izven samega projekta, npr. s povezovalnimi cestami, prenosnim omrežjem ...),
- *tveganje oblikovanja konzorcija posojilodajalcev*,
- *pravna tveganja* (zaradi obsežne pravne dokumentacije je možno ustvarjanje dodatnih tveganj s strani pravnih svetovalcev),
- *tveganja sodelovanja* (vpliv statusa in kredibilnosti udeležencev),
- *višja sila* (naravne nesreče).

Posamezni avtorji so učinkovitost porazdelitve tveganj tudi pravno definirali. Tako naj bi po Ferčiču (2005a) učinkovita delitev tveganj med obema partnerjema upoštevala tako načelo ekonomičnosti (temeljno načelo) kot načelo pravičnosti (njegov korektiv):

- **Načelo ekonomičnosti** pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, t.j. tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner.
- **Načelo pravičnosti** ima dva pomena, prvi se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere (in ima torej nanje določen vpliv), drugi pa v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo.

Pri tem Ferčič (idem) opozarja, da cilj delitve tveganj ni prenos vseh večjih tveganj na pleča zasebnega partnerja, saj višji stroški zasebnega partnerja povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nezmožnost in posledično nezmožnost stabilno in kakovostno izvajati zaupane mu (javne) naloge.

V splošnem poslovna tveganja, povezana z načrtom, gradnjo in zagotavljanjem investicijskih sredstev, lažje prevzame zasebni vlagatelj, javni sektor pa je praviloma uspešnejši pri prevzemu političnih in pravnih tveganj, podrobnejša delitev tveganj pa je seveda stvar (argumentiranega) dogovora med partnerjema. Z vidika pogojev, da se sredstva države v JZP ne obravnavajo kot del javnega dolga (glej prejšnjo opombo) pa igrajo največjo vlogo tveganje v zvezi z izgradnjo infrastrukture ter tržni tveganji ponudbe in povpraševanja.

2.7 Nadzor javno-zasebnih partnerstev

V JZP so v vsakem primeru udeležena javna sredstva, pri čemer davkoplačevalci upravičeno pričakujejo, da se bodo slednja porabljala skladno s predpisi, za določene namene in kar se da gospodarno. Da bodo njihova pričakovanja uresničena je v JZP potrebno zagotoviti ustrezno nadziranje poslovanja.

Nadziranje poslovanja je v splošnem mogoče opredeliti kot dejavnost, ki se ukvarja s presojanjem pravilnosti in nepravilnosti v poslovnih procesih in stanjih. Glede na to, kdo je nosilec, kdaj in na kakšen način poteka ter na kaj je nadziranje osredotočeno, razlikujemo tri vrste nadzora: kontrolno, inšpekcijo in revizijo (Turk, 1978, cit. po Skok, 2005).

Poleg naštetih (zunanjih) oblik nadzora poznamo še notranjo revizijo kot obliko notranjega nadziranja, ki zasleduje ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja (*economy, efficiency, effectiveness – 3E*). Notranje revidiranje pomeni nujni in potrebni instrument za zagotavljanje preglednosti in ugotavljanje odgovornosti. Nosilci notranje revizije na podlagi svojih odločitev ne sprejemajo nobenih odločitev, ampak svoje ugotovitve posredujejo in predstavijo nosilcem odločanja.

Ključne naloge notranjega revidiranja so (Jones, 1996, cit. po Skok, 2005):

- preverjanje in potrjevanje pravilnosti in poštenosti delovanja, evidenc, razvidov in poročil;
- zagotavljanje skladnosti porabe sredstev z nameni in v okvirih, kot so bili določeni in sprejeti;
- zagotavljanje, da so organizacije, ob upoštevanju načela poštenosti, stremele k doseganju ustvarjanja dodatne vrednosti, izkazane v razsežnostih ekonomičnosti, učinkovitosti in uspešnosti pri doseganju sprejetih smotrov politike.

Notranji nadzor se je najprej pojavil v zasebnem sektorju, kot potreba racionalizacije stroškov podjetja. Uveljavlja se tudi v javni upravi, vsaj na načelni ravni.

Sprejeta zakonodaja s področja javnih financ²⁵ namreč določa, da so vsi neposredni in posredni proračunski uporabniki dolžni zagotoviti letno revizijo svojega poslovanja skladno s pogoji, določenimi v ustreznem pravilniku²⁶. To pomeni, da morajo predlagatelji finančnih načrtov organizirati lastno notranjo revizijsko službo za svoje potrebe in za potrebe organov v svoji pristojnosti. Proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 500 mio SIT, so dolžni zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsako leto, medtem ko tisti, ki ne presegajo navedene višine proračuna, pa vsaj enkrat v treh letih. Če zaradi gospodarnosti poslovanja ne organizirajo notranje revizijske službe, pa lahko te naloge poverijo zunanjim izvajalcem pooblaščenim za notranje revidiranje, ki morajo te naloge opravljati skladno s predpisanimi standardi, ali pa revizorjem Ministrstva za finance.

A kot ugotavlja Žnidar (2005) je stanje na področju organiziranja in izvajanja notranje revizije svojega poslovanja v javni upravi **kritično**, saj naj bi po podatkih Ministrstva za finance imelo zagotovljeno notranjo revizijo le 20% neposrednih proračunskih uporabnikov in manj kot 10% posrednih proračunskih uporabnikov.

Za preverjanje poslovanja se zato naročajo zunanje revizije, ki bi ob uveljavljeni notranji reviziji prišle v poštev le izjemoma oz. na daljše časovno obdobje. Zunanje revizije poslovanja v zasebnem sektorju opravljajo razne revizijske hiše, ki so lahko pristranske. V javnem sektorju pa lahko nepristranske in verodostojne informacije nudi le neodvisna vrhovna revizijska institucija - Računsko sodišče, ki revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev.

Nadzorna vloga računskega sodišča precej presega zgolj finančno kontrolo, saj nadzoruje tudi zakonitost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost poslovanja javnega sektorja. Na svojih spletnih straneh Računsko sodišče objavlja dokončna revizijska poročila, v katerih lahko preberemo veliko nepravilnosti, nezakonitosti in negospodarnosti pri poslovanju proračunskih uporabnikov, ki bi jih ob zagotavljanju notranje revizije poslovanja bilo zagotovo manj.

²⁵ Zakon o javnih financah – ZJF (Ur. l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 110/03).

²⁶ Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/02)

Na izvajanje JZP ne vpliva le pravilnost izvajanja postopkov, temveč tudi presoja gospodarnosti oblikovanja samega razmerja in njegovih ciljev. Tako so revizijski cilji na področju JZP običajno naslednji (Vesel, 2005):

- dostopnost projektov zasebnemu sektorju,
- jasnost zastavljenih ciljev in definicija pričakovanih rezultatov,
- obvladovanje tveganj pri prekinitvi pogodbe, povečanja stroškov obvladovanja,
- optimalna porazdelitev in prenos dela rizikov na zasebni sektor,
- pogoji dela za zaposlene v projektih JZP,
- preverjanje ustreznosti financiranja,
- primernost stopnje donosa za partnerje,
- standardizacija projektov JZP,
- struktura pogodbe in plačilni mehanizmi,
- transparentnost postopkov oddaje projektov JZP,
- tveganja javnega sektorja ob zaključkih projektov,
- učinkovito vodenje projekta in ugotavljanje prenosa tveganj,
- ugotavljanje posrednih koristi za javni sektor,
- ugotavljanje potreb in iniciativ,
- ugotavljanje prednosti, ki jih upravi in uporabnikom prinaša odločitev za partnerstvo,
- zagotovitev nadzora nad izvedbo in stroški ...

V smislu zagotavljanja ekonomičnosti, učinkovitosti in uspešnosti (3E) poslovanja JZP je tako potrebno najprej disciplinirati javnega partnerja, saj bo slednji le ob zglednem notranjem revidiranju lahko učinkovito in upravičeno nadziral zasebnega partnerja pri zasledovanju javnih interesov.

3 KOMUNALNE DEJAVNOSTI IN INFRASTRUKTURA

K razvoju komunalnih dejavnosti je precej prispeval proces urbanizacije, saj so v večjih mestih potrebe po kakovostnejših komunalnih dejavnostih bistveno večje in bolj kompleksne. S tem so povezana tudi ekonomska vprašanja, predvsem z vidika financiranja teh dejavnosti. Zaradi vedno večjih potreb po javnih storitvah in omejenih javnih virov za financiranje javne infrastrukture se vedno znova išče sprejemljive načine, ki bi ta razkorak zmanjšali. Eden izmed možnih je tudi JZP, ki pa ni vedno primerna alternativa klasičnemu načinu financiranja z javnimi sredstvi. Pomembno je torej vedeti kdaj je primerno uporabiti JZP. Pred tem pa moramo poznati dejanske investicijske potrebe in tudi (z)možnosti financiranja teh potreb.

3.1 Opredelitev komunalnih dejavnosti in komunalnega gospodarstva

Komunalna dejavnost kot besedna zveza izhaja iz francoskega 'commune' oz. latinskega 'communis', kar pomeni skupen. V srednjem veku se je izraz komuna nanašal na mesto s precejšnjo samostojnostjo in samoupravo. V času Sovjetske Zveze je bila komuna ime za družbenoekonomsko in politično samoupravno skupnost kot enoto socialistične družbe, medtem ko je pri nas komuna pomenila obliko socialistične krajevne skupnosti²⁷.

Komunalno dejavnost je celovito opredelil Klemenčič (1997, str. 21) in sicer kot »*družbeno dejavnost, katere naloga je v tem, da redno, praviloma zdržema, reproducira temeljne materialne pogoje življenja v naselju*«. Ker je ta dejavnost posebnega družbenega pomena je določanje obsega, sestave, organizacije, upravljanja, kot tudi določanje cen oz. tarif za komunalne storitve predmet širšega družbenega preudarka ter občinske komunalne politike. Opredelitev izhaja iz temeljnih značilnosti komunalnih dejavnosti. Te so (idem):

- ❖ proizvodi in storitve, ki jih nudi komunalna dejavnost, so materialne narave,
- ❖ proizvodi in storitve, ki jih nudi komunalna dejavnost, so temeljnega pomena za obstoj in razvoj človeka oz. človeške družbe,
- ❖ komunalna dejavnost je vezana na naselje, in
- ❖ komunalna dejavnost se opravlja redno, kot to ustreza načinu in dinamiki življenja v naselju.

²⁷ glej Slovar slovenskega knjižnega jezika (2000), pa tudi Slovenski etimološki slovar (Snoj, 1997, str. 254).

Komunalna dejavnost je precej širok pojem, ki zajema tudi ožji ekonomski pojem **komunalno gospodarstvo** oz. **komunalno gospodarjenje**. Sam pojem gospodarjenje opredeljuje Bajt kot »zavestno dejavnost z namenom zmanjšati omejenost sredstev, s katerimi zadovoljujemo svoje potrebe« (Bajt, 1963, cit. po Klemenčič, 1997, str. 36). Gospodarjenje ima tako za cilj zadovoljevanje družbenih potreb po materialnih dobrinah, ki so na razpolago v omejenem obsegu. Komunalno gospodarjenje je torej gospodarjenje na komunalnem področju. Komunalna dejavnost pa poleg komunalnega gospodarjenja zajema tudi dejavnosti, ki posredno pripomorejo k uresničevanju temeljne naloge komunalne dejavnosti (npr. odnosi z javnostmi, osveščanje prebivalstva, izobraževanje kadrov, ...) (Klemenčič, 1997).

3.2 Razvrstitev komunalnih dejavnosti

Pri obravnavanju komunalnih dejavnosti je eno izhodiščnih vprašanj, katere dejavnosti štejemo za komunalne, torej njihova razvrstitev. Razvrstitev (nomenklatura) komunalnih dejavnosti se je v preteklosti precej spreminjala²⁸.

Po osamosvojitvi Slovenije je prvo veliko spremembo v razvrstitvi komunalnih dejavnosti prinesel Zakon o gospodarskih javnih službah²⁹ (v nadaljevanju ZGJS) iz leta 1993, po katerem so se *dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih materialne infrastrukture* (med njimi tudi komunalne) preimenoval³⁰ v gospodarske javne službe (v nadaljevanju GJS). Zakon predvideva, da se z GJS »zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in koliko jih ni mogoče zagotavljati na trgu« (ZGJS, 1. člen).

Tej definiciji pa ustreza predhodno navedena opredelitev komunalne dejavnosti, ki tako nedvomno sodi med GJS. ZGJS ni podrobneje določil katere dejavnosti sodijo med GJS, ampak je to določitev prepustil področnim zakonom.

²⁸ glej Klemenčič, 1997, str. 23-34.

²⁹ Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Uradni list RS, št. 32/93.

³⁰ glej 68. člen ZGJS, ki določa javne službe.

ZGJS je uvedel delitev GJS tako na državne (republiške) in občinske (lokalne), kot tudi na obvezne in izbirne. Prva delitev opisuje kdo jih zagotavlja, druga pa način njihove uporabe. Uporaba javnih dobrin, nujenih s strani obveznih GJS, je obvezna, pri izbirnih GJS pa ni. Obvezne GJS so določene z zakonom in jih zagotavlja bodisi država (*obvezne državne GJS*) bodisi lokalne skupnosti (*obvezne občinske GJS*). Izbirne GJS so lahko le občinske, določene s splošnim pravnim aktom lokalnih skupnosti (odlok). Državne GJS so namreč vse obvezne.

Za področje komunalnega gospodarstva je obvezne GJS določil Zakon o varstvu okolja (ZVO)³¹ iz leta 1993, ki komunalne dejavnosti uvršča med *obvezne lokalne javne službe*. Novi Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)³² iz leta 2004 pa je pojem preimenoval v *obvezne občinske GJS varstva okolja*, med katere uvršča naslednje dejavnosti:

1. oskrba s pitno vodo,
2. odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
3. zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,
4. odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov,
5. urejanje in čiščenje javnih površin.

Razvrstitev komunalnih dejavnosti za potrebe statističnih analiz obravnava Standardna klasifikacija dejavnosti³³ (SKD), ki je bila izdana leta 1994. SKD temelji na statistični nomenklaturi ekonomskih aktivnosti v Evropski skupnosti, ki je obvezen statistični standard Evropske Unije in je primerljiva z mednarodno klasifikacijo dejavnosti, razvito s strani Združenih narodov (Klemenčič, 1997).

Sicer je dejavnosti, ki imajo značaj komunalnih dejavnosti, bistveno več kot jih omenja Zakon o varstvu okolja, vendar jih je zakonodajalec vključil pod različna funkcionalna področja (energetika, promet in zveze...). Prejšnja zakonodaja s področja komunalnih dejavnosti je mednje uvrščala tudi javni potniški promet, pogrebno dejavnost, javno razsvetlavo idr...

³¹ Zakon o varstvu okolja (ZVO). Uradni list RS, št. 32/93.

³² Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 41/04, 17/06 - ORZVO187, 20/06 – ZVO-1A

³³ Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije dejavnosti, Uradni list RS, št. 34/94.

3.3 Razvoj organizacijskih oblik komunalnih dejavnosti v Sloveniji

Razvoj organizacijskih oblik na področju komunalnih dejavnosti podrobneje opisuje Klemenčič v monografiji Komunalno gospodarstvo iz leta 1980. Povzetek omenjenega razvoja je Rakar (1994) zapisal v svoji monografiji z enakim naslovom. V nadaljevanju navajam povzetek s dodatnimi pojasnili v obliki opomb.

Področje komunalnih dejavnosti je v preteklosti bilo deležno številnih sprememb. Že pri omejitvi na spremembe v načinu financiranja, je bilo od leta 1945 dalje področje podvrženo vrsti mejnikov, ki so poskušali spreminjati obstoječa razmerja glede pristojnosti upravljanja in vodenja komunalnih dejavnosti na treh različnih ravneh: **institucionalni**, **poslovno-razvojni** in **tehnični** (Rakar, 1994, str. 179).

Institucionalna raven upravljanja je praviloma vedno v pristojnosti lokalne skupnosti, za **tehnično raven**, t.j. za neposredno izvajanje dejavnosti je praviloma vedno odgovoren izvajalec, pri **poslovno-razvojni ravni**, t.j. financiranje, planiranje, investicijske izgradnje, inovacije, odnosi z javnostjo ipd... pa so rešitve zelo različne, in tako je bilo tudi pri nas (ibidem).

Od konca II. svetovne vojne do sredine petdesetih let so bile vse tri upravljaljske ravni združene pri takratnih občinskih in krajevnih ljudskih odborih, saj so se komunalne dejavnosti izvajale preko *režijskih obratov*. Proti koncu petdesetih³⁴ in v začetku šestdesetih³⁵ let se je začel proces ločevanja in osamosvajanja tehnične ravni v smislu oblikovanja *samostojnih komunalnih podjetij*, kar je bilo kasneje pravno sankcionirano z zakonom³⁶ (ibidem).

³⁴ Mejnik je bila leta 1957 sprejeta Resolucija o perspektivnem razvoju splošne potrošnje, ki je postavila zahtevo po uveljavljanju načela samofinanciranja tudi na področju komunalne dejavnosti (Klemenčič, 1997).

³⁵ Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena, ki je bil sprejet leta 1967. Zakon je podrobno uredil razmerje komunalne delovne organizacije do občine kot tudi do uporabnikov storitev, ki so z uveljavljenim načelom javnosti dobili možnost vpogleda v delo komunalne delovne organizacije (idem).

³⁶ Leta 1975 je bil sprejet Zakon o komunalnih organizacijah posebnega družbenega pomena, s katerim so bile

Sledi pričetek ločevanja in osamosvajanja poslovno-razvojne ravni, ki je vodilo najprej v oblikovanje samostojnih komunalnih skladov, kasneje pa v oblikovanje komunalnih samostojnih interesnih skupnosti³⁷, ki jim je ustava³⁸ prisodila tudi znaten del pristojnosti, ki so prej pripadale občinam. Zakon o komunalnih dejavnostih je leta 1982 del pristojnosti (natančneje: skrb za razširjeno reprodukcijo) prenesel s iz samoupravnih interesnih skupnosti neposredno na komunalna podjetja (ibidem).

Tako so bile neposredno pred formalnim pričetkom demokratizacije slovenske družbe za zagotavljanje javnega interesa in za razvoj na področju komunalnih dejavnosti odgovorne samoupravne interesne skupnosti, management (v pravem pomenu besede) je pripadal komunalnim podjetjem, občine in mesta pa so na tem področju imele le še interventno in nadzorno vlogo. Takšna manjvrednostna vloga lokalnih skupnosti je motila že prejšnje nosilce oblasti, zato so z ustavnim zakonom³⁹ vse samoupravne interesne skupnosti ukinili in njihove pristojnosti (do sprejema novih sistemskih zakonov) prenesli na družbeno-politične skupnosti, t.j. občine (ibidem). Tako so občine postale pristojne tako za institucionalno kot na poslovno-razvojno raven upravljanja, pristojnost glede tehnične ravni upravljanja pa je prešla na izvajalce komunalnih dejavnosti.

Družbeno-ekonomske spremembe po osamosvojitvi Slovenije (lastninsko preoblikovanje podjetij oz. privatizacija družbenih podjetij) in začetek prilagajanja evropskim pravnim tokovom so pripeljali do sprejetja množice zakonskih aktov in predpisov v zvezi z delovanjem lokalne samouprave in razvojem javnega sektorja. Leta 1993 je bil sprejet ZGJS, ki je postal nov mejnik glede organiziranja komunalne dejavnosti.

komunalne organizacije izenačene z organizacijami združenega dela na področju gospodarstva. Organizacijska posebnost tega zakona so bili zbori delegatov uporabnikov komunalnih storitev, ki so odločali o zadevah skupnega odločanja v organizaciji (idem).

³⁷ Samoupravne interesne skupnosti (SiS) so bile novost po ustavi iz leta 1974. Ustanovljene so bile z namenom 'zadovoljevanja skupnih interesov in potreb delovnih ljudi' (Klemenčič, 1997).

³⁸ Ustava SRS, Uradni list SRS, št. 6/74.

³⁹ Zakon o določitvi nalog, ki jih od 1.1.1990 začasno opravljajo organi samoupravnih interesnih skupnosti in o ustanovitvi določenih republiških upravnih organov (ZEG-D) (Uradni list SRS, št. 42/89, RS, št. 8/91). Ta zakon je določil, da samoupravne interesne skupnosti, ki so bile ustanovljene na podlagi zakona o komunalnih dejavnostih, prenehajo z delom 31.12.1989.

Z uveljavitvijo ZGJS je premoženje vseh javnih in drugih podjetij ter organizacij, ki so opravljale dejavnost posebnega družbenega pomena, postalo lastnina države oz. lokalne skupnosti, in sicer v sorazmerju z deležem družbenega kapitala, ki je bil pridobljen v okviru financiranja prek sistema samoupravnih interesnih skupnosti oz. sistema financiranja javne porabe⁴⁰ (ZGJS, 69. člen). Del premoženja, s katerim so upravljala omenjena podjetja in ki je bil rezultat dela delavcev, se je lahko lastnil po enakem postopku kot drug družbeni kapital. Država je olastnila le tista podjetja, ki so pretežno opravljala dejavnost posebnega družbenega pomena na področju materialne infrastrukture (Ivanjko, 2003).

S prenosom lastništva na občine pa so se nanje prenesle poleg pristojnosti na institucionalni tudi vse pristojnosti na upravno-operativni in razvojni ravni ter vse pristojnosti, ki so jih prej imele krajevne skupnosti. Izvajalci po uvedbi ZGJS skrbijo le še za tehnično raven upravljanja, t.j. za proizvodnjo dobrin in opravljanje storitev ter za zagotavljanje funkcionalne in obratovalne sposobnosti komunalnih oskrbovalnih sistemov (Rakar, 1996b).

3.4 Organizacijske oblike po Zakonu o gospodarskih javnih službah

ZGJS je sistemsko uredil vrste in delovanje GJS, uporabo javnih dobrin, financiranje GJS in nadzor nad njihovim poslovanjem. Način opravljanja GJS se določi bodisi z uredbo vlade (pri državnih GJS) bodisi z odlokom lokalne skupnosti (pri občinskih GJS), na podlagi katere/-ga se uredijo pogoji za zagotavljanje javnih dobrin, način financiranja, oblikovanje cen, pravice in obveznosti udeležencev in vsa druga vprašanja v zvezi z opravljanjem javne službe v javnem interesu (akt o načinu izvajanja GJS).

ZGJS v 6. členu predvideva pet organizacijskih oblik, ki jih v naslednjih členih podrobneje opiše. Na tem mestu navajam katere so te oblike in povzetek osnovnih značilnosti, nekatere oblike obravnavam podrobneje v kasnejših poglavjih. Te organizacijske oblike so:

⁴⁰ podrobneje je ta proces določala Uredba o načinu ugotavljanja deležev družbenega kapitala, ki po zakonu o gospodarskih javnih službah postanejo lastnina občine ali mesta Ljubljane (Uradni list RS, št. 59/93, 60/93)

1. *režijski obrat* - primerna oblika takrat, ko bi zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe bilo neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo (režijski obrat je nesamostojni oz. samostojni oddelek⁴¹ znotraj organa lokalne skupnosti, od katerega je tudi finančno odvisen - ni pravna oseba);
2. *javni gospodarski zavod* – primerna oblika v primerih opravljanja ene ali več GJS, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oz. če to ni njihov cilj (je pravna oseba pod nadzorom državne ali lokalne uprave ter v večinskem lastništvu države ali lokalne skupnosti);
3. *javno podjetje* - primerno v primerih opravljanja ene ali več GJS večjega obsega ali v primerih profitne monopolne dejavnosti, ki je določena kot GJS (je samostojna pravna oseba, ki jo ustanovi država ali lokalna skupnost v eni od oblik gospodarskih družb⁴², ima lastne prihodke in lasten transakcijski račun);
4. *koncesija osebi zasebnega prava* – podelitev izključne pravice izvajanja določenih del in/ali izvajanja dejavnosti subjektu zasebnega prava (koncesionar) s strani države ali lokalne skupnosti (koncedent),
5. *vlaganje javnega kapitala v dejavnost osebe zasebnega prava*, kadar je ta oblika primernejša od prej naštetih oblik (pravna oblika, ki s pogodbo definira začasen prenos javnih virov na zasebni sektor, ki potem zagotavlja javno storitev; predhodna oblika javno-zasebnega partnerstva).

ZGJS dejansko predstavlja zakonsko podlago za privatizacijo komunalnih dejavnosti v Sloveniji, saj poleg oblik **izvajanja GJS v režiji** (*režijski obrat, javni gospodarski zavod in javno podjetje*) predvideva tudi **privatizirano izvajanje GJS** v obliki **koncesij osebam zasebnega prava** in **vlaganje javnega kapitala v dejavnost osebe zasebnega prava** (Virant, 2004). Dodatno pa ZGJS v 12. členu določa, da lahko lokalna skupnost del strokovno-tehničnih in razvojnih nalog, ki so sicer v njeni pristojnosti, poveri za to usposobljeni organizaciji ali podjetju. Ta pa tudi ni nujno subjekt javnega prava, saj ZGJS tega ne eksplicitno določa.

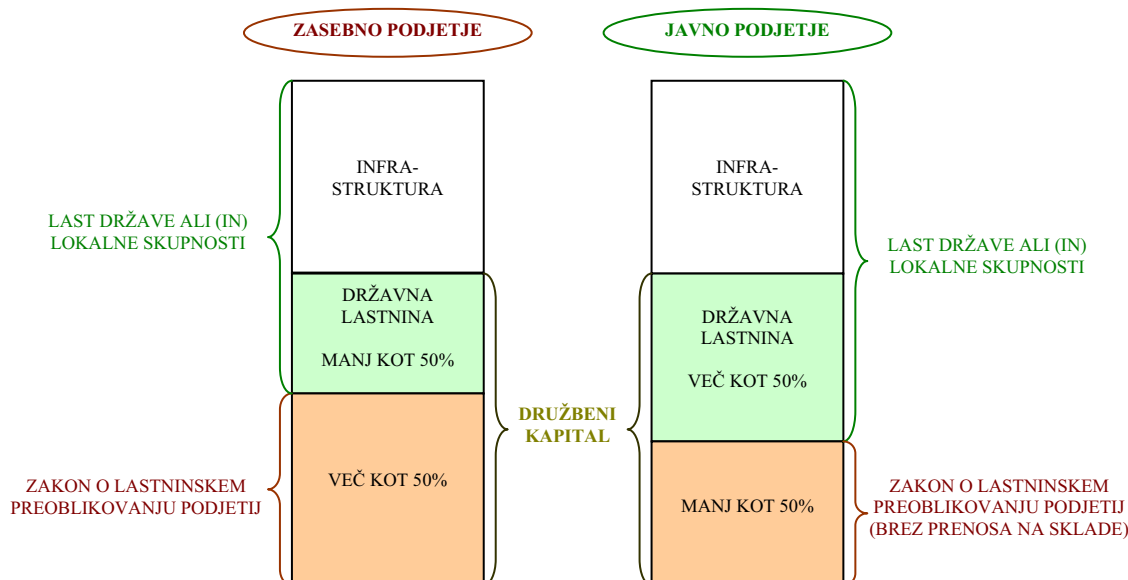
⁴¹ Glej Klemenčič, 1997, str. 155.

⁴² Javno podjetje se ustanovi v eni od oblik gospodarskih družb v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah., praviloma kot kapitalska družba (d.d. ali d.o.o.)

3.5 Proces lastninjenja komunalnih (družbenih) podjetij

Proces lastninskega preoblikovanja komunalnih podjetij po ZGJS je tekel vzporedno z vsesplošnim procesom lastninskega preoblikovanja družbenih podjetij, ki se je pričel leta 1992. Vendar je imel proces po ZGJS svoje posebnosti.

Ob uveljavitvi ZGJS je premoženje podjetij in organizacij, ki so izvajala GJS oz. dejavnosti posebnega družbenega pomena in so se financirala pretežno iz javnih sredstev, po zakonu postalo lastnina Republike Slovenije, občine ali mesta Ljubljane. Pri tem se je iz kapitala teh podjetij najprej izločilo objekte in naprave, namenjene za izvajanje javne službe (infrastruktura), ki so postali last države ali občine. Nato se je ugotovilo, v kolikšnem deležu je bila dejavnost podjetja v zadnjih desetih letih financirana iz javnih sredstev. V tem deležu je postala lastnica podjetja država ali lokalna skupnost. Preostali del pa se je lastninil v skladu z Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij⁴³, torej tako, kot so se vsa druga podjetja lastninila v celoti (z interno razdelitvijo delnic, notranjim odkupom, javno prodajo, ipd...) (Virant, 2004, str. 156, 157).



Slika 1: Lastninsko preoblikovanje komunalnih podjetij po ZGJS (Hrovatin, 2002, str. 78)

⁴³ Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij - ZLPP (Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93).

Pri preoblikovanju pa je prišlo do nekaterih posebnosti. Medtem ko so se vsa podjetja (in *organizacije združenega dela*) z ugotovljenim večinskim deležem javnega financiranja statusno preoblikovala v javna podjetja (v večinski državni lasti), pa so se tista podjetja, pri katerih je bilo v skladu z zakonom ugotovljen manjšinski delež javnega financiranja (manj kot 50%), preoblikovala v običajne gospodarske družbe, pri čemer pa je občina ostala brez ustanoviteljskih pravic. Kljub temu ta podjetja še naprej opravljajo javno službo, čeprav bi se kot zasebna podjetja morala potegovati za koncesijo na javnem razpisu (idem).

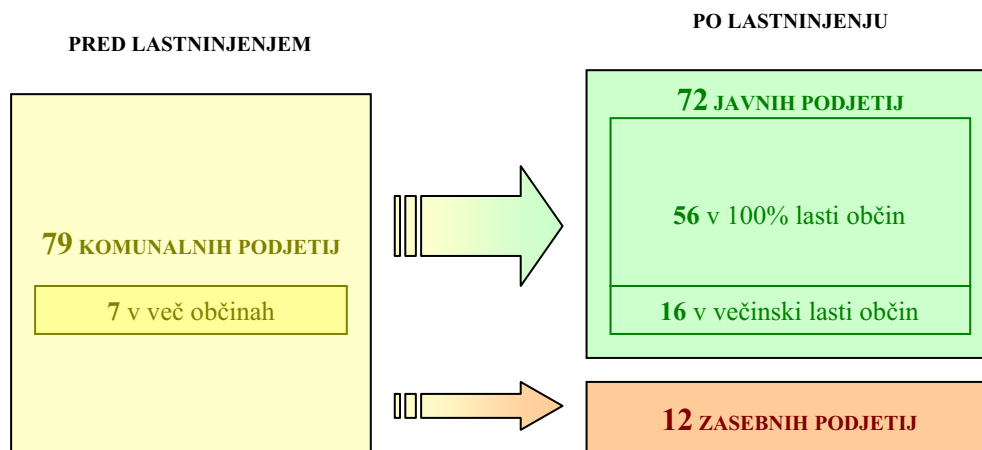
Danes so vsa javna podjetja po svoji strukturi v pretežni javni lasti. Po ZGJS sicer javno podjetje lahko postane last zasebnopravnega subjekta in sicer tako, da pridobi večinski delež (ki ga imata sedaj država ali občina), vendar pa je bilo v preteklosti kot navaja Virant odtujevanje delnic in poslovnih deležev javnih podjetij zakonsko onemogočeno⁴⁴.

Pravni status komunalnih podjetij se je torej po lastninskem preoblikovanju, kot ga je določil ZGJS, spremenil bodisi v *javno podjetje*, bodisi v *zasebno podjetje*. Poleg lastninske strukture, ki določajo imetnika ustanoviteljskih pravic, se obliki razlikujeta tudi po davčno-finančni plati, saj so javna podjetja oproščena plačila davka na dobiček, zasebna pa ne. To pa lahko vpliva tudi na velikost investicijskih sredstev, ki jih podjetja namenjajo iz dobička (Hrovatin, 2002).

Po podatkih študije Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja iz leta 1999 se je v procesu lastninjenja iz prejšnjih 79 komunalnih podjetij (od teh jih je 7 delovalo v več občinah), nastalo 84 novih komunalnih družb in 7 izločenih družb (Slika 2). Po reorganizaciji je večina komunalnih podjetij (56 oz. 66,7%) ostalo v 100% lasti občin, v večinski lasti občin je ostalo 16 (19%) podjetij, nastalo pa je 12 (14,3%) zasebnih podjetij.

⁴⁴ Avtor se sklicuje na Zakon o začasni prepovedi privatizacije pravnih oseb in premoženja v lasti RS (Uradni list RS, št. 20/95, 37/95), ki pa je veljal vse do 15. 10. 1999, ko ga je ukinil Zakon o javnih financah (ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO). ZJF pa vsaj v začetni fazi teh omejitev ni vseboval, saj mu je zakonodajalec dodal 80.j člen, ki prepoveduje privatizacijo javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, šele leta 2002 v ZJF-C (Uradni list RS, št. 30/02). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Uradni list RS, št. 127/06) derogira omenjeni 80.j člen ZJF in obenem ureja vprašanje privatizacije.

Skupno je torej po lastninjenju nastalo 72 (85,7%) javnih podjetij, ki so bodisi v popolni bodisi v večinski lasti občine, ostala podjetja so zasebna (Hrovatin, 2002, str. 77, 79).



Slika 2: Statusno preoblikovanje komunalnih podjetij do leta 1999

Prenos komunalnih objektov in naprav s komunalnih podjetij na lokalne skupnosti pa je imel tudi finančne posledice in probleme. Lokalne skupnosti so namreč postale odgovorne za na novo pridobljeno lastnino, s katero morajo v skladu z 51. členom Zakona o lokalni samoupravi⁴⁵ (ZLS) gospodariti kot dober gospodar. To pa pomeni (čeprav to eksplicitno ni nikjer omenjeno), da morajo **lokalne skupnosti** skrbeti **tudi** za funkcionalno in obratovalno sposobnost komunalnih objektov in naprav ter za njihovo zamenjavo po preteku amortizacijske dobe. Na novo vlogo pa že prejšnje občine niso bile pripravljene, njihovo teritorialno preoblikovanje in nekateri nerazumljivi ukrepi tekoče ekonomske politike pa so položaj še dodatno zapletli (Rakar, 1996b).

⁴⁵ Zakon o lokalni samoupravi - ZLS, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 87/01-ZSam-1, 51/02-ZLS-L, 72/05, 14/07-ZSPDPO, 60/07.

3.6 Nekatere pomanjkljivosti Zakona o gospodarskih javnih službah pri javnih podjetjih in koncesijah

3.6.1 Javna podjetja

Položaj javnih podjetij pri nas je nekoliko nejasen. Javno podjetje je po eni strani gospodarska družba, katere lastniki (družbeniki) so lahko tudi osebe zasebnega prava, po drugi strani pa to podjetje izvaja dejavnost v javnem interesu, regulirano s strani države ali lokalne skupnosti. Takšno dvojno vlogo javnega podjetja omogoča ZGJS, saj javnemu podjetju ne prepoveduje, da bi poleg javne službe izvajal tudi tržno dejavnost. Morajo pa javna podjetja voditi ločeno računovodstvo za tisti del poslovanja, ki se nanaša na javno službo.

Takšen položaj pa je sporen ne samo z vidika možnosti izkoriščanja monopolnega položaja javnih podjetij, pač pa tudi z vidika pravne varnosti lastnikov – vlagateljev kapitala, saj se lahko njihov lastninski položaj z oblastnimi odločitvami države in lokalne skupnosti poslabša in to povsem nepredvidljivo (Virant, 2004).

Virant tako zagovarjajo tezo, da bi morale javno podjetje kot posebna statusna oblika »*izginiti iz našega pravnega reda*« (idem, str. 139). Alternativo izvajanja GJS pa vidi v sami državi ali lokalni skupnosti v okviru svoje uprave ali preko ločenih organizacijskih oblik, v katerih ni zasebnega kapitala, sicer pa v podeljevanju koncesij gospodarskim družbam.

Tudi številni drugi avtorji vidijo nesprejemljivost v dvojni vlogi javnega podjetja in zagovarjajo vsaj njegovo statusno preoblikovanje, če ne celo ukinitvev.

Pličanič (2004) tako navaja, da je javno podjetje po slovenski zakonodaji oseba javnega prava, ki se organizira kot gospodarska družba in se večinoma (z izjemo nekaj določb ZGJS) ravna po zasebnem gospodarskem pravu. Izkušnje pa so pokazale, da je takšna zakonska ureditev javnega podjetja gospodarsko neučinkovita in pravno neprimerna ter kot taka presežena in **potrebna pravnoorganizacijske preнове**.

3.6.2 Koncesije osebam zasebnega prava

Pomanjkljivost ZGJS pri koncesijah se kaže v **preohlapnih določbah glede javnega razpisa**. Tako se v praksi glede javnega razpisa pojavlja vprašanje smiselne uporabe določb Zakona o javnih naročilih. Pri *javnem naročilu* gre za postopek naročanja blaga, gradbenih del in storitev, ki se financirajo iz javnih sredstev. Pri *koncesiji* pa gre za podelitev pooblastila za izvajanje GJS, ki se financira iz cene storitev. Glede na pravno praznino v ZGJS pa je smiselna uporaba Zakona o javnih naročilih tudi edina možnost (Virant, 2004).

Pojavlja se tudi vprašanje, ali je potrebno voditi **dva postopka** (postopek oddaje javnega naročila in postopek oddaje koncesije), kadar koncedent od izbranega kandidata pričakuje najprej izgradnjo infrastrukture, nato pa še izvajanje GJS s pomočjo te infrastrukture. Postopka se namreč med seboj razlikujeta (npr. glede organa, ki opravi izbiro, glede sodnega varstva...). V primeru zasebnega financiranja izgradnje infrastrukture je namreč jasno, da gre za podelitev koncesije. Če pa se izgradnja infrastrukture v celoti financira iz proračuna, pa je po Virantovem mnenju potrebno izvesti najprej postopek oddaje javnega naročila in šele nato (pred začetkom obratovanja) oddati koncesijo. Postopek bi bil izjemoma enoten (kot podelitev koncesije) v primerih znatnega prispevka (investicije) koncesionarja, saj slednji načrtuje povrnitev investicije preko izvajanja GJS (*idem*).

V praksi je težavna tudi določba ZGJS, da se **koncesionarja izbere v upravnem postopku**, t.j. z upravno odločbo. Upravni postopek je namreč težko združljiv s postopkom javnega razpisa. V upravnem postopku je npr. potrebno opraviti javno obravnavo. Poleg tega imajo neizbrani ponudniki možnost pritožbe zoper odločbo o izbiri, zoper odločbo o pritožbi pa ima vsak prizadeti subjekt možnost sprožiti upravni spor (spor o zakonitosti upravne odločbe) pred upravnim sodiščem, kar lahko postopek podelitve koncesije precej podaljša.

3.7 Financiranje komunalnih dejavnosti

Glede financiranja komunalne dejavnosti je potrebno razlikovati med dejavnostmi v okviru individualne in skupne komunalne porabe. Komunalne dejavnosti se glede na možnost določitve neposrednega potrošnika in količine njegove potrošnje delijo na (Klemenčič, 1997):

- ❖ *dejavnosti individualne komunalne porabe*, kjer je taka določitev možna, in
- ❖ *dejavnosti skupne (kolektivne) komunalne porabe*, kjer taka določitev ni možna oz. ni racionalna (torej ni možno določiti uporabnike in/ali njihove porabe).

Načine financiranja komunalnih dejavnosti določa ZGJS kot krovni zakon na področju GJS. Po določbah ZGJS se GJS financirajo predvsem:

- ❖ **s ceno proizvoda ali storitve** (dejavnosti individualne komunalne porabe),
- ❖ **s proračunskimi sredstvi** (dejavnosti skupne komunalne porabe),
- ❖ iz drugih virov (**lokalni davek, posojila, tuja vlaganja**).

Glavni vir sredstev za financiranje dejavnosti individualne komunalne porabe predstavljajo cene za komunalne proizvode ali storitve, ki jih plačujejo uporabniki. Po določilih ZGJS so cene lahko v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Cene so lahko diferencirane, lahko pa tudi subvencionirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin. V primeru subvencioniranja se razliko do cene zagotavlja iz proračunskih sredstev.

Dejavnosti skupne komunalne porabe se financirajo pretežno iz proračunskih sredstev, pri čemer je razmejitev financiranja odvisna od njihovega pomena. Državne GJS so namreč obvezne in se v celoti financirajo iz državnega proračuna. Lokalne GJS pa so lahko obvezne ali izbirne, pri čemer izbirne GJS financira občina sama, financiranje obveznih pa razdeljeno med državo in občino na način, ki ga določa zakon.

Kot dodaten vir financiranja lahko lokalna skupnost predpiše davek (lokalni davek) v skladu s predpisi, ki urejajo financiranje javne porabe in nalog lokalnih skupnosti (61. člen).

Za financiranje infrastrukturnih objektov dovoljuje ZGJS tudi najemanje kratkoročnih ali dolgoročnih posojil tako s strani države (pri državnih GJS) kot s strani lokalne skupnosti (pri občinskih GJS) (63. člen). Pri občinah so posojila precej omejen vir, saj je zadolževanje občin zakonsko omejeno⁴⁶.

Pod zakonsko določenimi pogoji se lahko sredstva za investicijsko izgradnjo objektov in naprav, namenjenih za opravljanje GJS, pridobivajo iz sredstev vlaganj tujih oseb in iz sredstev tujih in mednarodnih posojil (64. člen).

Med dejavnosti, ki jih ZVO-1 določa kot obvezne občinske GJS varstva okolja, so vključene tako dejavnosti individualne kot tudi skupne komunalne porabe:

- oskrba s pitno vodo (individualna komunalna poraba),
- odvajanje in čiščenje komunalne (individualna) in padavinske (skupna) odpadne vode,
- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov (individualna),
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov (individualna),
- urejanje in čiščenje javnih površin (skupna komunalna poraba).

Zato se na lokalni ravni plačevanje izvajanja dejavnosti s ceno lahko uveljavlja le za naslednje, v zakonu navedene dejavnosti – dejavnosti individualne komunalne porabe:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode,
- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov in
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov.

Čeprav ZGJS kot glavni vir financiranja dejavnosti individualne komunalne porabe predvideva cene za komunalne proizvode ali storitve, ta vir ne zadošča za kritje investicijskih potreb v infrastrukturne objekte in naprave.

⁴⁶ Zakon o financiranju občin (ZFO-1) namreč določa dovoljeno zadolževanje občin v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20% realiziranih prihodkov iz bilance leta pred zadolževanjem, pri čemer odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne presega 5% realiziranih prihodkov proračuna za leto pred zadolževanjem. Način zadolževanja pa predpisuje Zakon o javnih financah (ZJF).

Nujnost vlaganj v okoljsko infrastrukturo pa diktirajo evropski okoljski standardi v cilju zaščite vodnih virov. Na to pa med drugim vplivajo vsa tri temeljna področja komunalnih dejavnosti individualne komunalne porabe: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode ter ravnanje z odpadki z njihovim odlaganjem. Tem standardom pa obstoječa komunalna infrastruktura na teh področjih večinoma ne ustreza.

Ob upoštevanju načinov financiranja dejavnosti individualne komunalne potrošnje po ZGJS, so od obstoječih finančnih virov vse bolj aktualni predvsem:

- nepovratna namenska sredstva iz evropskih skladov (predvsem Kohezijski sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj),
- posojila oz. zadolževanje s strani občine oz. države (nekomercialna posojila Ekološkega sklada, Javnega sklada za regionalni razvoj, Evropske investicijske banke, Evropske banke za obnovo in razvoj ter komercialna posojila),
- zasebna sredstva (koncesijske dajatve in kapitalske naložbe zasebnega sektorja v javne projekte oz. sredstva, pridobljena z sodelovanjem zasebnega sektorja v okviru JZP).

Zasebna sredstva so po ZGJS predstavljala sredstva, pridobljena na podlagi podeljene koncesije in sredstva, ki jih zasebni sektor kot družbenik oz. delničar vložil v javno podjetje oz. javni gospodarski zavod. Uvedba ZJZP vnaša na to področje spremembe, predvsem zahtevo po lastninskem 'prečiščenju' javnih podjetij in podrobnejšem pravnem urejanju postopka podeljevanja koncesij. Navedene spremembe so obravnavane v poglavju o ZJZP, načini sodelovanja zasebnega sektorja pa v poglavju o vrstah javno-zasebnih partnerstev.

Potrebe po vlaganjih v komunalno infrastrukturo so identificirane v več operativnih programih, ki temeljijo na različnih podlagah. Tako na področju varstva okolja izhajajo številni operativni programi iz Nacionalnega programa varstva okolja⁴⁷ (ReNPVO), po drugi strani pa so oblikovani vzporedni operativni programi v cilju čimbolj uspešnega črpanja nepovratnih evropskih sredstev, ki se z 'okoljskimi' operativnimi programi v marsičem prekrivajo. Vsem operativnim programom je skupno, da se za izvedbo potrebnih projektov naslanjajo predvsem na najugodnejši vir financiranja, t.j. **sredstva evropskih skladov**.

⁴⁷ Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005—2012 (ReNPVO), Uradni list RS, št. 2/06.

Opozoriti je potrebno na **problem kombiniranega sofinanciranja s strani zasebnega kapitala in evropskih skladov**. V dosednji praksi so bili namreč tako pri nas kot v EU projekti financirani 'strogo ločeno'. To pomeni da so se financirali ali s sredstvi iz evropskih skladov in državnega proračuna, ali s sredstvi zasebnega kapitala, čeprav zakonodaja v EU ne prepoveduje kombiniranega financiranja sredstev iz skladov z zasebnimi sredstvi (Abadie, Howcroft, 2004). Razloge za to gre iskati predvsem v kompleksnosti takega hibridnega financiranja, saj so postopki financiranja nekega projekta s sredstvi proračuna EU popolnoma drugačni in nemalokrat tudi neskladni s postopki, značilnimi za JZP. Tako financiranje zahteva precejšnjo mero izkušenosti javnega partnerja na področju JZP in je pri začetnih projektih JZP v Sloveniji neprimerno. Vendar ob upoštevanju temeljnih načel pri oblikovanju JZP, kot jih navaja Vodič za uspešna javno-zasebna partnerstva⁴⁸, in ob izdatni tehnični pomoči EU pri vzpostavljanju takih projektov, predstavlja po mnenju Abadie in Howcroft prav hibridno financiranje izziv za povečanje obsega bodočih infrastrukturnih projektov.

3.7.1 Sredstva evropskih skladov kot vir financiranja projektov komunalne infrastrukture

Temeljni cilj dodeljevanja finančnih pomoči iz Evropske unije (EU) je zmanjšanje gospodarskih ter socialnih razlik med državami članicami EU in tudi državami pristopnicami. Glavno vodilo politike EU je regionalna politika in skladen razvoj regij. Glede na to namenja Komisija EU precej sredstev za regionalni razvoj svojih članic. Omenjeno financiranje poteka v obliki različnih skladov. Na področju infrastrukture in vladnih storitev so za države članice EU najpomembnejši *strukturni skladi* in *kohezijski sklad*, za države pristopnice in države kandidatke pa sklada *PHARE*⁴⁹ in *ISPA*⁵⁰. Z vključitvijo v EU nove države članice ne morejo več črpati sredstev iz predpristopnih skladov, kot polnopravne članice pa so upravičene do sredstev *kohezijskega sklada* in do sredstev *strukturnih skladov*. Tako so v novih državah članicah ob vključitvi v EU vsi nedokončani ISPA projekti postali kohezijski projekti.

⁴⁸ glej str. 19

⁴⁹ PHARE - *Poland and Hungary Action for Restructuring the Economy*

⁵⁰ ISPA - *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession Aid*

Kohezijski sklad (KS) je namenjen sofinanciranju projektov okoljske in prometne infrastrukture v državah članicah, katerih BDP na prebivalca ne presega 90% povprečja v EU. Sredstva se dodeljujejo projektom investicijske vrednosti vsaj 10 mio €, okvirno v razmerju 50:50 – pol sredstev se namenja okoljskim projektom, pol pa transportnim projektom. KS projekte sofinancira do največ 85% investicijske vrednosti projekta. V cilju zmanjšanja števila projektov, ki potrebujejo odobritev Evropske komisije, je v programskem obdobju 2007-2013 prišlo do reforme izvajanja financiranja: prejšnje financiranje po projektu je nadomestilo financiranje po programu. Tako države članice (ob hkratnem upoštevanju področnih ciljev sklada in nekaterih predpisov o upravičenosti izdatkov) v okviru svojih nacionalnih programov po lastni presoji določajo projekte za dodelitev pomoči KS. Po tem predlogu Evropska komisija potrjuje le okoljske projekte nad 25 mio € in prometne projekte nad 50 mio €. Na tak način je KS ob ohranitvi enakih kriterijev dodeljevanja pomoči bolj integriran v delovanje pglavitnih strukturnih skladov (Abadie, Howcroft, 2004 in Walsh, 2004).

Med strukturnimi skladi je za področje komunalne infrastrukture zanimiv le *Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)*⁵¹, ki prispeva k zmanjševanju razlik v gospodarski in socialni razvitosti evropskih regij tako, da podpira vlaganja v proizvodnjo in infrastrukturo, zdravstvo in izobraževanje.

V obdobju 2004-2006 je Slovenija črpala sredstva iz naslova strukturnih skladov na osnovi Enotnega programskega dokumenta 2004-2006. Dokument je bil zasnovan kot akcijski načrt za obdobje do leta 2006, ki je določal, kako bo Slovenija dosegala svoje strateške cilje in usmeritve.

V programskem obdobju 2007-2013 se sredstva kohezijskega in strukturnih skladov dodeljujejo na podlagi Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja (2007, NSRO), ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence, in iz njega izhajajočih operativnih programov.

Dejanska razsežnost evropskih skladov pri financiranju je prikazana v poglavju potreb po vlaganju v komunalno infrastrukturo.

⁵¹ orig.: European Regional Development Fund (ERDF)

3.8 Ugotovitve

Komunalna dejavnost je »*družbena dejavnost, katere naloga je v tem, da redno, praviloma zdržema, reproducira temeljne materialne pogoje življenja v naselju*« Klemenčič (1997, str. 21). Komunalna dejavnost ima že po definiciji zelo pomembno vlogo v družbi in kot taka deluje v interesu družbe. V preteklosti je dejavnost imela bistveno večji pomen, kot ji ga danes namenja zakonodajalec z uvrstitvijo med dejavnosti varstva okolja. Z leti so namreč številne dejavnosti komunalnega značaja prešle pod druga področja pravnega urejanja.

Komunalne dejavnosti, kot obvezne občinske GJS varstva okolja, ureja ZGJS. Zakon je bil sprejet leta 1993 in je eden najdlje trajajočih zakonov na komunalnem področju, saj (z izjemo nekaj derogiranih členov, kot posledica ZJZP) velja še danes. ZGJS predvideva pet možnih organizacijskih oblik izvajanja GJS: režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, koncesije osebam zasebnega prava in vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Od teh predstavljajo prve tri izvajanje GJS v režiji, zadnji dve pa privatizirano izvajanje. S strani stroke so bile izpostavljene določene pomanjkljivosti organizacijskih oblik, predvsem po zaslugi pridruževanja EU.

ZGJS je imel na področju komunalnih dejavnosti revolucionarno vlogo, saj je zahteval tako organizacijsko kot statusno preoblikovanje predhodnih komunalnih podjetij. Tako je bilo na področju komunalnega gospodarstva izvedeno poddržavljenje pretežnega dela družbenega premoženja komunalnih podjetij in celotne njihove infrastrukture, ki je prešla v last občin. Z lastništvom pa se je na občine prenesla tudi odgovornost za vzdrževanje in obnavljanje komunalne infrastrukture, na kar pa občine niso bile pripravljene.

Financiranje komunalnega gospodarstva je zakonsko določeno v ZGJS. Občine so v skladu s svojo pristojnostjo za izvajanje obvezne GJS varstva okolja zadolžene za izvedbo potrebnih investicij v posamezna področja GJS. Pri tem lahko kot soinvestitorji ali viri sredstev (nepovratna sredstva) sodelujejo tudi drugi udeleženci (Republika Slovenija, sredstva EU, zasebni kapital).

4 POTREBE PO VLAGANJU V KOMUNALNO INFRASTRUKTURO

V luči prilagajanja evropski okoljski zakonodaji se kaže nujnost vlaganj na vseh področjih komunalnih dejavnosti. Investicije na teh področjih pa so v času, ko Slovenija še izpolnjuje konvergenčne kriterije tudi politično in ekonomsko motivirane. Prav s tega vidika je pri razvojnih projektih velik poudarek na financiranju iz evropskih skladov.

4.1 Politični in ekonomski motivi vlaganj

K nujnosti vlaganj v komunalno infrastrukturo dodatno napeljujejo tudi politični in predvsem ekonomski dejavniki, ki so zajeti v SRS in vseh njej podrejenih strategijah. SRS je namreč ključni razvojni dokument države, ki predstavlja konceptualni okvir za razvoj Slovenije v obdobju trenutne sedemletne finančne perspektive EU, t.j. 2007–2013. V tem obdobju naj bi Slovenija na podlagi SRS dosegla štirje temeljne razvojne cilje: gospodarski, družbeni, medgeneracijski in sonaravni razvojni cilj ter razvojni cilj prepoznavnosti v mednarodnem okolju (SRS, 2005).

Prednostno je obravnavan gospodarski razvojni cilj, t.j. »v desetih letih preseči povprečno raven gospodarske razvitosti EU⁵² (merjeno z BDP na prebivalca v pariteti kupne moči) in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije« (SRS, 2005, str. 7).

Uresničitev tega cilja pomeni za državljane osnovo za višanje kupne moči in splošne blaginje, na področju infrastrukturnih projektov pa to pomeni ukinitev možnosti črpanja sredstev KS, saj lahko zanje kandidirajo projekti le tistih držav, katerih BDP na prebivalca ne presega 90% povprečja v EU. Slovenija v tem programskem obdobju (2007-2013) še izpolnjuje pogoje za črpanje sredstev KS, ki sofinancira okoljske in prometne projekte do največ 85%, razliko pa morajo zagotoviti država in lokalne skupnosti.

⁵² V letu 2005 je Slovenski BDP na prebivalca po kupni moči dosegel 76,8% povprečja EU (OP RR, str. 18). V letu 2007 naj bi po napovedih Eurostata dosegel že 84% povprečja EU.

S tega vidika je oblikovanje projektov na način, da omogočajo črpanje nepovratnih sredstev iz KS nacionalna prioriteta. Glede na reformo izvajanja financiranja s strani KS, ko je prejšnje financiranje po projektu nadomestilo financiranje po programu (pri strukturnih skladih je taka praksa veljala že prej), pa je možnost črpanja za vso programsko obdobje že določena. V programskem obdobju 2007-2013 se namreč tako sredstva KS kot sredstva strukturnih skladov dodeljujejo na podlagi NSRO in iz njega izhajajočih operativnih programov. V kolikor dosežemo gospodarski razvojni cilj pa v bodoče (po 2013) kohezijskih sredstev ne bomo več mogli črpati.

Za črpanje sredstev KS pa mora tudi država izpolnjevati določene pogoje, predvsem stabilno makroekonomsko okolje, saj podpora KS ni brezpogojna. Financiranje, ki se odobri državi članici, je mogoče preklicati, če se država ne drži izvajanja programa konvergence za ekonomsko in denarno unijo (pakt stabilnosti in rasti), t.j. v primeru čezmernega javnofinančnega primanjkljaja⁵³.

Če analiziramo dano situacijo imamo na eni strani velike potrebe po infrastrukturi, ki omogoča višjo gospodarsko rast, na drugi pa omejenost oz. celo zmanjšanje razpoložljivih proračunskih sredstev za financiranje infrastrukturnih projektov, spet v cilju višje gospodarske rasti z zmanjšanjem javnega dolga države. Ker se Slovenija za doseganje ambicioznega cilja ne sme dodatno zadolževati, je potrebna sredstva nujno iskati drugje – pri zasebnem sektorju.

Vendar je, zaradi opisanega problema kombiniranega financiranja z zasebnimi sredstvi in sredstvi evropskih skladov, tudi v Sloveniji praksa 'strogo ločeno financiranje', pri čemer imajo absolutno prednost evropska nepovratna sredstva. Če je za komunalno infrastrukturo kot okoljsko infrastrukturo prednostno financiranje KS, je torej ključno vprašanje ali so na področju komunalne infrastrukture JZP sploh predvidena? Odgovor na vprašanje gre iskati v nacionalnih strateških razvojnih načrtih in v posameznih operativnih programih.

⁵³ vir: Regionalna politika Inforegio, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_sl.htm (29. 8. 2007)

4.2 Potrebe po komunalni infrastrukturi v strateških razvojnih načrtih

NSRO predstavlja del Državnega razvojnega programa 2007-2013 (DRP), kateri pa zajema tudi razvojno investicijske programe in projekte, financirane iz državnega in občinskih proračunov, ki ne bodo sofinancirani iz proračuna EU (bodisi, ker za tovrstno financiranje niso upravičeni, ali pa zaradi odločitve države, da jih raje financira iz lastnih proračunskih virov). NSRO se je pripravljala in usklajevala v okviru priprave DRP, Evropski komisiji pa je bil predložen kot samostojen dokument kajti Slovenija je z zakonodajo EU zavezana le k usklajevanju tistega dela programov, ki jih sofinancira EU (DRP, 2006, str. 6). DRP predstavlja izvedbeni dokument za uresničevanje ciljev Strategije razvoja Slovenije (SRS). DRP je torej instrument za 'pretvorbo' strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojno-investicijske programe in projekte. Glede svoje vsebine, torej glede prioritete in časovnega obdobja, na katerega se nanaša, je DRP usklajen s SRS, glede financiranja pa z državnim in občinskimi proračuni.

V končnem DRP⁵⁴ bodo vključeni vsi tisti razvojno-investicijski programi in projekti v Sloveniji v obdobju 2007 – 2013, ki bodo financirani ali sofinancirani iz državnega proračuna in občinskih proračunov, NSRO pa vključuje tiste programe in projekte, ki bodo sofinancirani s sredstvi evropskega proračuna in ki bodo izpolnjevali kriterije novih uredb EU s področja kohezijske politike za obdobje 2007 – 2013 (NSRO, 2007, str. 4).

V okviru nove finančne perspektive EU 2007-2013 bo Sloveniji za področje kohezijske politike na voljo 4.205 mio €. Z razpoložljivimi sredstvi bo Slovenija prednostno financirala razvojno investicijske prioritete DRP pri čemer bodo ta sredstva usmerjena na tista področja, kjer bo njihova dodana vrednost v kontekstu celovite razvojne politike največja. Pri sredstvih KS in ESRR sta taki področji prve in pete prioritete DRP oz. SRS, t.j. konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast (1.) ter povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja (5.)⁵⁵.

⁵⁴ Končna verzija DRP še ni sprejeta, trenutno je oblikovan drugi osnutek.

⁵⁵ glej NSRO, 2007, str. 66 - Tabela 9: Matrika razvojno-investicijskih prioritete.

Področje GJS je zajeto v prvi prednostni razvojni nalogi DRP, t.j. konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast, v okviru katere so za večjo učinkovitost GJS in mrežnih industrij predvideni ukrepi za liberalizacijo in konkurenčnost teh služb, ki zajemajo boljšo izrabo javne komunikacijske strukture vseh GJS (NSRO, 2007, str. 67). Vendar med aktivnostmi, ki jih DRP predvideva za uresničitev omenjene prve razvojne naloge DRP ni moč zaslediti nobene aktivnosti na področju komunalnih dejavnosti oz. komunalnega gospodarstva⁵⁶ (pri čemer pod komunalne dejavnosti upoštevam dejavnosti, ki jih ZVO-1 uvršča med obvezne občinske GJS varstva okolja).

Obravnavanje komunalne infrastrukture je v DRP moč zaslediti pod peto prednostno razvojno nalogo DRP, t.j. povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Za doseganje tega cilja se na komunalnem področju predvidevajo naslednje aktivnosti: »*Varstvo okolja in trajnostna raba energije z ustreznim upravljanjem z vodami (izgradnja infrastrukture za varovanje, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, sanacija in čiščenje območij kopalnih voda, čiščenje voda na varovanih območjih, oskrba s pitno vodo, ...), z ustreznim ravnanjem z odpadki (infrastruktura za ravnanje s komunalnimi odpadki, operativni ukrepi,...), s trajnostnim razvojem parkov in Natura 2000 območij, z zmanjševanjem vplivov na okolje in trajnostno energijo ter s ustreznim sistemom spremljanja stanja okolja in zagotavljanja njegove trajnostne rabe*« (DRP, 2006, str. 69).

Če je torej komunalno gospodarstvo obravnavano v okviru pete razvojne prioritete DRP oz. SRS, institut javno-zasebnega partnerstva pa pod prvo točko (Spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanja konkurenčnosti) prve razvojne prioritete SRS, bi lahko sklepal, da je uvedba JZP prioriteto mišljena na vseh drugih področjih, ki so v SRS nanizane pred peto razvojno prioriteto - povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Iz te primerjave pa lahko zagotovo sklepam, da ne SRS, ne DRP, ne direktno povežeta JZP in področja okoljske infrastrukture, ampak področji obravnavata vsako zase.

⁵⁶ glej DRP (2006), strani 63 in 64.

4.3 Operativni programi

Za področje komunalne infrastrukture obstaja vrsta operativnih programov, v katerih so določeni ciljni ukrepi, ciljni projekti, investicijske zahteve in viri financiranja. Kot že omenjeno izhajajo programi iz različnih strategij (ReNPVO in NSRO), vendar se medsebojno pokrivajo. Obstajajo pa razlike med njimi. Operativni programi na osnovi ReNPVO so osredotočeni predvsem na podrobno identifikacijo ciljev varstva okolja tako na državni kot na regionalni ravni. Operativni programi na osnovi NSRO pa določajo specifične projekte glede na evropske razvojne cilje.

Cilji NSRO so opredeljeni kot specifični tematski in teritorialni cilji, ki jim bo Slovenija sledila s sredstvi kohezijske politike, in sicer (NSRO, 2007):

1. spodbuditi podjetništvo, inovativnost in tehnološki razvoj
2. izboljšati kvaliteto sistema izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti,
3. izboljšati fleksibilnost trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve še posebej z ustvarjanjem delovnih mest ter spodbujanjem socialne vključenosti,
4. zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanju kakovosti okolja in ustrezni infrastrukturi,
5. skladen razvoj regij.

Za to programsko obdobje so bili za doseganje ciljev NSRO oblikovani trije operativni programi:

- 1) Operativni program krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 (OP RR), ki se posebej osredotoča na prvi ter peti cilj NSRO.
- 2) Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 (OP ESS), ki se posebej osredotoča na drugi in tretji cilj NSRO, in
- 3) Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013 (OP ROPI), ki se v celoti nanaša na četrti cilj NSRO.

Od teh na področje komunalne infrastrukture posegata OP RR in predvsem OP ROPI. Omenjena programa se pri določanju potreb po okoljski infrastrukturi naslanjata na cilje ReNPVO, ki so na področju komunalnega gospodarstva opredeljeni predvsem v:

- Operativnem programu odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin biorazgradljivih odpadkov za obdobje do konca leta 2008,
- Operativnem programu odvajanja in čiščenja odpadnih voda 2005-2017,
- Operativnem programu oskrbe s pitno vodo 2006-2013,

Skupno vsem operativnim programom je ugotavljanje infrastrukturnih potreb in možnosti za njihovo financiranje. Razlika med operativnimi programi na osnovi ReNPVO in tistimi na osnovi NSRO se kaže v področni definiranosti. Prvi so bolj analitični in definirajo potrebne projekte z okvirnimi investicijskimi vrednostmi na posameznih okoljskih področjih. Drugi pa so oblikovani glede na razvojno politiko EU ter natančno določajo vrednosti projektov in soudeležbo sredstev evropskih skladov, končno so tudi potrjeni s strani Evropske komisije. Pri oblikovanju OP ROPI in OP RR je bil tako cilj vključitev čim več projektov iz operativnih programov na posameznih okoljskih področjih.

4.3.1 Operativni programu odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin biorazgradljivih odpadkov za obdobje do konca leta 2008

Operativnega programa odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin biorazgradljivih odpadkov za obdobje do konca leta 2008, ki ga je sprejela Vlada RS v letu 2004, izhaja še iz NPVO⁵⁷ iz leta 1999 in obvez iz direktive Sveta ES (1999/31/ES) o odlaganju odpadkov. Program navaja problematiko stanja glede odlaganja in odlagališč in opisno določa ciljne naloge. Za doseg ciljev pa predvideva naslednje ukrepe:

- *zapiranje obstoječih odlagališč*, ki se ne bodo prilagajala določilom pravilnika o odlaganju odpadkov ali se ne bodo v celoti prilagodila tem določilom (12 odlagališč),
- *izgradnja nove infrastrukture*, t.j. regijskih centrov za ravnanje z odpadki, in *dodatne ukrepe pri izgradnji* v cilju zagotovitve zadostnih kapacitet za toplotno obdelavo odpadkov,

⁵⁷ Nacionalni program varstva okolja, Uradni list RS, št. 83/99.

- *izboljšati institucionalno organiziranost* tako na ravni ministrstva (zlasti MOP z upravo, agencijo in službami, vključno z inšpekcijskimi službami) kot na ravni lokalnih skupnosti,
- *pravno urejanje* v cilju jasne postavitve zadolžitev in obveznosti lastnikov in imetnikov odpadkov, ki se nanašajo na ravnanje z njimi, na izrabo njihovih lastnosti kot surovin in energentov ter na tveganje, ki ga predstavljajo, ko jih nepovratno odložimo v okolje,
- *spremljanje, evidentiranje, poročanje in nadzor* v cilju oblikovanja politike in uvajanja pravnih, upravnih, finančnih in drugih ukrepov za obvladovanje snovnih tokov zbranih komunalnih odpadkov po posameznih fazah priprave, predelave, obdelave in odstranjevanja.

Program pri opisu finančnih posledic najprej navaja predvidevanja NPVO, ki jih nato kritično oceni. Pomen ocene NPVO se kaže v tem, da jasno predvideva čisti prispevek zasebnega kapitala.

Program tako glede NPVO pravi: *»NPVO predvideva na področju ravnanja z odpadki vlaganja s strani javnega sektorja v vzpostavitev sistema raznih oblik ravnanja z odpadki za štiriletno obdobje okrog 60 mrd. SIT iz javnih sredstev, kar se okvirno ujema z oceno in predvideno dinamiko vlaganj v objekte in naprave za ravnanje z odpadki za štiri letno oziroma osem letno obdobje, v katerem naj bi zgradili tudi objekte za termično obdelavo odpadkov. Dodatno je predvidenih še okrog 28 mrd. SIT kot čisti prispevek privatnega kapitala«* (idem, str. 51). Dodaja, da so vlaganja s strani javnega sektorja po NPVO porazdeljena *»med državni proračun (samo MOPE 8,5%), občinske proračune (20%), takso za odlaganje odpadkov (43%), tuje vire (20%) in kredite Ekološko razvojnega sklada RS (8,5%)«* (ibidem), kot pomembne razpoložljive vire pa predvideva tudi *»posojila multilateralnih kreditorjev (EBRD, EIB ipd.) in nepovratna sredstva EU, proračunska sredstva države, namenjena za izgradnjo komunalne infrastrukture, privatni kapital zlasti dobaviteljev opreme in sredstva GEF (sklad Global Environment Facility op.p.) za izvedbo tehničnih ukrepov za zmanjševanje emisij TGP«* (ibidem). Program je zelo kritičen do koncesijskih oblik, ki vključujejo investiranje v infrastrukturo, saj pravi, da so stroškovno manj sprejemljive »zaradi visokih kapitalskih donosov« (ibidem).

Program končno ocenjuje, da so realno razpoložljivi in najpomembnejši viri financiranja operativnega programa (idem, str. 52):

- državni proračun,
- taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (vir iz državnega proračuna),
- občinski proračuni,
- EU sredstva (ISPA in kohezijski skladi),
- krediti Razvojno ekološkega sklada RS;

Med manj pomembne vire financiranja pa program uvršča (ibidem):

- druge tuje in domače kredite (zaradi omejenih zmožnosti občin pri najemanju posojil),
- vlaganja zasebnega kapitala,
- cena storitev ravnanja z odpadki (zaradi politike nadzorovanja cen),
- drugi viri.

Program vrednosti posameznih ukrepov podrobno finančno opredeljuje v svoji prvi prilogi, skupne stroške vzpostavljanja sistema za ravnanje z odpadki v obdobju do 2008 pa ocenjuje na okoli 90 mrd. SIT (353 mio €), ki so skoraj v celoti namenjeni izgradnji nove infrastrukture in rekonstrukciji obstoječih odlagališč. V teh stroških so na področju vlaganj v objekte in opremo upoštevani samo tisti stroški, ki bodo nastali do konca leta 2008. Realno je pričakovati, da se bodo nekatera vlaganja nadaljevala v obdobje po 2008, torej bodo stroški nastajali tudi takrat (idem, str. 53).

Ocenjene skupne stroške 353 mio € program porazdeljuje na naslednje vire:

- | | | |
|---------------------------|------|--------------------------------|
| - državni proračun: | 39% | (od tega 30% iz naslova takse) |
| - nepovratna sredstva EU: | 39%, | |
| - občinski proračuni: | 22%, | |
| - ostalo: | 0%. | |

Navkljub optimističnim napovedim NPVO glede udeležbe zasebnega sektorja pa se program dejansko distancira od teh možnih virov z oceno, da stroškovno niso sprejemljivi.

4.3.2 Operativni program odvajanja in čiščenja odpadnih voda 2005-2017

Področje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda je temeljno področje za katero se je Slovenija zavezala, da ga bo uskladila z veljavno zakonodajo EU do leta 2015. Zato je Vlada RS že v letu 2004 sprejela nacionalni Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. V programu so navedena območja, ki morajo biti skladno s terminskim planom opremljena z javno kanalizacijo in čistilnimi napravami. Ta program predstavlja odpravo razlik zaradi vstopa v EU, ki jih Republika Slovenija mora v skladu s pridružitveno pogodbo izvesti do leta 2015 (NSRO, 2007, str. 105).

Program določa koordinirane ukrepe države in občin za postopno doseganje ciljev varstva okolja pred obremenjevanjem zaradi nastajanja komunalne odpadne vode. Poleg tega program predstavlja tudi sistem integriranega upravljanja z vodami, skladno z Vodno direktivo (direktiva 2000/60/ES – Water Framework Directive – WFD) in direktivo o odpadnih vodah (direktiva 91/271/EEC – Urban Waste Water Treatment Directive – UWWTD). Slednja veleva izgradnjo kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav s sekundarno stopnjo čiščenja za vsa poselitvena območja, kjer je stopnja onesnaženja nad 2.000 populacijskih enot⁵⁸ (PE) do leta 2015. Na občutljivih območjih, kjer je nad 10.000 PE, pa so zahtevane čistilne naprave s terciarno stopnjo čiščenja (eliminacija dušika in fosforja) do leta 2008 (OP ROPI, 2007).

Program je identificiral aglomeracije, ki se morajo v omenjenih rokih prilagoditi evropskim zahtevam. Število aglomeracij in roki prilagoditev prikazuje naslednja tabela (Preglednica 1).

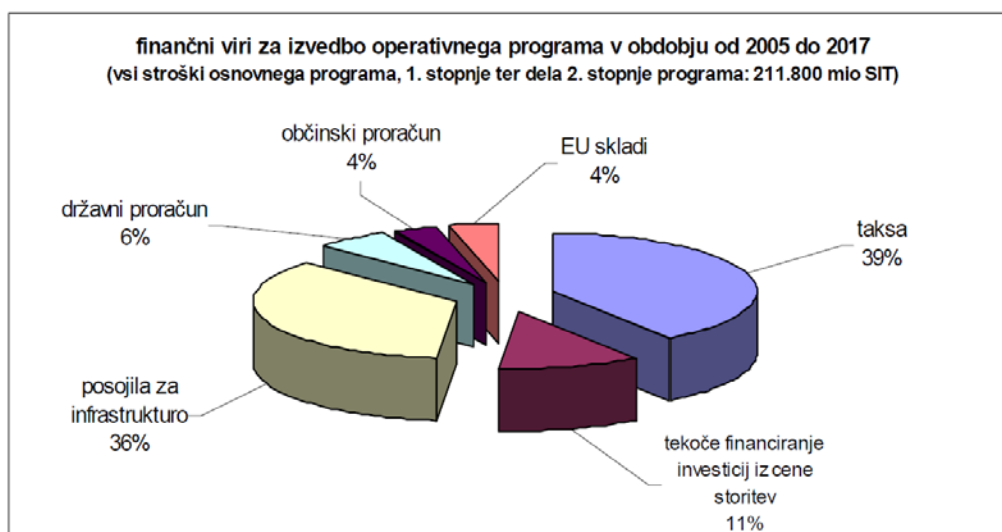
Program v obliki diagramov (za čistilne naprave in za kanalske vode) določa tako kriterije upravičenosti stroškov kot tudi mejne stroške za investicije v javno kanalizacijo⁵⁹.

⁵⁸ Populacijska enota je stopnja obremenitve vode ene odrasle osebe na dan, kar znaša 60g BPK5/dan.

⁵⁹ glej Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, 2004, str. 35-38.

Preglednica 1: Pregled števila aglomeracij po rokih prilagoditve evropskim direktivam
(idem, str. 2, 25-33)

Obremenjenost poselitvenega območja	Rok za prilagoditev	Število aglomeracij
več kot 100.000 PE	31. 12. 2005 za čiščenje in 31. 12. 2007 za 95 % odvajanje v kanalizacijo	2 ⁶⁰
več kot 10.000 PE na občutljivih območjih	31. 12. 2008 za čiščenje in 95 % odvajanje v kanalizacijo	8
več kot 15.000 PE	31. 12. 2010 za čiščenje in 31. 12. 2012 za 95 % odvajanje v kanalizacijo	11
več kot 2.000 PE	31. 12. 2015 za čiščenje in 31. 12. 2017 za 95 % odvajanje v kanalizacijo	117 + 18 ⁶¹
med 50 in 2.000 PE pri več kot 20 PE/ha oz. 10 PE/ha, če gre za naselje na občutljivem ali vodovarstvenem območju	31. 12. 2015 za čiščenje in 31. 12. 2017 za 80 % odvajanje v kanalizacijo	667



Slika: Razrez načrtovanega financiranja celotnega operativnega programa po finančnih virih v obdobju izvajanja operativnega programa od 2005 do 2017 (idem, str. 39).

⁶⁰ To sta Ljubljana in Maribor, pri čemer je CČN Maribor kriterijem UWWD zadostila že februarja 2004, CČN Ljubljana pa v juliju 2005, ko je zaključila z gradnjo II. faze.

⁶¹ 18 aglomeracij z obremenjenostjo med 2.000 PE in 10.000 PE je na vodovarstvenem območju.

Program je finančno shemo oprl na uporabljene finančne vire za namene investicij in investicijskega vzdrževanja javne kanalizacije v letu 2003. Program predvideva, da se višina posameznih finančnih virov ter njihov delež v celotni finančni konstrukciji v času trajanja operativnega programa (2005–2017) ne bo spreminjal, le da bo manjši priliv iz obračuna takse za obremenjevanje voda⁶² v kasnejših letih izvajanja programa nadomeščen z zbiranjem sredstev za izgradnjo javne kanalizacije iz obračuna na podlagi cen storitev javne službe (idem, str. 38). Predviden letni finančni priliv iz predvidenih virov je 69,3 mio €/leto. Finančno strukturo programa prikazuje slika na prejšnji strani.

Iz rezultatov analize stroškov operativnega programa sledi (idem, str. 44):

- strošek za 1 m ekvivalentne dolžine kanalskih vodov javne kanalizacije, ki se bo gradila v okviru operativnega programa znaša okoli 185 €, kar je povsem v skladu s cilji operativnega programa, ki predvidevajo, da stroški za izgradnjo kanalskih vodov pri gostoti poselitve 20 PE/ha ne smejo presežati 900 €/PE,
- celotni stroški izvedbe operativnega programa znašajo 211.800 mio SIT (883,8 mio €), od tega je za izvedbo kanalskih vodov namenjeno skoraj 70 % vseh sredstev, preostalih 30 % pa se bo porabilo za izgradnjo komunalnih čistilnih naprav,
- največje investicije v okviru operativnega programa se bodo izvajale na območjih z gostoto obremenjenosti med 10 PE/ha in 20 PE/ha in
- za vključitev nadaljnjih 200.000 prebivalcev v operativni program bi bilo treba sredstva za izvedbo ukrepov tega operativnega programa povečati za 60%.

Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode z predvidenimi celotnimi stroški v višini 883,8 mio € finančno najzahtevnejši. Program je zaradi zadanih rokov orientiran na znane finančne vire. Možnost finančnega vključevanja zasebnega sektorja tako v finančni shemi ni predvidena. Ob izpolnjevanju kriterijev upravičenosti stroškov in mejnih stroškov pa menim, da udeležba zasebnega sektorja ne bi bila izključena.

⁶² Uredbo o taksi za obremenjevanje vode (Uradni list RS, št. 41/95, 44/95, 8/96, 124/00, 49/01, 8/04 in 23/04) je 2. 12. 2004 nadomestila Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda (Uradni list RS, št. 123/04, 142/04 - popr., 68/05, 77/06 in 71/07).

V Sloveniji je 159 takih aglomeracij na katerih se bo gradilo javno infrastrukturo s pomočjo sredstev iz KS. Celotna investicijska vrednost teh objektov znaša za izgradnjo kanalizacije 337 mio €, za čistilne naprave pa 252 mio €, kar znaša skupaj z oceno stroškov ravnanja z blatom (za blato cca. 40 mio €) 589 mio € (OP ROPI, 2007, str. 107).

Vsi ostali objekti, ki so manjši od 2.000 PE in ležijo na območjih Nature 2000, zavarovanih območjih ali območjih kopalnih rek, jezer ali drugih npr. turističnih območjih in katerih je gostota poselitve večja od 10 prebivalcev/ha in manjša od 20 prebivalcev/ha, se bodo sofinancirali iz OP RR (OP ROPI, 2007, str. 107).

4.3.3 Operativni program oskrbe s pitno vodo 2006-2013

Vlada RS je v letu 2006 sprejela Operativni program oskrbe s pitno vodo (2006) katerega glavni cilji so povečanje števila prebivalcev priključenih na vodovodne sisteme za 100.000 glede na trenutno stanje, zmanjšanje števila prebivalcev, ki so izpostavljeni kemičnemu ali mikrobiološkemu onesnaženju vode iz sedanjih 600.000 prebivalcev na 40.000 prebivalcev v letu 2015 ter zmanjšanje ranljivosti prebivalstva zaradi klimatskih sprememb (NSRO, 2007, str. 104). Program se nanaša na oskrbo prebivalstva s pitno vodo in oskrbo z vodo za druge, zlasti javne potrebe (Operativni program oskrbe s pitno vodo, 2006).

Program usklajuje vsebine, ki jih na področju oskrbe s pitno vodo narekuje (idem):

- 1) uveljavitev pravnega reda EU (Direktiva Sveta 98/83/ES o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi) na področju oskrbe s pitno vodo;
- 2) potrebe po usklajevanju vsebin, ki opredeljujejo strokovno-tehnične, upravljavske vidike vodovodnih sistemov, s poudarkom na dolgoročni, ekonomsko učinkoviti oskrbi porabnikov s kakovostno pitno vodo ustreznih količin.

Operativni program podrobno razmejuje vire financiranja oskrbe s pitno vodo glede na pristojnost različnih ravni uprave. Glede možnih virov financiranja program opisuje možne vire po ZGJS, torej tudi zasebne vire in sklade EU, v nadaljevanju pa glede financiranja nalog po posameznih ravneh uprave določa le odgovornost za financiranje (idem).

Tako lahko posamezne naloge financira država (pod postavko vodna povračila), občine ali (zasebni) investitor⁶³. Program omenja kot dodatni vir komunalni prispevek, kot potencialni vir področju investicij večjega obsega pa tudi zasebna vlaganja v javno infrastrukturo v okviru JZP, vendar glede samega JZP ni nič konkretno: »Konkretnejše odločitve o javno zasebnih vlaganjih bodo sprejete na podlagi konkretnih predlogov projektov in natančnih izračunov upravičenosti tovrstnega financiranja projektov, s posebnim poudarkom na vpliv tovrstnega financiranja na ceno storitve in proračun« (idem, str. 37). To je pa tudi vse, kar program predvideva glede JZP, saj je bil tudi sprejet pred ZJZP.

Program predvideva več investicijskih ukrepov, ki jih deli na ukrepe državnega pomena in ukrepe regionalnega oz. občinskega pomena. Ti ukrepi se bodo v veliki meri financirali iz evropskih skladov. Tako bodo ukrepi državnega pomena vključeni v OP ROPI (sofinanciranje KS), ukrepi regionalnega oz. občinskega pomena pa v OP RR - Razvoj regij (sofinanciranje ESRR). Stroški za izvedbo vseh potrebnih ukrepov so ocenjeni na 320 mio €, kar predstavlja 160 € na prebivalca RS (idem, str. 53). Ukrepi z njihovo stroškovno oceno so predstavljeni v naslednjih dveh preglednicah.

Preglednica: Ukrepi iz Operativnega programa oskrbe s pitno vodo na državni ravni, ki so zajeti v OP ROPI (idem, str. 54)

Opis ukrepa državnega pomena	Strošek ukrepa
a) Povezovanje vodovodnih sistemov (Pomurje, Bela krajina)	70 mio €
b) Zagotovitev rezervnih vodnih virov (sistemi nad 50.000 prebivalcev)	30 mio €
c) Sanacija nezadostnih virov (oskrba obale z vodo)	60 mio €
d) Aktivna zaščita zajetij pred onesnaženimi vodami	30 mio €
SKUPAJ	190 mio €
Vir: Kohezijski sklad (KS)	130 mio €
Vir: Lastna udeležba/SLO	60 mio €

⁶³ glej Operativni program oskrbe s pitno vodo, 2006, str. 35 in 36

Pogoji za sofinanciranje iz **Kohezijskega sklada** in iz državnega proračuna so (idem, str. 55):

1. usklajenost z operativnim programom varstva okolja na državni ravni,
2. usklajenost z OP ROPI,
3. projekt državnega pomena
4. zagotovitev dodatnega financiranja iz občinskega proračuna in vključenost v občinski načrt razvojnih programov,
5. izdelana in potrjena predinvesticijska zasnova
6. doseženo minimalno število točk glede na finančna, ekonomska in razvojna merila iz navodil občinam, ki jih objavi ministrstvo,
7. dosežen spodnji prag projekta (predvideno je 5⁶⁴ mio €)
8. da se investicija še ni začela
9. upoštevanje ciljev okoljske politike in upoštevanje okoljskih načel EU.

Investicija je upravičena za sofinanciranje iz KS in državnega proračuna v primeru (ibidem):

1. reševanja problematike slabše kakovost podzemne vode na določenem območju,
2. reševanje problematike ogroženosti s sušo na področju z opaznim trendom nižanja nivoja podtalnice,
3. zmanjšanja vpliva klimatskih sprememb in zagotovitve gospodarskega razvoja območja z izgradnjo večnamenskih zadrževalnikov,
4. potrebe po zagotovitvi rezervnih vodnih virov za več kot 50.000 prebivalcev,
5. izpostavljenosti prebivalstva pesticidom ali nitratom v pitni vodi,
6. obstoja starih bremen in njihovega možnega vpliva na podtalnico in zdravje več kot 10.000 prebivalcev,
7. obstoja posledic nekdanjih ekoloških nesreč in možni vplivi na oskrbo s pitno vodo več kot 10 000 prebivalcev.

⁶⁴ Walsh (2004, str. 14) sicer navaja, da KS sofinancira projekte, katerih upravičeni stroški znašajo vsaj 10 mio €, vendar je pogoj navajal pri opisu vloge KS v prejšnjem programskem obdobju 2000-2006.

Preglednica: Ukrepi iz Operativnega programa oskrbe s pitno vodo na občinski oz. regionalni ravni, ki so zajeti v OP RR – Razvoj regij (idem, str. 55)

Opis ukrepa regionalnega oz. občinskega pomena	Strošek ukrepa
e) Zmanjševanje vodnih izgub, obnova	50 mio €
f) Izboljšanje energetske učinkovitosti	5 mio €
g) Vzpodbujanje povezovanja pri upravljanju z vodovodnimi sistemi	5 mio €
h) Sistemi nadzora nad vodovodnimi sistemi	10 mio €
i) Sanacija in upravljanje vaških vodovodnih sistemov	30 mio €
j) Sanacija starih odlagališč odpadkov, odkup zemljišč	10 mio €
k) Zagotovitev rezervnih vodnih virov na sistemih, manjših od 50.000 prebivalcev	20 mio €
SKUPAJ	130 mio €
Vir Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)	50 mio €
Vir Lastna udeležba/SLO- državni proračun (vodni sklad oz. sredstva za spodbujanje razvoja skladnega regionalnega razvoja + občinski proračun)	30 mio €
Vir Sredstva občinskih proračunov za f, g in h točko	50 mio €

Pogoji za sofinanciranja iz **ESRR** so (idem, str. 55, 56):

1. usklajenost z operativnim programom varstva okolja na državni ravni
2. usklajenost z OP RR
3. usklajenost z regionalnim razvojnim programom
4. zagotovitev dodatnega financiranja iz občinskega proračuna in vključenost v občinski načrt razvojnih programov,
5. potrjena predinvesticijska zasnova,
6. dosežen spodnji prag projekta (predvideno je 5 mio €)
7. da se investicija še ni začela.

Investicija je upravičena do sofinanciranja iz OP RR (prednostna os razvoj regij) kadar se z investicijskim projektom (idem, str. 56):

1. zmanjšajo vodne izgube večje od 30%,
2. zagotovijo rezervni vodni viri na sistemih, ki oskrbujejo manj kot 50.000 prebivalcev in več kot 10.000 prebivalcev in se rezervni vodni vir ne more izvesti s pomočjočasne povezave med dvema vodovodnima sistemoma, ki se napajata iz različnih virov,

3. sanirajo stara odlagališča odpadkov na vodovarstvenih območjih, ki bi lahko ogrozili med 5.000 in 10.000 prebivalcev in je iz popisa vrste odpadkov na odlagališču ocenjeno, da predstavljajo nevarni odpadki več kot 10% masni delež vseh odpadkov.

Ker so ob sprejemanju Operativnega programa oskrbe s pitno vodo še vedno potekala pogajanja z Evropsko komisijo, je program dopuščal možnost spremembe deleža evropskih sredstev in posledično tudi deleža lastne udeležbe Republike Slovenije, kar se je dejansko tudi zgodilo. Iz istega razloga tudi delež lastne udeležbe občine in države ni bil usklajen.

Program določa, da bo postopek umeščanja projektov v državni proračun izveden na osnovi poziva občinam za predložitev projektov skladno z zakonodajo⁶⁵ (idem, str. 56).

4.3.4 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013 (OP ROPI)

OP ROPI sofinancirata ESRR (področje prometne infrastrukture) in KS (ostala področja) v okviru cilja 'konvergenca'. Evropska komisija ga je odobrila 27. avgusta 2007. Pomoč EU za ta program prek ESRR znaša 224 mio €, medtem ko bo iz KS dodeljenih 1,41 milijarde €. Skupni izdatki, vključno s prispevkom Slovenije, tako znašajo 1,92 milijarde € (MEMO/07/332, 2007). Obseg odobrenih sredstev po oseh in vir teh sredstev prikazuje naslednja preglednica.

OP ROPI je razdeljen na sedem prednostnih osi, od katerih sta dve na področju komunalne infrastrukture: ravnanje s komunalnimi odpadki in vodni sektor varstva okolja, v katerem so zajeta področja oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda ter področje zmanjšanja škodljivega delovanja voda.

⁶⁵ Program se pri tem sklicuje na 22. člen Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 2006 in 2007 (Uradni list RS, št. 116/06), na šesti odstavek 26. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 31/06-UPB) in na Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06).

Preglednica : Finančni prispevki po prednostnih oseh OP ROPI (MEMO/07/332, 2007)

Prednostna os OP ROPI	Sklad	Prispevek EU	Prispevek nacionalnih organov	Financiranje skupaj
1. Železniška infrastruktura	KS	449.567.581 €	79.335.456 €	528.903.037 €
2. Cestna in pomorska infrastruktura	KS	241.370.738 €	42.594.837 €	283.965.575 €
3. Prometna infrastruktura	ESRR	224.029.886 €	39.534.686 €	263.564.572 €
4. Ravnanje s komunalnimi odpadki	KS	205.568.426 €	36.276.782 €	241.845.208 €
5. Varstvo okolja - vodni sektor	KS	325.483.339 €	57.438.237 €	382.921.576 €
6. Trajnostna raba energije	KS	159.886.553 €	28.215.275 €	188.101.828 €
7. Tehnična pomoč	KS	29.693.221 €	5.239.981 €	34.933.202 €
SKUPAJ		1.635.599.744 €	288.635.254 €	1.924.234.998 €

Investicije na področju okolja temeljijo na usmeritvah ReNPVO, pri čemer prioriteto predstavlja izboljšanje oskrbe čim večjega dela prebivalstva RS s kakovostnimi storitvami na področju javnih služb varstva okolja. OP ROPI tako med drugim predvideva povečanje deleža prebivalstva, priključenega na vodovodne sisteme, na 96%, zmanjšanje poplavnih območij na 220.000 ha in zmanjšanje obsega odloženih nenevarnih odpadkov za 295.000 ton/leto.

Finančni delež slovenske soudeležbe pri okoljskih projektih OP ROPI predstavljajo poleg integralnih proračunskih sredstev tudi namenska sredstva iz predpisanih okoljskih dajatev na področju odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda⁶⁶, zbiranja in odlaganja odpadkov⁶⁷ in cene za rabo vode⁶⁸ na osnovi veljavne okoljske zakonodaje. Tako ima država možnost, da zagotovi ustrezen priliv sredstev za zagotovitev dodatnih sredstev na osnovi ekonomsko- okoljskega inštrumenta, ki izhaja iz vnajprej znanih potreb po uskladitvi stanja na področju infrastrukture z direktivami EU na področju odpadkov in upravljanja voda (NSRO, 2007).

⁶⁶ Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, Uradni list RS, št. 123/04, 142/04, 68/05, 77/06, 71/07.

⁶⁷ Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, Uradni list RS, št. 129/04, 68/05, 28/06, 132/06, 71/07.

⁶⁸ Uredba o vodnih povračilih, Uradni list RS, št. 103/02.

Iz finančnega načrta OP ROPI tako ni moč razbrati predvidevanje po finančnih sredstvih zasebnega sektorja. Odobrena sredstva KS predstavljajo 85% celotnih odobrenih sredstev tako na področju ravnanja s komunalnimi odpadki kot na področju vodnega sektorja. Obvezni prispevek države (nacionalnih organov) znaša preostalih 15%. Razliko do celotnih vrednosti investicij na posameznih področjih, pa je glede na vsebine področnih operativnih programov možno pričakovati iz državnega proračuna (sredstva iz okoljskih dajatev) in občinskih proračunov oz. z najemanjem posojil (Ekološki sklad, EIB, EBRD).

4.3.5 Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 (OP RR)

OP RR je v prvi vrsti usmerjen v povečevanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva v smislu doseganja Lizbonskih ciljev, v spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja. S strani Evropske komisije je bil odobren 27. avgusta 2007 (MEMO/07/331, 2007).

Projekti komunalne (oz. okoljske) infrastrukture so v OP RR zajeti v okviru 4. prednostne osi, t.j. razvoj regij. Strateški cilj te osi je z razvojem gospodarske, socialne, izobraževalne, prometne in okoljske infrastrukture ter z razvojem mestnih območij prispevati k bolj uravnoteženemu regionalnemu, gospodarskemu in trajnostnemu razvoju v državi. Razvojna prednostna os ima pristop od spodaj navzgor, saj temelji na izdelanih regionalnih razvojnih programih po posameznih razvojnih regijah (MEMO/07/331, 2007).

Infrastrukturni projekti, ki so zajeti v OP RR, se nanašajo na tisto infrastrukturo, ki se ne financira iz KS in ni vključena v OP ROPI. Razmejitveni kriterij do OP ROPI je mejna kapaciteta zgrajene okoljske infrastrukture. Na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda bo tako upravičena izgradnja manjših čistilnih naprav (manj kot 2000 PE) ter odvajanje odpadnih komunalnih in padavinskih voda na območjih z nižjo gostoto prebivalstva. Financirana bo tudi oskrba s pitno vodo (manjši vodovodni sistemi do 49.000 prebivalcev), zmanjšanje vodnih izgub na vodovodih sistemih, izgradnja rezervnih vodnih virov za manjše vodovodne sisteme ter razvoj novih okoljskih tehnologij na področjih ravnanja z odpadki in odvajanja in čiščenja odpadnih komunalnih voda (OP RR, 2007, str. 100). OP RR je torej namenjen manjšim infrastrukturnim projektom predvsem v cilju skladnega regionalnega razvoja.

Finančni načrt OP RR je dokaj zapleten. Predvidena sredstva ESRR (1.709.749.522 €) se namreč delijo na dva kombinirana načina: najprej po prednostnih oseh (kriterij izbora projekta), vzporedno pa še po dodatnih treh razsežnostih (kriterij financiranja projekta) (OP RR, 2007, str. 128-130):

- glede na **prednostno temo** (razsežnost 1) (inovacije in podjetništvo, informacijska družba, promet, varstvo okolja, turizem, kultura, obnova mest in podeželja,...)
- glede na **obliko financiranja** (razsežnost 2) (1.709.749.522 € - 100%):
 - v obliki *nepovratne pomoči* bo dodeljenih 1.598.481.346 € (93%),
 - kot *pomoč* v obliki posojila, subvencioniranih obresti oz. jamstva bo namenjenih 55.634.088 € (3,25%),
 - kot *tvegani kapital* bo namenjen enak znesek - 55.634.088 € (3,25%)
- glede na **ozemlje** (razsežnost 3) (1.709.749.522 € - 100%):
 - projektom na *urbanih območjih* se bo dodelilo 1.079.286.377 € (63%),
 - projektom na *podeželskih območjih* (razen gorskih območij, otokov ali redko in zelo redko poseljenih območjih) se bo namenilo 630.463.145 € (37%).

Prav zaradi tega v OP RR ni jasno izoblikovanih projektov, saj se bo njihovo financiranje določalo od projekta do projekta. Upravičenci oz. ciljne skupine OP RR so (dokler ni sprejeta zakonodaja o regijah) praviloma lokalne skupnosti.

Medtem, ko OP RR v okviru varstva okolja ne predvideva sredstev na področju ravnanja z odpadki, pa predvideva 77.430.329 € na področju *upravljanja in distribucije pitne vode*, in 54.201.230 € na področju *čiščenja odpadne vode* (OP RR, 2007, str. 128).

Na sredstva tega programa bodo kandidirali projekti, usklajeni z DRP. Tu je možnost sklepanja JZP odprta, vendar glede na hierarhijo razvojnih dokumentov, JZP tudi v tem primeru ni predvideno na področju okoljske ampak v okviru gospodarske infrastrukture.

4.4 Predvideno vključevanje zasebnega sektorja pri razvojnih projektih

Edini razvojni dokument, ki nedvoumno vključuje JZP ne samo kot možen vir, ampak tudi kot nujno potreben vir je Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023 (2006, ReNRP). Kot že predhodno opisano zajema ReNRP ključne (velike) razvojno-investicijske projekte⁶⁹, pri uresnitvi katerih bo sodelovala država. Gre za projekte, ki:

- so skladni s petimi razvojnimi prioritetami SRS (Preglednica 2),
- vključujejo predloge osrednjih nacionalnih projektov Slovenije iz Okvira gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (Preglednica 3),
- so koherentno vključeni v DRP in pripadajoči NSRO ter OP za izvajanje strukturnih skladov (OP RR in predvsem OP ESS op.p.),
- kažejo predvidena razmerja financiranja v naslednji finančni perspektivi (2007-2013) in v desetletju po njej (2014-2023) iz razvojnega dela slovenskega proračuna, virov EU in predvidenih zasebnih sredstev pri projektih, ki se bodo izvajali z JZP.

Med razvojno-investicijske projekte resolucije so bili uvrščeni projekti (idem, str. 12):

- katerih finančna vrednost presega 50 mio €,
- katerih učinki segajo čez meje ene regije,
- ki dosegajo čez-sektorske učinke in
- ki so sposobni koncentrirati vsebine in usmeritve več sektorjev.

Kot prehodno ugotovljeno je v SRS komunalna oz. okoljska infrastruktura zajeta v okviru pete prioritete: povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Tudi ReNRP predvideva projekte v okviru te prioritete, vendar med njimi ni nobenega s področja okoljske infrastrukture (vodovod, kanalizacija, odlagališča odpadkov), ampak so mednje uvrščeni finančno zahtevni projekti s področja prometa, energetike in kakovosti življenja (Preglednica 2).

⁶⁹ Izbor teh projektov je temeljil na Analizi sektorjev in projektov, ki jih je v Sloveniji mogoče izpeljati v obliki projektnega financiranja, ki jo je leta 2005 opravil IPMIT d.o.o. po naročilu JS RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.

Preglednica 2: Vključenost razvojnih projektov v ključne razvojne prioritete SRS

(idem, str. 12)

Prioritete SRS	Nacionalni razvojni projekti do leta 2023 (podrobnejši prikaz: Priloga 2)
1. Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast	Gospodarska središča Nacionalna širokopasovne mreža Večji turistično-infrastrukturni projekti Večji projekti športne infrastrukture
2. Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta	NUK Jožeta Plečnika Višje in visokošolska središča
3. Učinkovita in cenejša država	E-zdravje E-pravosodje
4. Moderna socialna država in večja zaposlenost	Sklad za razvoj kadrov in štipendijska shema Novi Klinični center v Ljubljani Mreža centrov za urgentno medicino
5. Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja	Trajnostna mobilnost Modernizacija železniškega omrežja Modernizacija državnega cestnega omrežja na prioritetnih razvojnih oseh Dodatni avtocestni program Trajnostna energija in ekonomija vodika Modernizacija električnega omrežja Gradnja novih energetskih zmogljivosti Skladišče plina

Celotna vrednost projektov predvidenih v ReNRP je **23.920 mio €**. Od tega je predvidenih:

- iz proračuna RS 7.173 mio € (30%),
- iz občinskih proračunov 224 mio € (0,9%),
- iz evropskih finančnih virov 1.799 mio € (7,5%),
- iz zasebnih virov (JZP) 14.724 mio € **(61,6%)**.

ReNRP predvideva, da se bo večina projektov začela na začetku finančne perspektive 2007-2013. Na povečana zasebna vlaganja računa predvsem v drugem časovnem obdobju trajanja projektov, ki naj bi ob koncu celotnega obdobja znašala 14.724 mio €, kar predstavlja 61,6% zasebnih sredstev v celotnem predvidenem paketu financiranja (Priloga 2). Povečanje zasebnih vlaganj predvideva zlasti pri prometni infrastrukturi, po uveljavitvi ZJZP pa računa na postopno povečevanje skupnih vlaganj v velike projekte javnega in zasebnega sektorja na vseh (ostalih op.p.) področjih. Kot dodatne predvidljive vire financiranja razvojnih projektov predvideva ReNRP finančna sredstva kupnin iz naslova privatizacije, ki je v teku (idem, str. 48).

Preglednica 3: Vrednost nacionalnih projektov glede na razvojna področja iz Okvira
gospodarskih. in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (idem, str. 14)

Osrednji projekti (Resolucija)	Skupaj do leta 2023
1. Razvojna mreža Slovenije (Gospodarska središča, Znanje, Informacijska avtocesta)	2.492 mio €
2. Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov (Športna in turistična infrastruktura)	1.534 mio €
3. Učinkovito upravljanje z okoljem (Trajnostna mobilnost, Trajnostna energija)	4.434 mio €
3.1. Energetski objekti (NEK II, TEŠ, Omrežje, Skladišče plina)	3.290 mio €
4. Mobilnost za podporo gospodarskemu razvoju (Cestna in železniška prometna infrastruktura)	11.692 mio €
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost (modernizacija Zdravstva in Pravosodja)	478 mio €
SKUPAJ	23.920 mio €

4.5 Ugotovitve

Na vseh področjih komunalnih dejavnosti so torej značilne velike investicijske potrebe, ki so posledica rastočega povpraševanja po komunalnih storitvah, prilagajanja okoljski zakonodaji EU, pričakovanega boljšega dostopa do virov financiranja in odlaganja investicij v preteklosti. Za realizacijo projektov brez ali z omejenim zadolževanjem javnega sektorja je ključna uspešnost pri črpanju evropskih nepovratnih sredstev. Slovenija lahko v tem programskem obdobju (2007-2013) še črpa sredstva KS, vendar mora zagotavljati stabilno makroekonomsko okolje. V kolikor v tem času doseže zadani gospodarski razvojni cilj iz SRS, pa v bodoče (po letu 2013) kohezijskih sredstev ne bo več mogla črpati, saj lahko zanje kandidirajo projekti le tistih držav, katerih BDP na prebivalca ne presega 90% povprečja v EU. Zato so razvojni dokumenti naravnani na prioritarno črpanje evropskih sredstev.

Področje komunalne oz. okoljske infrastrukture je (poleg prometne infrastrukture) temeljno področje, ki ga sofinancira KS. Zato je tudi samoumevno, da se projekti v operativnih programih na tem področju kot na glavni alternativni vir naslanjajo predvsem na sredstva KS.

Ne glede na ZGJS, po katerih bi morala biti primarni vir financiranja dejavnosti individualne komunalne potrošnje cena, pa so kot realni primarni viri v operativnih programih predvideni predvsem državni proračun s sredstvi iz okoljskih dajatev, v manjši meri občinski proračuni in posojila kot skrajna možnost. Še vedno pa vsi programi prioriteto poudarjajo potrebo po uveljavitvi načela 'onesnaževalec plača', ki v praksi še ni v celoti uveljavljeno.

Splošno ugotavljam, da zasebni sektor kot finančni vir ni realno predviden v nobenem izmed obravnavanih operativnih programov na področju okoljske infrastrukture. Še več, v operativnem programu na področju odpadkov se od koncesijskih oblik JZP strogo distancirajo. Nasprotno pa snovalci ReNRP predvidevajo, da »*Resolucije brez aktivnega vključevanja JZP, ne bo mogoče izvajati, kaj šele izvesti*« (Horvat, 2006, str. 27), a v njej ni nobenega projekta s področja okoljske infrastrukture.

Glede na problematičnost kombiniranega financiranja iz zasebnih sredstev in iz evropskih sredstev tudi ni pričakovati finančnega vključevanja zasebnega sektorja v izvedbo projektov. Vsaj v tem programskem obdobju ne. Kasneje, ob morebitni nezmožnosti črpanja sredstev KS, ima država še vedno na voljo sredstva strukturnih skladov, ki pa sredstva za okoljsko infrastrukturo namenjajo le še v okviru skladnega regionalnega razvoja, ki ga sofinancira ESRR, torej razvojno ogroženim regijam.

Možnosti za JZP se glede na obravnavane operativne programe kažejo predvsem na področjih prometne, gospodarske, socialne in kulturne infrastrukture. In ker so na teh področjih (predvsem prometne infrastrukture) identificirane potrebe po finančno zelo zahtevnih projektih, ki jih javni sektor dejansko ne zmore financirati (ob zagotavljanju stabilnega makroekonomskega okolja), je pomoč zasebnega sektorja na teh področjih dobrodošla. Izziv za prihodnje projekte na teh področjih pa kot menita Abadie in Howcroft (2004) predstavlja prav hibridno financiranje v cilju povečanja obsega bodočih infrastrukturnih projektov.

Ob vsem pa je potrebno poudariti, da splošna predstava o JZP, kot o načinu sodelovanja obeh sektorjev, kjer zasebni sektor financira izgradnjo objekta, ne drži. V omenjenih programih je moč zaslediti tako predstavo, vendar predstavljajo JZP tudi javno-naročniška partnerstva, kjer zasebni sektor ne financira gradenj, kar je podrobneje opisano v nadaljnjih poglavjih.

5 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO KOT PROCES PRIVATIZACIJE

Kot že omenjeno v poglavju o organizacijskih oblikah izvajanja GJS, je zakonsko podlago za privatizacijo komunalnih dejavnosti v Sloveniji dal prav ZGJS, ki omogoča privatizirano izvajanje GJS v obliki koncesij osebam zasebnega prava in vlaganje javnega kapitala v dejavnost osebe zasebnega prava, pa tudi oddajanje določenih strokovno-tehničnih in razvojnih nalog zasebnim subjektom (poleg javnim seveda). Z vključevanjem zasebnega sektorja omenjene oblike torej že predstavljajo privatizacijo izvajanja dejavnosti.

Tudi pri JZP bo v prihodnje dejansko prišlo do privatizacije, ki pa sama po sebi še ne pomeni liberalizacije javnih služb in reguliranih javnih dejavnosti, saj pogoji in cene proizvodov in storitev ostajajo regulirani ter nadzirani s strani javnega partnerja. Dejavnost postane liberalizirana takrat, ko je prosto prepuščena trgu (Tičar, 2007).

Po Allesijevi definiciji pomeni privatizacija prenos sleherne aktivnosti iz javnega v zasebni sektor (Allesi, 1987, cit. po Tičar, 1995, str. 274). Poleg popolnega prehoda lastninske pravice razumemo kot privatizacijo v družbenih dejavnostih torej tudi prehod izvajanja dejavnosti iz javnega na zasebni sektor.

Tičar (2007) navaja, da je privatizacija lahko funkcionalna ali formalna:

- *Funkcionalna privatizacija* je vsebinska in pomeni zasebljenje javne dejavnosti (javne službe ali izvajanja javnega pooblastila).
- *Formalna privatizacija* je lastniška in pomeni vzpostavitev korporacijskih pravic nad preoblikovano osebo javnega prava ali novo nastalim javno-zasebnim subjektom.

S tega vidika je tudi JZP zakonsko opredeljeno kot (idem):

- pogodbeno partnerstvo kot oblika funkcionalne privatizacije, ki zajema tako *koncesijsko* kot *javno-naročniško partnerstvo*, in
- statusno (institucionalno, equity⁷⁰) partnerstvo kot oblika formalne privatizacije.

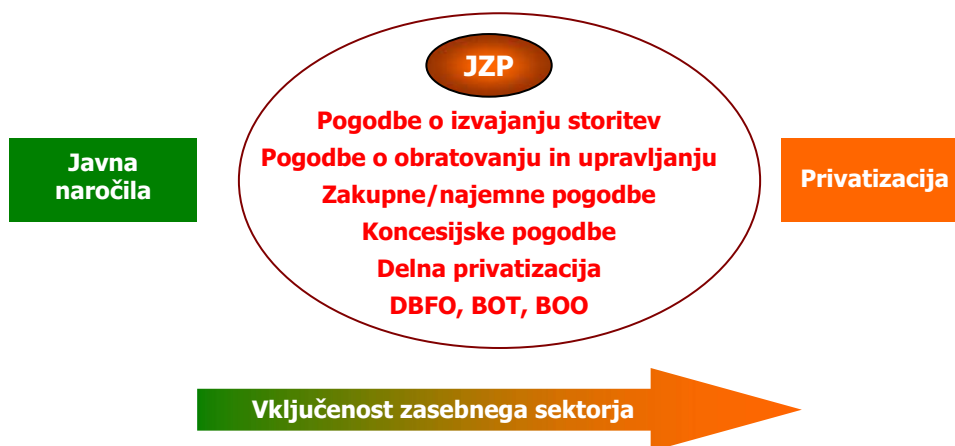
⁷⁰ 'Equity' pomeni lastni kapital; tako partnerstvo torej predstavlja partnerstvo z vključenim lastnim kapitalom.

5.1 Glavne oblike javno-zasebnih partnerstev

V splošnem predstavljajo JZP vse oblike sodelovanja obeh sektorjev med javnim naročilom, kjer je zasebni sektor zgolj izvajalec in ne nosi tveganja, ter popolno privatizacijo (Slika 3).

Bistveno za delitev JZP od javnih naročil je delitev tveganj. Za javno naročilo gre torej v primeru, ko subjekt javnega prava v pogodbenem razmerju do subjekta zasebnega prava ne prevzame nobenega tveganja, sicer (ob delitvi tveganj) pa gre za JZP.

Tudi polna (formalna) privatizacija ne predstavlja več JZP, saj se pri tej obliki infrastrukturni objekt in izvajanje javne službe v celoti prenese na zasebni sektor, ki posledično prevzema tudi celotno tveganje in koristi.



Slika 3: Glavne oblike JZP (po Abadie, Howcroft, 2004)

Oblike se med seboj razlikujejo predvsem glede upravljanja zasebnega sektorja, načina financiranja, porazdelitev odgovornosti in tveganj ter glede na lastništvo. Poimenovane so glede na delitev nalog in tveganj, ki jih prevzame zasebni partner.

V nadaljevanju so opisane najpogostejše oblike JZP, razvrščene glede na stopnjo vključenosti zasebnega sektorja od najnižje (pogodbe o izvajanju storitev) do najvišje (privatizacija) (Rakar, 1996a, Brook Cowen, 1997, Milunovič, 2001, Hrovatin, 2002 in Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005).

5.1.1 Pogodbe o izvajanju storitev (Service contracts)

V okviru take pogodbe javni sektor prenese na zasebni sektor le izvajanje javne storitve ali dela storitve, medtem ko je sam še naprej zadolžen za vodenje in upravljanje infrastrukturnih objektov, financiranje investicij in obratnih sredstev. S tem nosi tudi vsa tveganja v zvezi z upravljanem. Odgovornost zasebnega sektorja je omejena le na učinkovito zagotavljanje s pogodbo določenih storitev, za katere dobi vnaprej določeno plačilo, bodisi s strani javnega sektorja bodisi (praviloma) s strani končnih uporabnikov.

Tovrstne pogodbe so sklenjene so za krajša obdobja, od enega do dveh let, in so obnovljive. Storitve, ki so predmet takih pogodb, so lahko strokovno-tehnične narave (vzdrževanje javne infrastrukture, nujna popravila, najem opreme, kontrolne meritve, priprava javnih razpisov...) in/ali administrativne narave (izstavljanje računov, pobiranje plačil...). V vseh primerih gre za naloge, ki so trajne narave in jih privatni sektor praviloma opravlja učinkoviteje od javnega sektorja, tako v tehničnem kot v ekonomskem smislu.

Na področju komunalnega gospodarstva je taka oblika primerna za zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov, za vzdrževanje javnih zelenih površin, kontrola kvalitete pitne vode, izvajanje zimske službe ipd...

5.1.2 Pogodbe o obratovanju in upravljanju (Operation and management contracts - O&M)

V tem primeru javni sektor z namenom izboljšanja poslovanja prenese na zasebnega poleg izvajanja javnih storitev tudi celotno skrb za upravljanje in obratovanje javne infrastrukture, ki je v lastni javnega sektorja. Zasebnemu sektorju daje svobodo pri odločanju o vodenju projekta (dejavnosti) brez prevzemanja komercialnih tveganj. Zasebni sektor nima neposredne odgovornosti do potrošnikov, ampak deluje v imenu javnega sektorja. Račune sicer izstavlja in pobira zasebni sektor, vendar se prihodki od dejavnosti stekajo na račun javnega partnerja. Zasebno podjetje prejema plačila na osnovi natančno opredeljene pogodbe, po enoti opravila (število priključkov, število prodanih ali proizvedenih m³ vode ...).

Javni sektor ostane nosilec izvajanja javne storitve, zagotavlja tudi celotno financiranje in prevzema vsa tveganja z izjemo tržnega. Zasebni upravljavec v infrastrukturo ne investira in ne nosi nobenega finančnega tveganja. Tovrstne pogodbe se sklepajo za obdobje od 3 do 5 let.

Na področju komunalnega gospodarstva bi lahko tako obliko uporabili na področju oskrbe s pitno vodo, kjer bi zasebni sektor prevzel skrb za obratovanje in vzdrževanje sistema ter za zagotovitev zadostnih količin kvalitetne pitne vode. Prednost te oblike za javni sektor je možnost občutnega povečanja učinkovitosti izvajanja storitev, saj je zasebni sektor tudi plačan na osnovi prihrankov oz. izboljšav. Ob vezanosti plačila na količino dobavljene vode, si bo izvajalec prizadeval zmanjšati vodne izgube, v primeru fiksne cene za oskrbo gospodinjstva pa si bo prizadeval za čim učinkovitejše tehnične rešitve za minimizacijo stroškov.

5.1.3 Zakupne/najemne pogodbe (Lease contracts)

Zasebni sektor dobi v najem javno infrastrukturo za določeno fiksno najemnino. Sicer pa ima zasebni sektor enake naloge kot pri pogodbah o obratovanju in upravljanju, torej je zadolžen za vodenje, upravljanje, tekoče vzdrževanje in tekoče poslovanje. Stroški poslovanja, najemnina in dobiček najemjemalca se financira iz prihodkov poslovanja, cena javne storitve pa je pogodbeno vnaprej določena in jo v tem primeru nujno plačujejo uporabniki. Zasebni sektor pa javnemu plačuje s pogodbo dogovorjeno najemnino. Tak način sili najemnika k čim učinkovitejšemu poslovanju, da bo dosegel pričakovan dobiček, kar posledično omogoča večjo učinkovitost javne službe. Stroške investicijskega vzdrževanja, novih investicij ter servisiranja morebitnega dolga pokriva javni sektor. Tveganja upravljanja nosi zasebni sektor, finančna tveganja pa so na strani javnega sektorja. Tovrstne pogodbe se sklepajo za srednjeročna obdobja, 5 do 10 let.

Na področju komunalnega gospodarstva je bila taka oblika uporabljena v Portoriku, kjer je tamkajšnja vlada leta 1995 za 5 let sklenila pogodbo s francoskim podjetjem Compagnie Générale des Eaux (CGE) za oskrbo s pitno vodo in odvajanje odplak nacionalnega organa PRASA (Puerto Rico Aqueduct and Sewer Authority), ki je še naprej ostal vodja investicijskega programa za celotno državo (Hrovatin, 2002).

5.1.4 Koncesijske pogodbe (Pure concessions)

S koncesijsko pogodbo zasebni subjekt v celoti prevzame izvajanje javne službe, tako upravljanje obstoječe javne infrastrukture kot tudi investiranje v nove kapacitete. Pri tej obliki sodelovanja ostane infrastruktura v lasti javnega sektorja, medtem ko zasebni koncesionar, ki nosi večji del tveganj, dobi izključno pravico do razpolaganja s tem premoženjem ves čas trajanja koncesije. Koncesije so običajno dane za daljše obdobje, odvisno od potrebnega časa za povrnitev investicijskih vlaganj zasebnega partnerja (običajno med 25 in 30 let).

Za javni sektor je osnovna prednost koncesije ta, da zasebni sektor prevzema skrb za izvajanje dejavnosti in predvsem za investiranje. Na tak način se lahko zagotovi kvalitetnejše odločanje o novih investicijah, saj bodo posledice takih odločitev neposredno vplivale na uspešnost poslovanja koncesionarja.

Koncesijske pogodbe so na področju komunalnega gospodarstva najpogostejše pri dejavnosti oskrbe naselij s plinom ter pri dejavnosti čiščenja odpadne in meteorne vode (Rakar, 1996a).

5.1.5 Pogodbe o načrtovanju, izgradnji, financiranju in upravljanju (Design-Build-Finance-Operate - DBFO)

Pri tem koncesijskem modelu zasebni investitor v celoti prevzame načrtovanje investicije, njeno realizacijo (izgradnja infrastrukture) in financiranje realizacije investicije, hkrati pa za pogodbeno določen čas (običajno nad 25 let) tudi pravico in dolžnost njenega obratovanja in zagotavljanja storitev na podlagi kakovostnih parametrov (zahtevana stopnja čiščenja, velikost oskrbovanega območja, zahtevan delež oskrbe ...), ki jih določi javni partner.

Nastali rezultati projekta (infrastruktura) so ves čas obratovanja v lastništvu javnega sektorja, ki mora zagotoviti, da bo javno premoženje (infrastruktura) pravilno uporabljeno in vzdrževano ter po koncu koncesijskega obdobja vrnjeno v primernem stanju v rabo javnemu sektorju. Pri tem modelu plačnik storitev niso končni uporabniki, ampak javni partner z fiksnimi ali variabilnimi (običajno) letnimi nadomestili, zaradi česar je ta model primeren na področju komunalnih dejavnosti kolektivne rabe. Precej razširjen je v cestogradnji (npr. Irska).

5.1.6 Pogodbe o izgradnji, upravljanju in prenosu (Build, Operate, Transfer - BOT)

Model BOT (koncesijske) pogodbe je oblika projektnega financiranja, ki je primerna za izgradnjo **novih** infrastrukturnih objektov. Ima vse značilnosti koncesijske pogodbe s to razliko, da je zgrajena infrastruktura ves čas trajanja pogodbe last zasebnega investitorja. Po poteku pogodbe pa investitor prenese lastništvo na javnega partnerja. Osnovo za odplačevanje najetih kreditov predstavljajo prihodki projekta, pri čemer je cena storitev vnaprej pogodbeno določena. Medtem, ko zasebni sektor nosi vsa tveganja glede izgradnje in tveganja glede upravljanja objekta, pa javni sektor prevzema večino neprojektne tveganj in del tveganj v zvezi s pripravo projekta.

Zaradi zelo kompleksne finančne in pravne konstrukcije projekta je priprava in realizacija projektov običajno zelo dolgotrajna, vendar pa to slabost odtehtajo druge dobre strani te oblike financiranja v primerjavi s klasično obliko financiranja. Trajanje pogodbe je odvisno od višine in dinamike finančnih prilivov od storitev (običajno do 30 let).

Prednost BOT modela pred koncesijsko pogodbo se odraža predvsem v tem, da zasebnik pomaga javnemu partnerju realizirati nov infrastrukturni objekt v celoti, saj je pri infrastrukturnih sistemih kritično predvsem pomanjkanje investicijskih sredstev za izgradnjo in ustrezne tehnologije obratovanja. S prevzemom finančnega bremena izgradnje, obratovanja in vzdrževanja s strani zasebnega vlagatelja, pa bo slednji skrbel tudi za optimizacijo stroškov v celotni življenjski dobi objekta. Pogosto so namreč stroški vzdrževanja precej večji kot potrebna investicijska sredstva za realizacijo investicije. Po ZJZP je tako ta model kot njegova različica BTO⁷¹ obravnavan kot koncesija gradnje (80. člen ZJZP).

BOT pogodbe se skoraj izključno pojavljajo pri izgradnji črpalk ali čistilnih naprav⁷², ne pojavljajo pa se pri izgradnji distribucijskih omrežij (Hrovatin, 2002).

⁷¹ BTO model (Build-transfer-operate oz. izgradi-prenesi-upravljaj) ima enake značilnosti BOT modela z izjemo prenosa lastništva, ki se pri BTO modelu prenese na javnega partnerja takoj po izgradnji objekta.

⁷² domača primera sta CČN Maribor in CČN Kranjska Gora

5.1.7 Pogodbe o izgradnji, lastništvu in upravljanju (Build-Own-Operate - BOO)

Koncesijski model BOO je zelo podoben koncesijskemu modelu BOT. Razlikuje se le v tem, da po določenem času izrabljanja rezultata projekta, le-tega zasebna institucija ne preda instituciji javnega sektorja, temveč ga obdrži v svoji lasti. S tem ne pride do menjave lastništva. Prav zaradi tega je ta model v ZJZP obravnavan kot koncesija storitev, kjer je bistvenega pomena opravljanje storitev (80. in 92. člen ZJZP).

Investicijo torej realizira zasebna institucija, ki prevzema lastništvo nad rezultati projekta. Zasebna institucija izvaja dogovorjene javne storitve z lastno infrastrukturo, katere izgradnjo je v fazi realizacije investicije sofinanciral javni sektor, in jo obenem ustrezno vzdržuje.

5.1.8 Privatizacija (Divestiture)

Formalna privatizacija sodi v okvir statusnega JZP vse dokler je javni partner lastniško prisoten. Polna formalna privatizacija namreč ne predstavlja več JZP, saj se pri tej obliki infrastrukturni objekt in izvajanje javne službe v celoti prenese na zasebni sektor, ki posledično prevzema tudi celotno tveganje in koristi. Javni sektor nima več direktnega nadzora nad dejavnostjo, ampak ohrani le posrednega - zakonodajo.

Pri delni (formalni) privatizaciji zasebni in javni sektor skupaj ustanovita podjetje (*joint venture*) in v pogodbi o ustanovitvi opredelita cilje skupnega lastništva, pravice in dolžnosti družbenikov, vključno z načinom delitve dobička. Taka oblika sodelovanja je lahko dobrodošla v državah s kratko tradicijo regulacije, saj ima javni sektor kot solastnik natančen vpogled v delovanje podjetja. Prednosti delne privatizacije se kažejo v komplementarnosti partnerjev. Zasebni sektor vnese v poslovanje podjetja potrebno dinamiko, prisotnost javnega sektorja pa daje uporabnikom boljši občutek glede možnosti vpliva na kakovost izvajanja storitev. Poleg tega se lahko partnerja dopolnjujeta v strokovnem znanju, mešano lastništvo pa lahko pripomore k lažjemu pridobivanju finančnih sredstev.

Doslej se je popolna privatizacija oskrbe z vodo pojavila le v Angliji in Walesu.

5.2 Medsebojna primerjava oblik javno-zasebnih partnerstev

Pri JZP v praksi teče beseda predvsem o oblikah DBFO, BOT (oz. BTO) in BOO, čeprav predstavljajo JZP tudi druge oblike sodelovanja obeh sektorjev. Omenjene oblike izhajajo iz koncesijske oblike pod vplivom ekonomskih oblik financiranja (oz. projektnega financiranja).

DBFO model predstavlja za javni sektor dejansko obliko lizinga. Pri tej obliki zasebni partner prevzame načrtovanje, izvedbo, financiranje in upravljanje objekta JZP, javni partner pa dejansko le kupuje tok storitev.

Drugače je pri modelih BOT in BOO, ko so plačniki (kupci) končni uporabniki. Ta dva modela se od običajne koncesije ločijo po tem, da je pri njiju predmet koncesije tako izgradnja (infrastrukturnega) objekta kot izvajanje GJS na tem objektu. Pri običajni koncesiji je objekt že zgrajen in se podeljuje koncesijo le za izvajanje dejavnosti.

BOT model JZP je za institucijo javnega sektorja običajno najhitrejša, vendar za uporabnike javne storitve najdražja oblika realizacije investicije (gradnje infrastrukture). Jasno je namreč, da zasebni koncesionar vlaga svoja finančna sredstva v realizacijo investicije (izgradnjo infrastrukture) zgolj zato, da se mu vložek ob čim nižjem tveganju povrne s čim večjo donosnostjo. Težava pri tem modelu je lahko tudi strah pred odvisnostjo oz. podrejenostjo. Podobno velja tudi za BOO model. Pri BOT modelu se lahko dodatno pojavi problem moralnega tveganja, ko koncesionar poveča svojo donosnost z izgradnjo infrastrukture slabše kakovosti, saj jo bo čez čas v vsakem primeru predal instituciji javnega sektorja. Pri BOO modelu te bojazni ni, saj v tem primeru koncesionar obdrži lastništvo nad zgrajeno infrastrukturo, kar mu daje motiv ravnanja po načelu dobrega gospodarja.

Najprimernejšo obliko je tako možno določiti **le na konkretnem primeru**, v splošnem pa ne, saj ima vsaka oblika svoje prednosti in slabosti, pri čemer je od okoliščin odvisno katere lastnosti pridejo do izraza. Na izbiro oblike namreč vplivajo predhodno opredeljeni standardi delovanja, ki določajo obseg, kvaliteto in dostopnost storitev, ugotavljanje rezultatov delovanja in vzpostavitev mehanizmov vplivanja uporabnikov storitev.

Sicer pa so vse omenjene oblike sodelovanja obeh sektorjev postopni načini privatizacije, ki pa imajo različne lastnosti z vidika investicijskih vlaganj v javno infrastrukturo in zagotavljanja javnih služb. Njihove glavne lastnosti povzemam v spodnji preglednici (Preglednica 4), v kateri so oblike sodelovanja obeh sektorjev razvrščene glede na tveganje, ki ga posameznik v poslu prevzame.

Preglednica 4: Pregled glavnih značilnosti različnih oblik JZP

Vrsta pogodbe	Upravljanje / Vzdrževanje	Investicija	Poslovno tveganje	Lastništvo sredstev	Trajanje
Pogodba o izvajanju storitev	Deljeno	Javna	Javno	Javno	1–2 leti
Pogodba o obratovanju in upravljanju	Zasebno	Javna	Javno	Javno	3–5 let
Najemna pogodba	Zasebno	Javna	Deljeno	Javno	8–15 let
DBFO pogodba	Zasebno	Zasebna	Deljeno	Javno	20–30 let
Koncesijska pogodba	Zasebno	Zasebna	Zasebno	Javno	25–30 let
BOT pogodba	Zasebno	Zasebna	Zasebno	Zasebno	20–30 let
BOO pogodba	Zasebno	Zasebna	Zasebno	Zasebno	20–30 let
Delna privatizacija	Zasebno	Zasebna	Zasebno	Zasebno	Neomejeno

Omenjene oblike lahko že po imenu oz. načinu sklepanja ločimo na pogodbene in statusne. Tako so, z izjemo delne privatizacije, vse omenjene oblike pogodbenega značaja, t.j. da so sklenjene na osnovi medsebojne pogodbe. Taka delitev pa sovпада z delitvijo glede na način privatizacije, ko je (izmed omenjenih) edina oblika formalne privatizacije le delna privatizacija. Pri tem se je potrebno zavedati, da je pri formalni privatizaciji poudarjeno statusno-pravno lastništvo nad pravno osebo in šele nato nad zgrajeno infrastrukturo. To pomeni, da gre za polno formalno privatizacijo v primeru, da postane zasebni sektor lastnik (predhodno javne) pravne osebe in njenega premoženja.

Pri oblikah BOT in BOO pa je pogodbeno dogovorjeno, da je zasebni partner lastnik zgrajene infrastrukture med trajanjem pogodbe (oblika BOT/BTO) oz. ves čas (oblika BOO). Ne gre torej za statusno obliko sodelovanja ampak za pogodbeni (obligacijski) odnos. Statusno preoblikovanje se torej pojavi le pri obliki delne oz. polne formalne privatizacije. Medtem, ko polna privatizacija ne predstavlja več oblike JZP, pa je delna formalna privatizacija oblika statusnega partnerstva, kjer je pravna oseba, ki dejavnost izvaja, v mešani lasti. Torej lahko med oblike funkcionalne privatizacije uvrstimo vse naštetе oblike sodelovanja obeh sektorjev z izjemo delne privatizacije, ki predstavlja obliko formalne privatizacije (Preglednica 5).

Preglednica 5: Razvrstitev oblik sodelovanja obeh sektorjev glede na ZJZP

Oblika privatizacije	Oblika JZP po ZJZP		Oblike sodelovanja obeh sektorjev	
Funkcionalna	Pogodbeno partnerstvo	Javno-naročniško partnerstvo	Pogodba o izvajanju storitev, Pogodbe o obratovanju in upravljanju, Najemna pogodba,	
		Koncesijsko partnerstvo	Koncesija gradenj	DBFO pogodba, BOT pogodba,
			Koncesija storitev	Koncesija, BOO pogodba,
Formalna	Statusno partnerstvo		Delna privatizacija	

Pri razvrščanju omenjenih oblik glede na zakonsko opredelitev JZP v ZJZP velja opozoriti, da je v praksi težko ločiti javno-naročniška partnerstva od koncesijskih, saj zakon ne navaja jasnih meril, po katerih bi jih lahko ločili, ampak predvideva ugotavljanje stopnje poslovnega tveganja, ki jo nosi posamezni partner. Če torej nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP gre za javno-naročniško partnerstvo sicer za koncesijsko, v dvomu pa ima prednost prvo (javno-naročniško).

Pri koncesijskem partnerstvu pa ZJZP pozna koncesijo gradenj in koncesijo storitev. Pri obeh koncesijah gre za podelitev pravice izgradnje objektov in izvajanja dejavnosti, razlika med njima je v bistvu predmeta pogodbe.

Če je bistvo v izgradnji objekta, gre za koncesijo gradenj, če pa se dejavnost opravlja na obstoječem objektu, gre za koncesijo storitev. Za koncesijo storitev gre tudi v primeru, ko objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja (BOO pogodba). V dvomu se šteje tako partnerstvo za koncesijo gradenj.

5.3 Ugotovitve

Kot poudarja Tičar (2007) bo tudi pri JZP v prihodnje dejansko prišlo do privatizacije, ki pa sama po sebi še ne pomeni liberalizacije javnih služb in reguliranih javnih dejavnosti. Privatizacija je strogo z vidika povečanja učinkovitosti popolnoma legitimen proces, vendar jo mora spremljati konkurenca, ki onemogoča monopolno obnašanje izvajalca. Konkurenca je torej tisto kar spodbuja izvajalca k večji učinkovitosti ob nižjih cenah. Zato pa ni dopustno privatizirati monopolne dejavnosti ne da bi prej uvedli konkurenco.

Komunalne dejavnosti nedvomno sodijo med monopolne, hkrati pa imajo funkcijo delovanja v javnem interesu. Da pa se določena dejavnost izvaja v javnem interesu je gotovo prvovrstno zagotovilo to, da se izvaja s strani javnega sektorja. Dvomi o tem in hkrati pobude za privatizirano izvajanje storitev nastopajo v primerih slabše učinkovitosti javnega sektorja. Vendar pa v takih primerih ni vedno nujno, da bo zasebni sektor dejavnost opravljal učinkoviteje. Tudi zasebni sektor namreč vidi interes delovanja le v ekonomsko učinkovitih projektih, kjer bo prostor tudi za njegov legitimen dobiček. V kolikor projekt ni tak, torej v kolikor ne bo mogel dosegti zadostnega dobička, v njem ne bo sodeloval. Glede na dolgotrajnost večine koncesijskih razmerij pa se samo po sebi postavlja vprašanje ali je smiselno spodbujati zasebni sektor k sodelovanju pri projektih, ki mu prinašajo donose in javnemu sektorju prepustiti preostale (nedonosne) projekte v cilju zagotavljanja javnega interesa?

Aktualna politika temu pritrjuje, saj po določitih ZJZP sme javni partner projekt izvesti kot javno naročilo le v primeru, da ga ni mogoče izvesti v kateri izmed oblik JZP (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta).

6 ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU (ZJZP)

Razlogi za sprejem zakona so po eni strani v sistematični normativni ureditvi instituta javno-zasebnega partnerstva, po drugi pa predstavlja ureditev nekaterih pravnih institutov, izhajajočih iz evropskega prava, tudi implementacijo Direktive 2004/18/EC (v delu, ki se nanaša na koncesije gradenj), ki je od 31.12.2006 neposredno uporabna, posamezne njene določbe pa imajo od tedaj že tudi neposredni učinek (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, v nadaljevanju Predlog ZJZP, 2006).

Koncept ZJZP izvorno izhaja iz ureditve JZP predvsem na področjih GJS, predvsem komunalnih. Ambicija pripravljavca je bila prečistiti statusno-pravno obliko javnega podjetja (kot tudi javnega gospodarskega zavoda) in jo ločiti od gospodarskih družb, ki poleg tržne dejavnosti delno opravljajo tudi GJS. Med resorskim usklajevanjem in zakonodajnim postopkom pa je bil koncept zakona razširjen tudi na negospodarski del javnega sektorja, t.j. na izvajalce drugih (negospodarskih) javnih služb (javni zavodi, javni skladi in javne agencije). Razširitvi je botrovalo dejstvo, da pravo EU ne pozna delitve med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami. Evropsko sodišče je namreč v sodni odločbi 180-184/98 že leta 1998 jasno povedalo, da je vsako ponujanje blaga in storitev na trgu potrebno šteti za gospodarsko dejavnost (Tičar, 2007), tudi če je ta dejavnost socialne (negospodarske) narave.

ZJZP je predvsem postopkovni zakon, ki opredeljuje ravnanja tako javnega kot tudi zasebnega partnerja pri sodelovanju zlasti na področju zapletenih projektov, kamor spada predvsem infrastruktura. Za tovrstne projekte je značilno zapleteno financiranje, finančne in pravne elemente pa je v podrobnostih težko predvideti vnaprej.

Zakon je pripravljen tako, da bo vzpodbuden za zasebni sektor. Za projekte, katerih vrednost presega 5,2 mio € bo moral javni sektor izvesti obvezen test o zainteresiranosti zasebnega sektorja za sodelovanje pri izvedbi projekta. Tak test pozna kar nekaj Evropskih držav (Predlog ZJZP, 2006).

ZJZP torej določa, da v kolikor je vrednost prihodnje javne investicije višja od 5.278.000 € lahko javni partner naročilo gradnje oz. storitve izvede kot javno naročilo le v primeru, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP (8. člen). V drugih primerih, če ni s posebnimi predpisi drugače določeno, lahko stranke JZP urejajo razmerja v skladu z zakonom, ki ureja obligacijska razmerja⁷³.

Zakon opredeljuje JZP kot **razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javno financiranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu**. Taki projekti so predvsem:

- gradnja javne infrastrukture (gradnja, vzdrževanje, upravljanje),
- izvajanje GJS in
- izvajanje drugih javnih služb ali podobnih dejavnosti v javnem interesu.

Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja je potrebno utemeljiti z analizo in projektom, katerega sestavni del je opredelitev tveganja in nosilcev tveganja, pa tudi opredelitev in ovrednotenje učinkov za obe pogodbeni strani. Spodbude za večjo storilnost in v pogodbi opredeljena tveganja pogodbenih strank omogočajo javnemu sektorju, da bo izkoristil prednosti privatnega sektorja pri iskanju donosnih naložb. Ta usmeritev vodi k stalnem iskanju inovativnih poti v gospodarstvu in se odraža v večji produktivnosti, ki bi jo lahko na ta način izkoristil tudi javni sektor (Predlog ZJZP, 2006).

Zakon predvideva različne oblike sodelovanja in sicer:

- pogodbeno partnerstvo, ki ima lahko naravo:
 - *koncesijskega partnerstva* ali
 - *javno-naročniškega partnerstva*, ter
- statusno (institucionalno, equity⁷⁴) partnerstvo.

Pogodbeno partnerstvo temelji na obligacijski pogodbi, statusno partnerstvo pa pomeni posebno pravno razmerje, ko javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti zagotavljanja javnega interesa (javnih služb ali javnih pooblastil) (Tičar, 2007).

⁷³ Obligacijski zakonik (OZ-UPB1), Uradni list RS, št. 79/07.

⁷⁴ 'Equity' pomeni lastni kapital; tako partnerstvo torej predstavlja partnerstvo z vključenim lastnim kapitalom.

Pri JZP ne gre za enotno definiran pravni pojem in čeprav so koncesijske pogodbe pretežna in najprimernejša oblika teh projektov, pojem ne izključuje javno-naročniških odnosov, v kolikor so za takšno razmerje izpolnjene predpostavke (zlasti delež javnofinančnih sredstev). Kolikor nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja JZP, se partnerstvo, ne glede na poimenovanje oz. določbe posebnega zakona, ne šteje za koncesijsko, temveč za javno-naročniško. Prav tako se v dvomu šteje, da gre za javno naročniško (Predlog ZJZP, 2006).

ZJZP ima dva namena (Tičar, 2007):

- Prvi zakonski namen je omogočanje zasebnih vlaganj v javnem interesu in sicer na področjih financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora, organizacije, upravljanja, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti v javnem interesu.
- Drugi zakonski namen je zagotoviti preglednost, nediskriminatornost, konkurenčnost in poštenost postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja različnih oblik JZP ob varovanju javnih interesov v tem razmerju.

Za izpolnitev teh namenov, poleg natančne opredelitve bodočih pravnih razmerij JZP, navaja zakon osem temeljnih načel, na katerih mora biti osnovano vsako JZP (idem):

1. **Načelo enakosti** pomeni, da javni partner ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno ali osebno diskriminacijo kandidatov (12. člen).
2. **Načelo transparentnosti** je obveza javnega partnerja, da pregledno objavlja vse postopke po ZJZP (novost je nujnost objave razpisov na internetu) (13. člen).
3. **Načelo sorazmernosti** pomeni, da sme javni partner uporabiti le tiste ukrepe, ki so nujni za doseg cilja, t.j. ukrepe, ki najmanj omejujejo zasebnega partnerja in so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja (14. člen).
4. **Načelo uravnoteženosti** tveganja v razmerju JZP pomeni, da morajo biti tveganja razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje, pri čemer mora zasebni partner oz. izvajalec JZP nositi vsaj del poslovnega tveganja, sicer gre za javno naročilo (15. člen).
5. **Načelo konkurence** pomeni, da javni partner v postopku sklepanja JZP ne sme omejevati konkurence med kandidati (16. člen).
6. **Načelo procesne avtonomije** pomeni, da lahko stranke urejajo razmerja po obligacijskih predpisih, če ZJZP ne določa drugače (17. člen).

7. **Načelo subsidiarne odgovornosti** pomeni, da javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju JZP povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam (18. člen).
8. **Načelo sodelovanja** pa pomeni, da javni partner pomaga izvajalcu JZP pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti (19. člen).

Pri tem načelo subsidiarne odgovornosti (18. člen) presega običajne obveznosti strank glede obveznosti neprekinjenega, nemotenega in kvalitetnega izvajanja pogodbe o JZP, saj zakonodaja izvajalcu načelno ne dovoljuje prekinitve pogodbe⁷⁵. Iz tega lahko razberemo še naslednja načela JZP: načelo neprekinjenega izvajanja, načelo nemotenega izvajanja in načelo enakopravnega izvajanja JZP do vseh uporabnikov in drugih udeležencev ter načelo izvajanja skladno s tehničnimi pogoji in standardi (načelo standardiziranega izvajanja storitev). Vsa načela se podrobno uredijo v pogodbi o JZP (Predlog ZJZP, 2006).

Tako **javni partner s prenosom izvajanja na izvajalca JZP ni rešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enakopravno izvajanje projekta**. Drugačen dogovor med strankama, ki je sicer dopusten, pa nikakor ne vpliva na razmerja do tretjih oseb, ki lahko izpolnjevanje zgornjih načel vedno zahtevajo (tudi) od javnega partnerja (idem).

Podlaga za nastanek razmerja JZP je odločitev o ugotovitvi javnega interesa za JZP in izvedbi projekta v eni izmed oblik JZP, ki jo sprejme javni partner, t.j. vlada oz. lokalna skupnost, ali drug javni partner na podlagi soglasja ustanovitelja ali pooblastila, določenega z zakonom. Pred izdajo akta o JZP pa se lahko (izjemoma: mora) izvesti še t.i. predhodni postopek (idem).

Zakon je 'krovne' narave, t.j. splošen predpis, ki ureja celotno področje JZP. Zato se pri izvajanju JZP naslanja na druge, specifične zakone. Tako se *pogodbeno partnerstvo* izvaja skladno s tem zakonom in Zakonom o javnem naročanju ter/ali ZGJS. *Statusno partnerstvo* pa se izvaja skladno s tem zakonom, ZGJS in zakonom, ki ureja javne finance.

⁷⁵ »Projekt JZP se mora, skladno s predpisi, izvajati neprekinjeno, nemoteno in enakopravno do vseh uporabnikov in drugih udeležencev ter skladno z vnaprej določenimi pogoji in standardi, kar se podrobno uredi v pogodbi o JZP« (1. odstavek 18. člena ZJZP).

Izvajalca JZP se, ne glede na obliko akta o izbiri (56., 57. člen) izbere na podlagi javnega razpisa. Glede na jasno zapisano izhodišče, lahko izjemo od javnega razpisa določa samo zakon, pri čemer mora bi ta zakonska izjema skladna z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo, kot tudi s pravili evropskega prava (zlasti temeljnimi načeli enakopravnosti, sorazmernosti in transparentnosti) (idem).

Zaradi želje po čim manjšem administriranju in pospešitvi postopka izbire izvajalca JZP je tako akt izbire izvajalca JZP praviloma akt poslovanja, katerega vsebine zakon ne določa (npr. obvestilo o izboru), na podlagi katerega se sklene pogodba o JZP. Uporaba upravnega postopka je posledično omejena izključno na primere, ko je predmet JZP koncesija GJS ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe (npr. koncesije po ZGJS) (idem).

VII. del zakona podrobno ureja pravico in dolžnost nadzorovanja nad izvajanjem pogodbe, kar javnemu partnerju omogočajo poročila izvajalca JZP. Pravica do nadzora pomeni več kot preprost nadzor, pomeni pravico javnega partnerja naložiti izpolnitev obveznosti ali drugih ravnanj (idem).

Zakonodajalec predvideva, da mora za vsa razmerja med izvajalcem in uporabniki veljati slovensko pravo, ne glede na to, ali gre za potrošnike ali druge osebe (ne pa za druga razmerja znotraj sfere izvajalca). Enako velja tudi za vsa razmerja med javnim in zasebnim partnerjem. Glede reševanja sporov se stranki razmerja JZP lahko dogovorita, da spore, ki so neposredno povezani z razmerjem in ki niso v izključni pristojnosti sodišča v Republiki Sloveniji, rešujeta pred dogovorjeno arbitražo. V izključno pristojnost sodišča ne sodi veliko sporov, morda velja kot najpogostejšega s tega področja kot primer izključne pristojnosti omeniti upravni spor zoper izbiro zasebnega partnerja. Za razmerja med izvajalcem JZP in uporabniki pa je izključno pristojno krajevno pristojno sodišče v Republiki Sloveniji (prepoved prorogacije tujega sodišča ali arbitraže) (idem).

Zakon v prehodnih in končnih določbah ureja preoblikovanje obstoječih javnih podjetij in posledično podelitev koncesije javnim podjetjem (ki ohranijo to pravno-organizacijsko obliko) oz. javnim podjetjem, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo ter podelitev koncesije gospodarskim družbam, ki so bile že na podlagi dosedanjih predpisov preoblikovane iz javnih podjetij. Če so v osnovnem kapitalu obstoječih javnih podjetij ali drugih pravnih oseb, stvari, ki skladno z zakonom niso v pravnem prometu, se prenesejo v last Republike Slovenije, če javno podjetje ali druga pravna oseba opravlja državno GJS oz. v last lokalne skupnosti, če javno podjetje ali druga pravna oseba opravlja lokalno javno službo (idem).

Zakon končno tudi predpisuje, da se do ureditve JZP na posameznih področjih, postopek izbire JZP in izvajanja razmerja smiselno uporablja tudi za postopke zasebnega vlaganja v javne projekte in/ozroma javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu na področjih, na katerih oblike JZP (npr. koncesija) s posebnim zakonom niso urejene (upravljanje javnega premoženja) (idem).

6.1 Oblike javno-zasebnih partnerstev po ZJZP

Zakon določa, da se lahko JZP izvaja kot pogodbeno partnerstvo ali kot statusno partnerstvo.

Pogodbeno partnerstvo je glede na prevzeta tveganja javnega partnerja možno v dveh oblikah:

- a) javno-naročniško partnerstvo, t.j. odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve, ali
- b) koncesijsko partnerstvo, t.j. dvostransko pravno razmerje med osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati GJS oz. drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu.

Če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP, se tako partnerstvo ne glede na poimenovanje oz. ureditev v posebnem zakonu, ne šteje za koncesijsko, temveč za javno-naročniško. Razlika se kaže v načinu podeljevanja pravice opravljanja GJS, ki se v primeru ugotovljenega javno-naročniškega razmerja podeljuje v celoti po postopku oddaje javnega naročila, ne glede na določbe ZGJS, ki govorijo o koncesiji. Tudi pri statusnem partnerstvu se za presojo narave partnerstva smiselno uporablja omenjena razmejitev med javno-naročniškim in koncesijskim partnerstvom.

Pri koncesijskem partnerstvu gre lahko za koncesijo gradenj in/ali koncesijo storitev. Razlika med njima je v bistvu predmeta pogodbe. Če je bistvo v izgradnji objekta, gre za koncesijo gradenj, če pa se dejavnost opravlja na obstoječem objektu, gre za koncesijo storitev. Za koncesijo storitev gre tudi v primeru, ko objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja (primer BOO pogodbe), vendar se v dvomu koncesijsko razmerje presoja kot koncesijo gradenj.

Medtem, ko je pogodbeno partnerstvo osnovano na obligacijski pogodbi, pa predstavlja statusno partnerstvo posebno pravno razmerje, ko javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti zagotavljanja javnega interesa (javnih služb ali javnih pooblastil). To lahko stori:

- z ustanovitvijo pravne osebe,
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali
- na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način.

Pravna oseba statusnega partnerstva se lahko ustanovi v obliki kapitalske družbe⁷⁶ ali druge pravnoorganizacijske oblike⁷⁷, za obveznosti katere ustanovitelji ne odgovarjajo⁷⁸.

⁷⁶ t.j. družbe z omejeno odgovornostjo, delniške družbe ali evropske delniške družbe (societas europeas).

⁷⁷ Druge pravnoorganizacijske oblike statusnega JZP se lahko določi s posebnim zakonom (107. člen ZJZP).

⁷⁸ Pravno-organizacijske oblike so (vnaprej) določene zaradi t.i. ne-odgovornosti družbenikov oz. delničarjev (kar gre po definiciji v primeru statusnega partnerstva šteti tudi za enega ali več javnih partnerjev) za obveznosti družbe. To pa gre po odločitvi EUROSTAT, z dne 11. februarja 2004 (EUROSTAT, sporočilo za javnost, STAT/04/18), ki je usklajena z ESA 95 (European System of Accounts) smiselno tudi za enega izmed pogojev, da predmet JZP ni zaveden v bilanci stanja države (t.i. non government asset) oz. ni del javnega dolga (Predlog ZJZP, 2006, str. 100).

6.2 Osnovna primerjava z Zakonom o gospodarskih javnih službah

Podobno kot je ZGJS zahteval statusno preoblikovanje takratnih komunalnih podjetij tudi ZJZP uvaja zahtevo po statusnem 'prečiščenju' javnih podjetij in javnih (gospodarskih) zavodov, dodatno pa razširja pojmovanje koncesije in pravno krepko posodablja po ZGJS možno organizacijsko obliko vlaganja javnega kapitala v osebo zasebnega prava.

6.2.1 Preoblikovanje javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov

Po evropski zakonodaji je brez tenderskega postopka⁷⁹ možno podeliti pravico opravljanja javne službe le organizacijskim oblikam, ki so v celoti v javni lasti, torej v lasti države ali lokalne skupnosti. V luči zagotavljanja prostega trga in lojalne konkurence organizacijski obliki javni gospodarski zavod in javno podjetje nista primerno urejeni, saj v njiju ne sme biti zasebnega kapitala, če naj opravljata javno službo brez koncesije (Pirnat, 2005).

To pomeni, da je potrebno javna podjetja in javne gospodarske zavode, ki trenutno delujejo v mešani lasti, preoblikovati v gospodarske družbe⁸⁰, ki lahko v odprtem postopku pridobijo koncesijo javne službe, ali pa da morajo zasebni družbeniki izstopiti iz družbe. To pa ni enostaven proces, saj se po eni strani postavlja vprašanje načina izplačevanja zasebnih družbenikov, po drugi strani pa je proces omejeval 80.j člen Zakona o javnih financah, ki obravnava privatizacijo javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij.

Načeloma je 80.j člen⁸¹ ZJF zamrznil vsa privatizacijska prizadevanja, saj ni dopuščal prenosa kapitalskih naložb oz. ustanoviteljskih pravic države oz. občine v omenjenih organizacijskih oblikah. Vsaj delna privatizacija pa je sploh predpostavka za to, da lahko govorimo o statusnem JZP.

⁷⁹ Tenderski postopek – odprt postopek, omejen postopek ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi.

⁸⁰ glej tudi izpostavljene pomanjkljivosti organizacijske oblike javno podjetje na strani 38

⁸¹ Uveden leta 2002 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah (ZJF-C, Uradni list RS št. 30/02)

Podobno je peti odstavek istega člena določal, da »javna infrastruktura, ki služi za izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe ni v pravnem prometu, razen če gre za prenos na drugo osebo javnega prava«. Možnost omogočanja privatizacije je 80.j člen dopuščal le s sprejetjem posebnega zakona, ki bi urejal izvajanje javne službe na določenem področju. Prvi tak zakon po letu 2002 pa je ravno ZJZP, ki je v prehodnih in končnih določbah derogiral omenjeni člen.

Zakon tako navaja, da se obstoječa javna podjetja, ki izvajajo GJS, lahko preoblikujejo v gospodarsko družbo, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, ali ohranijo, skladno z zakonom, status javnega podjetja⁸² (Slika 4). Glede vrste preoblikovanja se lahko ustanovitelji obstoječih javnih podjetij odločijo v roku 3 let po uveljavitvi zakona, t.j. do 7. marca 2010.



Slika 4: Preoblikovanje obstoječih javnih podjetij po ZJZP

Tista javna podjetja, ki imajo kot družbenike osebe zasebnega prava, pa se morajo preoblikovati v **roku 1 leta** (t.j. do 7. marca 2008). V primeru odločitve o ohranitvi statusa javnega podjetja se vložki oseb zasebnega prava bodisi prenesejo v last Republike Slovenije oz. lokalne skupnosti bodisi kako drugače prenehajo.

V običajne gospodarske družbe se morajo prav tako preoblikovati tudi vsa tista javna podjetja, ki so bila v izključni javni lasti, pa so ali nameravajo postati izvajalci JZP (praviloma v obliki statusnega partnerstva).

⁸² ZJZP v 153. členu derogira besedilo v 25. členu ZGJS (ustanovitev javnega podjetja), ki se glasi: »ali pa se ustanovi kot podjetje z vložki zasebnega kapitala, če to ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je ustanovljeno«. Po ZJZP je tako javno podjetje čista statusna oblika v 100% javni lasti.

Javna podjetja, ki skladno z zakonom ohranijo status javnega podjetja, lahko še naprej izvajajo GJS na podlagi javnopravnega razmerja. Tista javna podjetja, ki se preoblikujejo v gospodarsko družbo, pa morajo za izvajanje GJS najkasneje v enem letu od vpisa preoblikovanja v sodni register pridobiti koncesijo, in sicer:

- brez javnega razpisa, če v teh družbah osebe zasebnega prava nimajo vložkov, sicer pa
- z javnim razpisom za izbiro koncesionarja.

Določila glede preoblikovanja javnih podjetij se smiselno uporabljajo tudi za javne zavode in javne gospodarske zavode.

Za ugotovitev koliko javnih podjetij je v mešani lasti (torej takih, ki se morajo preoblikovati v roku enega leta) sem se oprl najprej na Popis izvajalcev gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: Popis), ki ga je Ministrstvo za finance opravilo v letu 2005⁸³. Ker Popis ne zajema organizacijskih oblik sem o slednjih sklepal iz imena izvajalca. Za javna sem upošteval tista podjetja, ki ime javno podjetje nosijo v svojem nazivu. Tako sem iz Popisa razbral, da na področju komunalnih dejavnosti (točneje dejavnosti 41.000, 90.010, 90.021 in 90.022⁸⁴) izvaja GJS 53 javnih podjetij (oblike javni gospodarski zavod na področju teh dejavnosti ni). Nato sem podatke o njihovem lastništvu in ustanoviteljih pridobil na spletni strani Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

Po pregledu in uskladitvi⁸⁵ s podatki AJPES-a na dan 5. 11. 2007 je javnih podjetij, ki izvajajo omenjene dejavnosti **56**⁸⁶ (Priloga 1), od katerih jih je **6 v mešani lasti** in sicer:

⁸³ Ministrstvo za finance je na podlagi vladnega sklepa v letu 2005 izvedlo dvokrožni popis izvajalcev GJS, pri katerem so podatke pridobili od občin (ministrstev) in jih preverili pri samih izvajalcih. Rezultat je *Popis izvajalcev gospodarskih javnih služb (2005)*, ki je zajel izvajalce 20-tih GJS (20 dejavnosti s svojo šifro SKD).

⁸⁴ Po SKD 2002 predstavlja šifra 41.000 dejavnosti zbiranja, čiščenja in distribucije vode, 90.010 dejavnosti ravnanja z odpadki, 90.021 dejavnosti zbiranja in odvoza odpadkov ter 90.022 dejavnosti deponij, sežiganje in drugi načini odstranjevanja trdnih odpadkov.

⁸⁵ Za vsako ugotovljeno javno podjetje po Popisu sem v poslovnem registru AJPES-a preveril registriran naziv, registrirano glavno dejavnost in lastniško strukturo, ki je pri javnih podjetjih lahko državna ali mešana.

⁸⁶ Po podatkih AJPES-a 4 javna podjetja niso registrirana za opravljanje bilo katere izmed omenjenih dejavnosti, dodatno pa pri 2 podjetjih registriran naziv vključuje niz 'javno podjetje', 2 podjetji imata določeno pravno-organizacijsko obliko javno podjetje, čeprav se v imenu tega ne vidi, 3 podjetja pa so bila ustanovljena po Popisu.

- Javno komunalno podjetje Šentjur d.o.o. (mat. št. 5466016),
- Javno podjetje Centralna čistilna naprava Domžale-Kamnik d.o.o. (mat. št. 5227747),
- Javno podjetje komunala Tržič, d.o.o. (mat. št. 5145023),
- Komunala, Javno komunalno podjetje Idrija, d.o.o. (mat. št. 5144647),
- Mariborski vodovod Javno podjetje d.d. (mat. št. 5067880) in
- NIGRAD Javno komunalno podjetje d.d. (mat. št. 5066310).

Do 7. marca 2008 se bo torej moralo skupno preoblikovati **6 javnih podjetij** na področju omenjenih komunalnih dejavnosti.

6.2.2 Koncesije

Glede na prejšnje določbe o preoblikovanju javnih podjetij ZJZP v prvi vrsti omogoča podelitev koncesij tudi osebam javnega prava⁸⁷, torej novo oblikovanim gospodarskim družbam v javni lasti.

V luči evropskega prava⁸⁸ pa ZJZP z definiranjem koncesij gradenj, glede na ZGJS, dodatno razširja pojmovanje koncesije, saj jo ZGJS obravnava le kot koncesijo storitev. ZJZP tako v okviru koncesijskih pogodbenih partnerstev loči koncesije storitev in koncesije gradenj. Razlika med njima je v bistvu predmeta pogodbe (glej predhodni opis).

Koncesija gradenj je po ZJZP definirana opisno (79. člen), pri čemer ima naslednje elemente:

- namen koncesije je izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov,
- koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oz. izkoriščanja ali pa se pravica do uporabe, upravljanja oz. izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradnje, ter
- vrednost gradenj, ki preide v last javnega partnerja (prvi odstavek 80. člena ZJZP), ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, je najmanj 5.278.000 €.

⁸⁷ ZGJS v četrti alineji prvega odstavka 6. člena navaja, da se GJS zagotavlja »z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava«, ZJZP pa v 153. členu črta (ukinja) del te določbe ZGJS in sicer »osebam zasebnega prava«.

⁸⁸ Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, točneje 3. točke 1. člena, 56. člena in 4. točke 58. člena.

Če koncesija izpolnjuje omenjene elemente gre za koncesijo gradenj, za katero se glede ravnanja pri nastajanju in izvajanju razmerja JZP uporabljajo pravila tega zakona (ZJZP), ki urejajo koncesije gradenj (t.j. členi 79.-91.). Določbe glede koncesij gradenj se lahko uporabljajo tudi v drugih primerih koncesijskega partnerstva, ko vrednost gradnje ne dosega zgoraj omenjenega mejnega zneska (79. člen).

Pri definiciji koncesije gradenj gre za t.i. negativno definicijo, po kateri sodijo (poenostavljeno zapisano) med koncesije storitev vse tiste koncesije, ki ne izpolnjujejo opredelitve koncesije gradenj. Posledično bi bilo mogoče pod koncesije storitev uvrstiti tudi tiste koncesije, ki sicer zajemajo izgradnjo objektov in naprav, vendar z vrednostjo gradnje ne presegajo zgoraj omenjenega praga koncesij gradenj (npr. rekonstrukcija obstoječe javne kanalizacije in izvajanje GJS odvajanja in čiščenja odpadnih in padavinskih voda). V kolikor javni partner vnaprej ni prepričan o modelu lastninske pravice, bo javni razpis objavil skladno s strožjimi zahtevami (kot koncesijo gradenj) in se posledično izognil morebitnim zahtevkom za pravno varstvo iz tega razloga (Predlog ZJZP, 2006, str. 96). Gre za uporabo določbe ZJZP, da gre v dvomu koncesijsko razmerje presoditi kot koncesijo gradenj.

Model lastninske pravice je pomemben tako iz ekonomskega, kot pravnega vidika. Zato tudi odločitev po ureditvi tega vprašanja v zakonu. Objekti in naprave koncesije postanejo bodisi takoj⁸⁹ bodisi po preteku določenega obdobja⁹⁰ lastnina javnega partnerja, razen če to ni možno oz. ekonomsko upravičeno⁹¹, pri čemer mora biti ekonomska upravičenost predmet presoje ocene v predhodnem postopku (80. člen).

V primeru, če objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja, ne gre za koncesijo gradenj, temveč za koncesijo storitve. Tudi koncesijsko razmerje gre v dvomu presojati kot koncesijo gradenj (80. člen).

⁸⁹ model izgradi-prenesi v last-upravljaljaj - BTO; npr. javna komunalna infrastruktura

⁹⁰ model zgradi-upravljaljaj-prenesi v last – BOT; npr. infrastruktura nekaterih drugih dejavnosti

⁹¹ model izgradi-upravljaljaj-ohrani v lasti – BOO; npr. čistilna naprava ali pa deponija, ki jo je potrebno celo sanirati oz. odstraniti – BOR – izgradi-upravljaljaj-odstrani (Predlog ZJZP, 2006, str. 92)

Zakon namenja obsežen člen ureditvi t.i. izločitvene pravice (ki velja ne glede na dogovorjen model lastninske pravice – torej ne glede na to, ali gre za koncesije gradenj ali storitev). ZJZP tako posebej ureja izločitveno pravico koncedenta na objektih in napravah koncesije, ki so last koncesionarja. Objekti in naprave koncesije v lasti koncesionarja ne postanejo del stečajne mase, o čemer odloči pristojni organ koncedenta z odločbo v upravnem postopku. Seveda pa mora koncedent v stečajno maso plačati celotno vrednost teh objektov in naprav, ki pa je manjša v primeru, ko naj se po prenehanju koncesije objekti in naprave koncesije prenesejo na koncedenta (npr. BOT posli), saj v tem primeru obsega le njihov neamortizirani del (Predlog ZJZP, 2006).

Koncesionarja gradenj, katerih ocenjena vrednost skladno s predpisi o javnih naročilih znaša najmanj 5.278.000 €, lahko koncedent izbere brez objave javnega razpisa (neposredna sklenitev), v primerih, ko so za to izpolnjeni pogoji iz Zakona o javnem naročanju in veljajo za izbiro izvajalca gradenj (npr. varovanje izključnih pravic, nepredvidljivost in nujnost ...) ⁹².

V istem (83.) členu ZJZP določa, da lahko koncedent obstoječemu koncesionarju gradenj dodeli dodatne koncesijske gradnje, ki niso bile predvidene v koncesijski pogodbi, če so zaradi nepredvidljivih okoliščin postale potrebne za izvedbo projekta, pod pogojem:

- da skupna vrednost gradenj ne presega 50% zneska projekta koncesijske pogodbe in
- če dodatnih gradenj ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od projekta koncesijske pogodbe, ne da bi to koncedentu povzročilo resne težave, ali
- če so te gradnje, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotne koncesije gradenj, nujno potrebne za dokončanje projekta, ki je predmet koncesijske pogodbe.

Dodatna posebnost pri koncesijah gradenj so določbe glede razmerij s tretjimi osebami, ki predstavljajo implementacijo 60. in 62. člena Direktive 2004/18/EC:

- 86. člen ZJZP tako določa, da v primerih koncesije gradenj, katere vrednost, ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, znaša najmanj 5.278.000 €, sme koncedent od koncesionarja zahtevati, da dodeli najmanj 30% vrednosti koncesioniranih del tretjim osebam, z možnostjo, da kandidati ponudijo podizvajalcem tudi udeležbo v večjem

⁹² Tako določa 83. člen ZJZP, ki predstavlja implementacijo 61. člena Direktive 2004/18/EC.

deležu. Poleg tega sme koncedent od kandidatov za dodelitev koncesije zahtevati, da v svoji ponudbi navedejo odstotek del, ki jih bodo dodelile tretjim osebam, pri čemer se kot tretje osebe ne štejejo povezane družbe oz. gospodarske družbe ali druge osebe, ki so se združile ali povezale, da bi dobile koncesijo.

- 87. člen ZJZP pa določa, da koncesionarji gradenj pri oddaji naročil niso povsem prosti, saj v kolikor so javni naročniki ali naročniki na vodnem, energetske, prometnem in poštne sektorju, morajo pri oddaji naročil ravnati skladno z Zakonom o javnem naročanju oz. zakonom, ki ureja javna naročila in naročila na vodnem, energetske, prometnem in poštne sektorju⁹³.

6.2.3 Statusno partnerstvo

Glede na ZGJS predstavlja statusno partnerstvo nadgradnjo oblik mešanih javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, pri čemer ga ZJZP statusnim partnerstvom namenja celotni VI. del zakona, ki obsega celih 39 členov (96. do 134. člen). Praktično gre pri vseh teh določbah za implemetacijo evropskih pravnih norm oz. mnenj (prakse) Sodišča Evropskih skupnosti.

Omenjeni členi opisujejo definicijo statusnega partnerstva (glej opis predhodni opis pri oblikah JZP oz. podrobneje v 96. členu ZJZP), posamezne oblike takega partnerstva (z ustanovitvijo pravne osebe, s prodajo deleža, z nakupom deleža), določbe o primerih uporabe pravil koncesij gradenj/storitev oz. pravil javnih naročil (glede na naravo statusnega partnerstva), posebnosti glede javnega razpisa (objava v uradnem glasilu EU), pravno-organizacijske oblike oseb statusnega partnerstva, posebnosti izbora v primeru posameznih oblik, nelastniške vloške oseb zasebnega prava, posebnosti pri pogodbi o statusnem partnerstvu (možnost vstopa v statusnega partnerja oz. prenos njegovega razmerja), prenehanje statusnega partnerstva (smiselna uporaba določil ZGJS) in prenehanje izvajalca statusnega partnerstva (predčasno prenehanje razmerja zaradi razlogov na strani izvajalca predstavlja zadostni pogoj za izstop javnega partnerja iz pravne osebe).

⁹³ Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev - ZJNVETPS, Uradni list RS, št. 128/06

6.2.4 Posodobitev organizacijske oblike vlaganja javnega kapitala v osebo zasebnega prava v obliki pogodbenih partnerstev

ZJZP z pravnim formuliranjem pogodbenega partnerstva posodablja⁹⁴ organizacijsko obliko *vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava*, saj je bila pravno zelo slabo urejena. Pri tej organizacijski obliki se je pravno osebo zasebnega prava izbralo z razpisom, katerega pravila je določil javnopravni vlagatelj. Pogodba, ki se je sklenila na podlagi takega razpisa, je urejala tudi izvajanje storitev javne službe. Vendar pa je pogodbo, s katero pravna oseba pridobi pravico opravljati javno službo, po evropskem pravu potrebno oddati kot javno naročilo, kot koncesijo gradenj ali kot koncesijo storitev.

Kot tak je potrebno izvesti tudi omenjeni javni razpis, za katerega potemtakem veljajo pravila o podelitvi koncesije javne službe, s to razliko, da javnopravni vlagatelj ne sprejme koncesijskega akta (Pirnat, 2005). Neobveznost sprejema takega akta pa je velika omejitev za možnost uveljavljanja javnega interesa, saj z njim koncedent določi tiste elemente koncesijskega razmerja, ki so v javnem interesu in s katerimi koncedent zagotavlja, da se koncesija izvršuje v javnem interesu.

6.2.5 Posebnosti pri izvajanju JZP

Posebnosti glede izvajanja JZP obravnava zakon v sedmih (72.-78.) členih, izpostaviti pa je potrebno 73. člen, kjer ZJZP, v kolikor ni s posebnim zakonom določeno drugače (npr. po ZUreP-1 ali ZPNačrt⁹⁵), omogoča ustanovitev stavbne ali pridobitev druge stvarno-pravne oz. obligacijsko-pravne pravice na objektih in napravah, ki so predmet JZP. Pri tem je lahko trajanje stavbne pravice omejeno s prenehanjem razmerja JZP kot razveznim pogojem. V tem primeru se višina nadomestila uredi s pogodbo o JZP, pri čemer se ne uporabljajo pravila zakona, ki ureja stvarnopravna razmerja, in sicer o posledicah prenehanja stavbne pravice.

⁹⁴ ZJZP ukinja peto alinejo prvega odstavka 6. člena in določbe 54. – 58. člena ZGJS, ki opisujejo omenjeno organizacijsko obliko.

⁹⁵ Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, Uradni list RS, št. 110/02, 8/03) oz. Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, Uradni list RS 33/07).

To določilo je posebej pomembno na področju koncesij gradenj, ki ga ZGJS ne ureja. Omogoča, da npr. zgraditev projekta JZP na nepremičnini v javni lasti brez njene predhodne prodaje zasebnemu partnerju, pri čemer ima zasebni sektor na njem lastninsko pravico. To pa precej poenostavlja projekte BOT, pri katerih bi brez tega določila morali najprej izpeljati prodajo javne nepremičnine, kar pa bi po določbah 19. člena Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁹⁶ morali izpeljati v obliki javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb.

ZGJS te posebnosti sicer ne prepoveduje, ampak obstoječi Stvarnopravni zakonik⁹⁷ (SPZ) tega ne omogoča. Tu ZJZP obide določbe SPZ (tako tudi Vrenčur, 2007).

ZGJS je določbam, ki omejujejo razpolaganje s stvarnim premoženjem, najbližji v 9. členu, kjer navaja, da se objekte in naprave, namenjene za izvajanje obveznih GJS, ki so določeni kot javno dobro, lahko uporablja le na način in pod pogoji, določenimi z zakonom (za lokalne GJS jih lahko predpiše lokalna skupnost), pri čemer se ne sme omejevati osnovni namen objekta ali naprave, razen če to zahteva ohranitev njegove substance. Vendar pri tem eksplicitno ne definira, da imajo vsi taki objekti in naprave status javnega dobra, ampak dopušča tudi možnost, da se jim tega statusa ne določi.

V 77. členu pa ZJZP izvajalcu JZP, v kolikor ni v postopku nastajanja razmerja določeno drugače (npr. projektno podjetje, drugi utemeljeni razlogi), dovoljuje opravljanje tudi druge dejavnosti, vendar mora pri tem voditi ločeno računovodstvo za vsako dejavnost JZP in za druge dejavnosti, za kar pa mora pridobiti soglasje javnega partnerja.

ZJZP predvideva tudi obvezno revidiranje letnih računovodskih izkazov izvajalca JZP, v skladu z zakonom, pri čemer posebej ne določa kdo naj revizijo opravlja (78. člen).

⁹⁶ Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO), Uradni list RS, št. 14/07.

⁹⁷ Stvarnopravni zakonik (SPZ), Uradni list RS, št. 87/02.

6.2.6 Nadzor nad izvajalcem JZP

ZJZP v štirih členih (135.-138. člen) podrobno ureja pravico in dolžnost nadzorovanja nad izvajanjem pogodbe, kar javnemu partnerju omogočajo (praviloma) letna poročila izvajalca JZP, katerih vsebino določa zakon v 135. členu. ZJZP v 136. členu določa, da poleg nadzora v skladu s predpisi o inšpekcijskem nadzoru in poleg pravic javnega partnerja iz 137. (določila glede predhodnega soglasja za posamezne posle) in 138. člena (obveščanje javnega partnerja o spremembah v družbi izvajalca JZP) izvaja pristojni organ javnega partnerja nadzor na izvrševanju nalog in obveznosti po pogodbi o JZP. V okviru tega nadzora smejo pooblaščen predstavniki pristojnega organa javnega partnerja pregledovati tako dokumentacijo izvajalca JZP kot tudi objekte in naprave JZP ter ugotavljati kvaliteto izvajanja predmeta JZP. V primeru nepravilnega izpolnjevanja obveznosti iz razmerja JZP lahko pristojni organ javnega partnerja izvajalcu JZP z upravno odločbo naloži izpolnitev teh obveznosti.

ZGJS posebnih določb glede nadzora ne vsebuje, predvideva pa, da se način finančnega in strokovnega nadzora s strani koncedenta določi v koncesijski pogodbi (39. člen ZGJS).

6.3 Postopek sklepanja javno-zasebnih partnerstev

Postopek sklepanja JZP lahko razdelimo na pet faz, opisanih v nadaljevanju.

6.3.1 Predhodni postopek (31. – 35. člen ZJZP)

Javni partner začne pred sprejemom odločitve o JZP predhodni postopek, na podlagi katerega se sprejme odločitev o izvedbi projekta JZP ali zaključku postopka. Predhodni postopek se začne na lastno pobudo javnega partnerja ali na podlagi vloge o zainteresiranosti zasebnega partnerja. V okviru predhodnega postopka poteka ocena možnosti JZP. V tej fazi bodoči javni partner ugotavlja upravičenost projekta JZP po merilih, ki jih izda minister za finance (31. člen).

Nato poteka iskanje promotorjev⁹⁸ (32. člen) in sicer z letnim pozivom (s strani javnega partnerja) k podaji vlog o zainteresiranosti na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta (npr. izgradnja zasebnega, javno-dostopnega parkirišča, poslovnega centra z določenimi javnimi površinami) ali obstoji interes za zasebno vlaganje v javne projekte (npr. komunalne GJS na področju kanalizacije, plinifikacije).

Poziv se izvede najpozneje po vključitvi projekta v načrt razvojnih programov, in sicer v treh mesecih po sprejemu proračuna. Na podlagi predhodnega postopka sprejme javni partner odločitev o JZP.

6.3.2 Akt o javno-zasebnem partnerstvu (36.- 41. člen ZJZP)

Odločitev o JZP je obvezna in jo sprejme vlada (na ravni države) oz. občinski svet (na ravni občin) ali drug javni partner na podlagi soglasja ustanovitelja ali pooblastila, določenega z zakonom (11. člen). Odločitev o JZP je lahko v pravni obliki akta o JZP, ni pa vedno obvezno.

Akt o JZP je obvezen v primeru, če izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico izvajati GJS oz. drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta. V tem primeru se, ob pogoju, da gre za obliko koncesijskega partnerstva, akt poimenuje kar koncesijski akt in je sprejet z uredbo vlade oz. odlokom lokalne skupnosti (36. člen).

V primeru več javnih partnerjev v skupnem JZP sprejmejo ti skupen akt o JZP, pri čemer medsebojna razmerja uredijo s predhodno pogodbo (37. člen). Podobno je v primeru nastopa več zasebnih partnerjev, ko ti pogodbeno uredijo medsebojna razmerja (t.i. konzorcijska pogodba) pred vložitvijo skupne ponudbe (38. člen).

Akt ureja predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja JZP, zlasti pa (40. člen):

⁹⁸ Promotorji so kandidati za nova JZP oz. potencialni zasebni partnerji, ki predstavijo projekte potencialnemu javnemu partnerju.

- ureja organizacijsko in prostorsko zasnovo izvajanja JZP (vrsta izvajalcev, morebitne posebne ali izključne pravice, če so za to izpolnjeni pogoji),
- ugotavlja javno korist za izvedbo razlastitve oz. omejitve lastninske pravice na nepremičninah, po zakonu, ki ureja posege v prostor,
- ureja posamezne obveznosti izvajalca JZP;
- določa splošne pogoje, pod katerimi lahko uporabniki uporabljajo dobrine in storitve JZP, ki morajo biti za iste kategorije uporabnikov enaki;
- določa pravice in obveznosti uporabnikov dobrin ali storitev JZP, način njihovega uveljavljanja in varstva;
- ureja predvidene načine financiranja JZP ter druga finančna razmerja med javnim in zasebnim partnerjem (na primer delitev izgube in dobička, delitev dobičkov, če pride do refinanciranja dolga).

V aktu se lahko uredijo tudi druga vprašanja urejanja JZP, če jih po zakonu ureja javni partner ali če morajo biti iz drugih razlogov določena v splošnem aktu, sicer pa se ta vprašanja uredijo v pogodbi o JZP.

6.3.3 Javni razpis (42. – 52. člen ZJZP)

Izvajalec JZP se, ne glede na obliko akta o izbiri, izbere na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh (42. člen). ZJZP dopušča le izjeme, določene z zakonom.

V primerih *javno-naročniškega partnerstva* se za javni razpis oz. neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP ter dodelitev del tretjim osebam uporablja, če ni s tem zakonom drugače določeno, Zakon o javnem naročanju (43. člen). V primerih *statusnega partnerstva* se za javni razpis oz. neposredno sklenitev in izbiro izvajalca JZP v teh postopkih ter dodelitev del tretjim osebam, če ni s tem ali posebnim zakonom drugače določeno, smiselno uporabljajo določbe Zakona o javnem naročanju (45. člen). V primerih *koncesijskega partnerstva*, pri katerem pridobi koncesionar pravico izvajati GJS, se za javni razpis oz. neposredno sklenitev, izbiro izvajalca JZP, pravno oz. sodno varstvo v teh postopkih in koncesijsko pogodbo ter dodelitev del tretjim osebam uporablja tudi zakon, ki ureja GJS (t.j. ZGJS) (44. člen).

Zakon glede koncesij gradenj predvideva specifične posebnosti v skladu z evropsko zakonodajo⁹⁹, v splošnem pa se v teh primerih za javni razpis uporabljajo pravila, ki urejajo oddajo javnih naročil (glej 82. člen).

Ne glede na obliko in ureditev postopka JZP v posebnem zakonu, pa se lahko pri izbiri izvajalca JZP uporabi za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe postopek konkurenčnega dialoga (46. člen). Gre za dialog med javnim partnerjem in kandidati za JZP, namenjen ugotovitvi in opredelitvi sredstev ter najprimernejših rešitev za zadovoljitev ciljev in potreb javnega partnerja. V tem dialogu lahko javni partner z izbranimi kandidati razpravlja o vseh vidikih projekta JZP ter rešitve po potrebi med seboj primerja. Ta postopek ni dopusten le v takih primerih javno-naročniškega partnerstva, kjer bi bilo edino merilo najnižja cena.

Zakon v 48. členu navaja minimalno zahtevano vsebino objavljenega javnega razpisa v skladu z odločitvijo o JZP in/ali z aktom o JZP. V času objave javnega razpisa mora javni partner omogočiti zainteresiranim osebam vpogled v razpisno dokumentacijo in na zahtevo razpisno dokumentacijo tudi predati. V javnem razpisu ali v razpisni dokumentaciji navede javni partner tudi merila za izbiro najugodnejšega kandidata in sicer vsaj v padajočem zaporedju njihove pomembnosti, če že ne more določiti pomen in teže vsakega merila (50. člen).

Za izbiro izvajalca JZP določi javni partner strokovno komisijo, ki jo sestavljajo predsednik in najmanj dva člana. Vsi člani komisije morajo imeti najmanj visokošolsko izobrazbo in ustrezne delovne izkušnje, da omogočajo strokovno presojo vlog. Zakon posebej normira izločitvene oz. odklonitvene razloge, t.j. objektivne in subjektivne okoliščine, zaradi katerih mora javni partner izločiti predsednika ali katerega od članov komisije. Komisija ne odloča o izbiri izvajalca, ampak le pripravi poročilo (za javnega partnerja) o tem, katera vloga oz. kandidat je najugodnejši za izbiro (52. člen).

⁹⁹ Javni razpis za koncesije gradenj je potrebno objaviti tudi v Uradnem glasilu EU (TED). Objava mora vsebovati podatke, ki so predpisani v Uredbi Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z Direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L št. 257 z dne 1. 10. 2005, str. 1), lahko pa, v skladu s predpisanimi standardnimi obrazci, vsebuje tudi druge informacije (82. člen ZJZP).

6.3.4 Izbira izvajalca JZP (53. – 65. člen ZJZP)

Odpiranje ponudb oz. drugih vlog za izbor izvajalca JZP je javno, razen če javni partner zaradi zavarovanja poslovne (npr. v konkurenčnem dialogu) skrivnosti oz. uradne, vojaške ali državne tajnosti ne določi, da postopek odpiranja ponudb ni javen, kar pa mora sporočiti že v objavi javnega razpisa (53. člen).

O odpiranju vlog se vodi zapisnik, v katerega se vpišejo morebitne pripombe predstavnikov kandidatov o poteku javnega odpiranja. Strokovna komisija vroči zapisnik o javnem odpiranju v roku osmih dni vsem kandidatom (54. člen).

Po končanem odpiranju strokovna komisija pregleda vloge in ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje. Po končanem pregledu in vrednotenju pa komisija sestavi poročilo, kjer navede, katere vloge izpolnjujejo razpisne zahteve, ter razvrsti te vloge tako, da je razvidno, katera izmed njih najbolj ustreza postavljenim merilom oz. kakšen je nadaljnji vrstni red glede na ustreznost postavljenim merilom. Poročilo posreduje organu javnega partnerja (55. člen).

Akt izbire izvajalca JZP je praviloma akt poslovanja, na podlagi katerega se sklene pogodba o JZP (56. člen). Izjema je primer, ko je predmet JZP koncesija za izvajanje GJS ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe. V takem primeru je akt izbire posamični upravni akt (v nadaljevanju: odločba o izbiri), na podlagi katerega se z izbranim zasebnim partnerjem sklene pogodba o JZP (57. člen). ZJZP v tem primeru (ko je akt o izbiri odločba) navaja tudi posebnosti upravnega postopka (v 58. členu).

Javni partner lahko tudi zavrne vse dospele vloge, saj po objavi javnega razpisa ni zavezan, da izbere izvajalca JZP. V tem primeru mora izdati akt, s katerim se konča postopek izbire, v njem pa navesti vse stranke, katerih vloge so bile zavrnjene, in utemeljitev razlogov za njihovo zavrnitev (59. člen).

V kolikor nastopijo okoliščine, ki kažejo na to, da izbrani kandidat ne bo mogel izpolnjevati obveznosti iz pogodbe, ga lahko javni partner vse do sklenitve pogodbe o JZP izloči in izbere naslednjega kandidata na ocenjevalni lestvici. Take okoliščine zakon opredeljuje v 60. členu.

ZJZP glede pravnega varstva v pritožbenem postopku določa, da zoper akt o izbiri, ki ga je izdal pristojni minister, ni pritožbe. Zoper akt o izbiri, ki ga izda drug javni partner, odloči o pritožbi pristojni minister, če je ustanovitelj drugega javnega partnerja država oz. župan, če je njegov ustanovitelj lokalna skupnost. O pritožbi zoper odločbo o izbiri, ki jo izda občinska uprava, pa odloči župan (60. člen).

V primeru, ko se za sklenitev JZP uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, se pravno varstvo zagotavlja v skladu z Zakonom o javnem naročanju in z zakonom, ki ureja revizijo postopkov oddaje javnih naročil¹⁰⁰ (62. člen).

Zoper dokončno odločbo o izbiri oz. drug akt izbire izvajalca JZP, za katerega se ne uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj, je mogoče začeti upravni spor (63. člen). ZJZP v 64. členu določa posebnosti upravnega spora, 65. člen pa vsebuje določila o položaju stranke v (upravnem) postopku izdaje akta o izbiri JZP in postopku pravnega ter sodnega varstva.

6.3.5 Pogodba o JZP (68. – 71. člen ZJZP)

Na podlagi akta o izbiri sklene javni partner akt poslovanja in sicer pogodbo o javno-naročniškem ali koncesijskem pogodbenem JZP oz. pogodbo o statusnem partnerstvu. Pogodbo o JZP lahko sprejme tudi drug javni partner, vendar mora predhodno pridobiti soglasje ustanovitelja.

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja JZP, nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o JZP (oz. koncesijske pogodbe), razen če zakon določa drugače (npr. da nastanejo pravice že z izdajo odločbe o podelitvi koncesije določene negospodarske javne službe) ali če je v pogodbi o JZP določeno, da se te pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja (68. člen). V 69. členu pa zakon določa izjeme v primeru ničnosti.

¹⁰⁰ Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB4), Uradni list RS, št. 26/07.

V osmih dneh po sklenitvi pogodbe o JZP mora javni partner o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb¹⁰¹ o JZP, in mu predložiti izvod pogodbe o JZP. V evidenci pogodb o JZP se vodijo vsi podatki, ki so pomembni za razmerje in za morebitna plačila koncesijskih oz. drugih dajatev (datum začetka izvajanja partnerstva, vrsta, namen in rok trajanja) – ti so javni, ter naslednji osebni podatki, ki pa niso javni: ime, priimek in naslov oz. sedež dejavnosti, kadar je izvajalec JZP fizična oseba (70. člen).

Posebnost v primeru statusnega partnerstva je, da se glede sklenitve pogodbe o statusnem partnerstvu in vsebine statusnega partnerstva, veljavnosti pogodbe in njene enostranske spremembe, pravic in obveznosti javnega partnerja in izvajalca statusnega partnerja (npr. naročila koncesionarjev gradenj), prenosa ter prenehanja razmerja JZP, smiselno uporabljajo določbe ZGJS v delu, ki se nanaša na koncesijska razmerja. V primeru, da je predmet partnerstva tudi izvajanje GJS, se ZGJS uporablja neposredno (npr. enostranski posegi v razmerje, odvzem koncesije...) (127. člen).

Dodatna posebnost v primeru statusnega partnerstva je predpisana minimalna vsebina pogodbe (podobno kot pri koncesijski pogodbi) (glej 127. člen).

Razmerje JZP je dolgoročno razmerje, vendar sklenjeno za določen čas. Rok trajanja JZP se lahko podaljša na način, ki je vnaprej določen v aktu o JZP, če (71. člen):

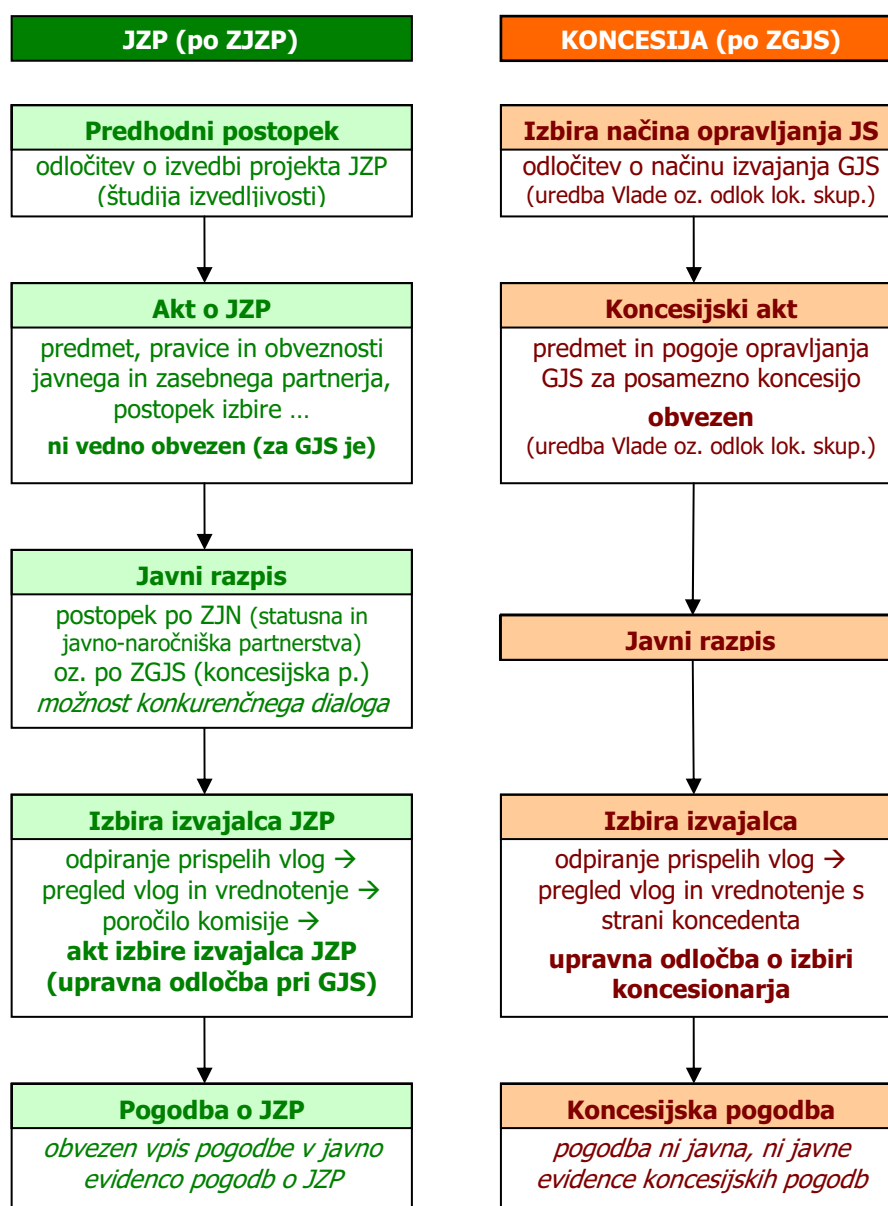
- zaradi ukrepov javnega partnerja ali drugih ukrepov oblasti izvajalec razmerja ni mogel izvajati;
- je to potrebno zaradi dodatnih vlaganj izvajalca JZP, ki so posledica zahtev javnega partnerja ali njegovih ukrepov v javnem interesu.

V vsakem primeru pa trajanja razmerja JZP ni dopustno podaljšati za več kot polovico roka.

¹⁰¹ Evidenca se vodi na način, kot ga določa Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 57/07).

6.4 Primerjava postopka sklepanja koncesijskega JZP s postopkom sklepanja koncesij po ZGJS

Postopek sklepanja JZP je na prvi pogled dokaj podoben postopku sklepanja koncesij po ZGJS (Slika 5), pa vendar je urejen precej bolje, predvsem v določbah javnega razpisa in izbire izvajalca JZP. Dodatno pa nastajajo razlike zaradi narave JZP, ki je lahko tudi javno-naročniško oz. statusno, kar terja drugačne postopke javnega razpisa in izbire izvajalca JZP.



Slika 5: Postopek sklenitve JZP oz. koncesije

Tudi po ZGJS lahko rečemo, da se je postopek pričel na lastno pobudo države oz. lokalne skupnosti, saj v 3. členu predvideva, da se način opravljanja GJS predpiše z vladno uredbo (pri republiških GJS) oz. z odlokom lokalnih skupnosti (pri občinskih GJS). V 34. členu pa opisuje možnost vloge o zainteresiranosti s strani osebe zasebnega prava. Določbe glede vloge o zainteresiranosti se razlikujejo, saj mora:

- po ZGJS (bodoči) koncedent v roku 60 dni pričeti postopek za izdajo koncesijskega akta (razen če je koncesijo že podelil ali pa je predvidena druga oblika izvajanja GJS), pri čemer pa ni določenega roka za njegovo izdelavo.
- po ZJZP javni partner o vlogi zainteresiranosti odločiti v 4 mesecih od prejema in sicer z vladnim sklepom oz. občinskim odlokom (glej postopek odločitve o JZP), pri čemer predhodnega postopka (test JZP) ni dolžan začeti samo v primerih, določenih z zakonom (glej 34. člen ZJZP).

Razlika med obema zakonoma nastopi tudi glede vloge javnega partnerja v prehodnem postopku, saj ta po ZJZP spodbuja zasebni sektor z letnimi pozivi o oddaji vlog o zainteresiranosti, medtem ko koncedent po ZGJS te vloge nima.

V fazi predhodnega postopka je bistvena razlika med zakonoma tudi v tem, da se po ZJZP o upravičenosti projekta JZP odloča po merilih, ki jih izda minister za finance. Minister je merila izdal v pravilniku¹⁰², ki določa vsebino ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP ter izjemo, ko taka ocena ni potrebna, t.j. v primeru, ko je projekt sofinanciran iz namenskih sredstev EU in v financiranje projekta ni vključenih zasebnih sredstev. Poleg tega določa tudi kriterije ocenjevanja takih projektov. Po ZGJS takih meril ni izdelanih in je način ocenjevanja stvar koncedenta.

Glede izdaje in vsebine koncesijskega akta sta zakona praktično enakovredna, saj ZJZP v primeru GJS narekuje obvezen sprejem akta o JZP (z uredbo vlade oz. odlokom lokalne skupnosti), ki se v tem primeru tudi imenuje koncesijski akt (36. člen).

¹⁰² Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, Uradni list RS, št. 32/07.

Vsebina koncesijskega akta je praktično enaka pri obeh zakonih z izjemo *opisa o vrsti in obsegu monopola ali načinu njegovega preprečevanja*, ki ga akt vsebuje po ZGJS in je bil sporen¹⁰³ že prej.

Za razliko od ZGJS, ki javno pooblastilo obravnava v sklopu koncesij, pa ZJZP v 66. členu določa, da je lahko javno pooblastilo tudi (samostojni) predmet JZP v kolikor je nujno vezano na izvajanje JZP in se ga v tem primeru podeli z upravno določbo, praviloma ob izbiri izvajalca JZP, izjemoma (npr. ob spremembi zakona o varnosti cestnega prometa, ...) pa tudi med trajanjem razmerja JZP.

Glede samih nalog, ki jih izvajalec JZP izvaja kot javno pooblastilo pa ZJZP pravi, da jih določi zakon. V primeru GJS določa take možne naloge ZGJS v 12. členu in sicer:

- določanje pogojev in dajanje soglasij k dovoljenjem za poseg v prostor in okolje, če ti zadevajo infrastrukturne objekte in naprave GJS, ter
- dajanje predpisanih dovoljenj za priključitev na infrastrukturne objekte in naprave GJS.

Pri izvrševanju javnih pooblastil pa ZJZP nakazuje na uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁰⁴, če niso posamezna vprašanja postopka v posebnem zakonu urejena drugače.

ZJZP ureja tudi primere, ko akt o JZP sklene več javnih partnerjev (37. člen) oz. ko vlogo o zainteresiranosti odda več zasebnih partnerjev (38. člen). ZGJS teh primerov posebej ne ureja vendar jih tudi ne omejuje.

Določbe glede javnega razpisa so v primerjavi z ZGJS skoraj revolucionarne, saj ZGJS v 36. členu glede javnega razpisa določa le, da se njegova oblika in postopek določita v koncesijskem aktu, ki je tudi njegova podlaga ter, da se s predpisom, ki določa način izvajanja GJS lahko določi izjeme, ko se izbira opravi brez javnega razpisa.

¹⁰³ Po mnenju Viranta (2004) v praksi koncedentu ne gre za preprečevanje monopola, temveč obratno - za ustvarjanje monopola, saj slednji vpliva tudi na določbo o načinu plačevanja koncesijske dajatve.

¹⁰⁴ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2), Uradni list RS, št. 24/06, 105/06 – ZUS-1.

Glede koncesij storitev ZJZP v enajstih členih (42.-52. člen in 92.-95. člen, glej predhodni opis) popravlja to veliko pomanjkljivost ZGJS, vendar še vedno določa, da se v primeru, ko je predmet koncesije storitev izvajanje GJS ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za GJS, za izbiro koncesionarja in izvajanje koncesijskega razmerja uporabljajo tudi pravila ZGJS (93. člen). Koncesije gradenj pa glede na evropsko zakonodajo povsem na novo ureja v trinajstih členih (79. do 91. člen). Izjeme, ko javni razpis ni potreben pa so po ZJZP lahko le zakonsko določene in ne s predpisom (uredbo vlade oz. odlokom lokalne skupnosti) kot to določa ZGJS.

Podobno 'revolucionaren' je ZJZP glede načina izbiranja izvajalca oz. koncesionarja (53. - 65. člen), saj o samem načinu izbiranja ZGJS ne vsebuje nobene določbe. ZJZP pa določa oblikovanje strokovne komisije, ki pripravi poročilo o najprimernejšem kandidatu po predhodno določenih merilih izbire, dodatno pa določa tudi možnost zavrnitve vseh vlog in možnost izločitve izbranega izvajalca pred sklenitvijo pogodbe o JZP (glej tudi predhodni opis pri izbiri izvajalca).

Glede same izbire kandidata vsebuje ZJZP v primeru koncesij GJS enako določbo (57. člen ZJZP) kot ZGJS, ki v 37. členu določa, da o izbiri koncesionarja (oz. izvajalca JZP) odloči koncedent (oz. javni partner) z upravno odločbo (oz. odločbo o izbiri). ZGJS pri tem določa, da v postopku (upravnem op.p.) izdaje odločbe imajo položaj stranke v postopku vsi kandidati, ki so sodelovali v postopku javnega razpisa.

Posebnosti postopka izbire koncesionarja sta obravnavani v 27. in 85. členu, po katerih mora koncedent izbranemu koncesionarju pred sklenitvijo koncesijske pogodbe izdati odločbo, s katero mu podeli pravico izvajati to dejavnost:

- če je predmet koncesije izvajanje GJS ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe (27. člen), ali
- če je predmet koncesije gradenj tudi koncesija GJS ali druge dejavnosti, kjer zakon zaradi varovanja javnega interesa izrecno predpisuje izdajo upravne odločbe¹⁰⁵ (85. člen).

¹⁰⁵ S to normo so poenotena pravila za koncesije GJS, ki so po vsebini javna naročila in koncesije GJS, ki so po namenu koncesije gradenj (Predlog ZJZP, 2006, str. 94).

V postopku izdaje odločbe o izbiri in pravnega ter sodnega varstva pa imajo po ZJZP položaj stranke le vlagatelji vlog za izvajalca JZP in ministrstvo (za finance), v postopku sodnega varstva pa tudi javni partner. Drugih udeležencev (strank, stranskih udeležencev) v postopku izdaje odločbe o izbiri ni (65. člen). S tem, da se dejansko v en postopek združi tako nastajanje razmerja JZP, kot podelitev koncesije (zlasti GJS), se postopek nastajanja razmerja JZP poleg poenostavitve tudi bistveno skrajšuje (Predlog ZJZP, 2006, str. 78 in 94). To je tudi dokončna rešitev vprašanja dveh postopkov v primeru koncesije gradenj (opisanega na strani 39), ki z ZGJS ni bilo urejeno.

ZJZP pri koncesijah gradenj dodatno predpisuje določbe glede razmerij s tretjimi osebami, opisane v 86. in 87. členu. Gre za implementacijo določil Direktive 2004/18/EC (glej predhodni opis na strani 93).

90. člen ZJZP predvideva, da se določbe ZGJS, ki se nanašajo na koncesijska razmerja, smiselno uporabljajo glede:

- sklenitve koncesijske pogodbe in vsebine koncesijskega razmerja,
- veljavnosti pogodbe in njene enostranske spremembe,
- pravic in obveznosti javnega partnerja in izvajalca JZP, ter
- prenosa ter prenehanja koncesijskega razmerja.

Isti člen predvideva neposredno uporabo ZGJS v primeru, da je predmet koncesije gradenj tudi izvajanje GJS (npr. enostranski posegi v razmerje, odvzem koncesije ...). V predlogu ZJZP (2006, str. 95) so kot neposredne določbe ZGJS izpostavljene zlasti naslednje:

- Tako koncesijska pogodba kot njene dopolnitve in spremembe morajo biti sklenjene v pisni obliki, sicer nimajo pravnega učinka – so nične.
- Koncesijska pogodba ne sme biti v nasprotju s koncesijskim aktom. V primeru manjših neskladij se uporabi koncesijski akt, medtem ko bistvena odstopanja pomenijo neveljavnost pogodbe.

Koncesijska pogodba po ZJZP mora zaradi možnosti lastninske pravice zasebnega partnerja vsebovati dodatne določbe (glej 90. člen ZJZP) glede na koncesijsko pogodbo po ZGJS, ker pa so te določbe izpostavljene (*»zlasti določbe o«*), se lahko subsidiarno uporabljajo tudi določbe koncesijske pogodbe po ZGJS.

Glede določil o odgovornosti koncedenta sta oba zakona enakovredna, saj je vsebina 53. člena ZGJS, ki govori o tem, neposredno zajeta v načelu subsidiarne odgovornosti (18. člen ZJZP), vendar v tem primeru ZJZP določa, da lahko uporabnik storitev oz. druga oseba zahteva povračilo škode od javnega partnerja zatem, ko je zoper izvajalca JZP vložil pisni odškodninski zahtevek in mu postavil razumen rok za povračilo škode, pa izvajalec na zahtevo ni odgovoril ali je povračilo škode delno ali v celoti zavrnil.

ZJZP v 140. členu glede reševanja sporov med partnerjema predvideva možnost arbitraže, v kolikor ti spori niso v izključni pristojnosti rednega sodišča. ZGJS namreč v 40. členu predvideva, da o sporu odloča (le) redno sodišče.

Posebnost pri pogodbah o JZP je tudi njihova javnost. Po ZJZP je javni partner obvezan posredovati pogodbe o JZP Ministrstvu za finance, ki vodi evidenco pogodb o JZP. Vsebina evidence pogodb je z izjemo osebnih podatkov javna. ZGJS podobnih določb ne vsebuje.

6.5 Institucionalizacija JZP in podzakonski predpisi

ZJZP v 20. in 21. členu predvideva oblikovanje dveh teles in sicer:

- posebno organizacijsko enoto znotraj Ministrstva za finance¹⁰⁶ (t.i. centralna JZP enota), ki bo v okviru zakonsko določenih nalog predvsem (20. člen):
 - razvijala, spremljala in sodelovala pri izvajanju JZP,
 - pripravljala priročnike za izvajanje JZP, ter
 - oblikovala strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejem drugih ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju.
- Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju Svet za JZP), v sestavi vlade (21. člen), ki bo zadolžen za preučevanje politike in svetovanje na področju JZP.

¹⁰⁶ Ta enota je Sektor za javno-zasebna partnerstva, ki deluje znotraj Direktorata za javno premoženje.

Ministrstvo za finance bo tudi sicer imelo vidno vlogo pri projektih JZP, saj mu ZJZP nalaga, da spremlja, svetuje in v skladu s predpisi sodeluje pri izbiri, vrednotenju ter izvedbi projektov JZP, poleg tega pa tudi vodi evidence projektov JZP in jih spremlja ter nudi strokovno pomoč drugim javnim partnerjem na državni (sektorske enote) ali lokalni ravni pri oblikovanju aktov, s katerimi se ugotavlja izpolnjevanje ekonomskih, pravnih in drugih pogojev za nastajanje in izvajanje razmerja JZP, pri iskanju tehničnih rešitev JZP ter pri vseh drugih vprašanjih, ki se nanašajo na oblikovanje razmerja oz. izvedbo postopka izbire zasebnega partnerja. Ministrstvu daje ZJZP nalogo, da na podlagi dobre prakse pripravlja smernice in standarde za izbiro, spremljavo in oceno projektov JZP (20. člen ZJZP).

Po ZJZP je Svet za JZP zadolžen za preučevanje ključnih vprašanj politike vodenja projektov JZP ter problemov in pomanjkljivosti ureditve na tem področju. V skladu s svojimi ugotovitvami pripravi strategijo izvajanja JZP in oblikuje predloge in pobude ter jih predloži Ministrstvu za finance, ta pa lahko strategijo, predloge in pobude posreduje vladi v sprejem.

Po 21. členu ZJZP so člani sveta tudi neodvisni strokovnjaki z ekonomskega, pravnega in drugih področij JZP. Število članov, način imenovanja in trajanje mandata članov Sveta za JZP ter način dela določi vlada s predpisom¹⁰⁷.

Z sprejemom vseh treh predvidenih podzakonskih aktov (glej 150. člen) je ZJZP tudi v praksi polno uporaben. Ti podzakonski akti so:

1. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva, Uradni list RS, št. 32/07,
2. Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva, Uradni list RS, št. 57/07,
3. Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, Uradni list RS, št. 61/07.

¹⁰⁷ Ta je bil Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (Uradni list RS, št. 61/07).

6.6 Ugotovitve

Zakon vsebinsko ureja tri pravna področja (Tičar, 2007):

1. opredeljuje JZP kot posebni pravni institut v pogodbenih in statusnih pravnih oblikah,
2. kot edini slovenski predpis opredeljuje pravni institut koncesije gradenj, in
3. kot kasnejši predpis ureja preoblikovanje obstoječih javnih podjetij, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov v 'lastniško prečiščene' oblike.

Eden glavnih ciljev zakonodajalca je ureditev poslovanja subjektov javnega sektorja bližje pravilom, ki veljajo za gospodarske subjekte na prosto konkurenčnem trgu. V ta namen povzema (evropsko) načelo prostega trga in lojalne konkurence v zakonskem načelu enakosti.

Zakon **ne uvaja** partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem, ampak jih le **pravno definira in podrobneje ureja**. Taka partnerstva so namreč obstajala že pred ZJZP. Zakonsko podlago jim je namreč dal že ZGJS. Z izjemo režijskega obrata, ki je osnovna oblika izvajanja GJS v okviru občinske uprave, so namreč vse dosedanje organizacijske oblike, ki jih določa ZGJS, oblike JZP, torej tudi javna podjetja in javni gospodarski zavodi. Omenjena ugotovitev izhaja iz njihove statusno-pravne oblike, saj se je javno podjetje kot statusna oblika po ZGJS lahko ustanovilo v eni izmed pravno organizacijskih oblik gospodarskih družb, kjer so lahko kot družbeniki oz. delničarji javnega podjetja nastopali tudi osebe zasebnega prava z neomejenim kapitalskim deležem. Pri javnem gospodarskem zavodu pa so take osebe lahko nastopale celo kot soustanovitelji, vendar je njihov delež omejen na 49%.

Tako predstavljajo obstoječa (mešana) javna podjetja in javni gospodarski zavodi oblike statusnega partnerstva, medtem ko predstavljata koncesija in vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava obliki pogodbenega partnerstva (tako tudi Grafenauer, Brezovnik, 2006, str. 340). Po zahtevanem 'prečiščenju' javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, pa bodo ti, tako kot režijski obrati, izvzeti iz javno-zasebnih partnerstev.

Zakon glede javnih podjetij, javnih gospodarskih zavodov in javnih zavodov namreč zahteva **preoblikovanje** v čiste javno-lastniške oblike oz. njihovo preoblikovanje v običajne gospodarske družbe, kot to veleva evropski pravni red. Na področju izbranih komunalnih dejavnosti je na dan 5. 11. 2007 takih le 6 podjetij¹⁰⁸.

Obenem ZJZP tudi **ukinja** določila ZGJS glede organizacijske oblike *vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava* (54.-58. člen ZGJS), saj je to organizacijsko obliko posodobil v javno-naročniška JZP.

Na področju GJS ZJZP uvaja določene spremembe pri koncesijah storitev, predvsem glede javnega razpisa in izbire izvajalca, na novo pa ureja področje koncesij gradenj in sicer skladno z evropskimi pravnimi določili. ZJZP je bistveno bolj revolucionaren na področju negospodarskih javnih služb (organizirane kot javni zavodi, javni skladi in javne agencije), omenjenih kot *druge javne službe*, saj so po novem pravno izenačene z GJS.

Odločitev o sklenitvi JZP lahko sprejme vlada oz. lokalna skupnost (občina oz. mestna občina), drugi javni partnerji¹⁰⁹ pa le ob predhodnem soglasju ustanovitelja (vlade oz. lokalne skupnosti). Ko bo sprejeta zakonodaja o regijah, bodo JZP lahko sklenile tudi regije.

Uporaba ZJZP je obvezna v prvi vrsti pri statusnih spremembah obstoječih javnih podjetij in pri vseh projektih, kjer je javni partner udeležen z vsaj 5.278.000 €, sicer se lahko uporabljajo pravila obligacij.

V praksi pa se že pojavlja vprašanje razmejitve med javno-naročniškim in koncesijskim pogodbenim partnerstvom, saj ZJZP ne vsebuje natančnih meril, po katerih se bo presojalo tveganje v JZP. Tičar (2007) tako meni, da bo presoja pretežnosti tveganja v diskreciji javnega partnerja.

¹⁰⁸ glej predhodni opis pri točki Preoblikovanje javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov

¹⁰⁹ Zakon navaja definicijo pojma, sicer pa so kot drugi javni partnerji mišljeni predvsem javni zavodi, javni skladi in javne agencije (Tičar, 2007).

Z vidika pravnega varstva pri vseh oblikah JZP ocenjujem ZJZP kot **potreben zakon**. Njegovo potrebnost prav tako opravičuje že dalj časa izpostavljen problem mešane lastnine javnih podjetij, kot tudi skromna določila ZGJS glede javnega razpisa in izbire koncesionarja.

Nujnost zakona se kaže v omogočanju statusnega preoblikovanja javnih podjetij in posledično omogočanju statusnega partnerstva (ko se javna podjetja preoblikujejo v gospodarske družbe). Glede na ZGJS predstavlja statusno partnerstvo nadgradnjo oblik mešanih javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, kjer naj bi se s solastniško udeležbo zasebnega sektorja povečala učinkovitost podjetij. Vendar so razlogi za slabo učinkovitost drugje¹¹⁰.

Prav tako je zakon nujen v primeru sklepanja koncesij gradenj (v obliki koncesije BOT, BTO ali BOO), saj kot prvo ZGJS te oblike koncesij posebej ne ureja, kot drugo pa z omogočanjem stavbne pravice za čas trajanja JZP (kar obide določila SPZ, ki tega ne omogočajo) zakon bistveno poenostavlja sklenitev potencirane oblike BOT.

Glede na določbe zakona in razlogov, ki botrujejo nastankom JZP, menim, da se pojem javno-zasebno partnerstvo uvaja z namenom **enotnega urejanja vseh vrst sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ko ne gre za javna naročila**. V primeru javnih naročil je namreč zakonodaja precej dodelana (glej uvod), na drugih področjih pa je bila pred ZJZP bolj kot ne pomanjkljiva, predvsem v luči pravnega varstva udeleženih strank.

Z jasno pravno ureditvijo razmerij med javnim in zasebnim sektorjem pa želi zakonodajalec vlti več zaupanja v taka partnerstva in jih tako spodbuditi v cilju višjega gospodarskega razvoja ob zmanjšanem zadolževanju države. K temu naj bi pripomogla tudi oblikovana t.i. centralna JZP enota znotraj Ministrstva za finance, ki bo pomagala pri projektih JZP. Na ravni države pa bo vlogo preučevalca politike in svetovalca na področju JZP imel Svet za JZP v sestavi vlade, pod vodstvom ministra za finance.

Skozi določila ZJZP ugotavljam, da pri sklepanju JZP način in odgovornost za zagotavljanje javnega interesa nosi izključno javni partner, v čigar domeni je sploh ugotavljanje javnega interesa.

¹¹⁰ več o tem v naslednjem poglavju

Javni interes na področju komunalnih dejavnosti, izhajajoč iz definicije komunalne dejavnosti in njenih nalog, pa je redno zadovoljevanje javnih potreb v čim večjem in kvalitetnejšem obsegu ob čim manjših stroških. Zakon ugotavljanju javnega interesa namenja predhodni postopek, v katerem se (bodoči) javni partner opredeli glede možnosti izvedbe projekta v okviru JZP¹¹¹. S tega vidika, torej z vidika opredelitve javnega interesa, je predhodni postopek na področju komunalnih dejavnosti nujno potreben, prav tako kot izdaja akta o JZP ob njegovi zaključitvi. To predvideva tudi ZJZP, saj je v primeru, da je predmet JZP tudi izvajanje GJS, akt o JZP obvezen in se v primerih koncesijskega partnerstva tudi imenuje koncesijski akt. Zakon glede uveljavljanja javnega interesa nudi javnemu partnerju pravno osnovo in pooblastila pri izvrševanju nadzora nad izvajanjem partnerstva, saj je javni partner po sklenitvi razmerja JZP obvezan tudi zagotavljati ugotovljeni javni interes.

Zakon, kot sam navaja v 8. členu, zaradi spodbujanja JZP uvaja obvezno preverjanje možnosti izvedbe JZP pri projektih z vrednostjo nad 5.278.000 €, razen v primerih, ko je projekt sofinanciran iz namenskih sredstev EU in v financiranje projekta ni vključenih zasebnih sredstev¹¹². S preverjanjem možnosti o izvedbi projekta v obliki JZP se javnega partnerja **prisili**, da ugotovi ali je javno naročilo res najprimernejša oblika in ali ni racionalnejše (beri: ekonomsko učinkovitejše) izvesti projekta v kateri izmed oblik JZP. Predpisan prag¹¹³ preverjanja (5.278.000 €) je zakonodajalec vezal na prag za (obvezne) objave (javnega razpisa) koncesije gradenj v Uradnem glasilu EU. Določeni prag torej ni fiksni in se bo v bodoče spreminjal skladno z pragom objave koncesij gradenj (tega pa spreminja Evropska Komisija). Odločitev o pragu je lastna odločitev zakonodajalca, saj ga k temu ne zavezuje noben predpis Evropske Skupnosti. Prav zaradi tega lahko ob primerjavi ZGJS in ZJZP ugotovim, da **kolikor je ZGJS imel vlogo omogočanja privatizacije na področju GJS, ima ZJZP vlogo njenega spodbujanja**.

¹¹¹ Namen predhodnega postopka je, da se na podlagi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta in sklenitev razmerja JZP, in da se opredelijo temeljni elementi JZP za določitev vsebine odločitve in/ali akta o JZP (31. člen ZJZP).

¹¹² glej Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu JZP, Uradni list RS, št. 32/07.

¹¹³ Različne države imajo glede praga različne rešitve. Medtem, ko praga v Združenem kraljestvu praktično ni (test je vedno obvezen), pa je npr. v Avstraliji test JZP obvezen pri projektih vrednosti 100 mio €, v Grčiji pa je proračunsko financiranje projektov JZP omejeno na 200 mio € (Predlog ZJZP, 2006, str. 71).

7 PRIVATIZACIJA KOMUNALNIH DEJAVNOSTI

Vzgibi za vključitev zasebnega kapitala v komunalne dejavnosti so stari in vseskozi enaki. Že sredi osemdesetih let je bil »razviti del Evrope soočen z razmerami, v katerih je na eni strani zasebni kapital iskal tržišče in lokacije za vlaganje, na drugi pa so mesta in občine iskale prav take vrste kapital in subjekte zasebnega sektorja, ki bi jim pomagali premostiti težave na področju izgradnje komunalnih objektov in naprav ter pri zagotavljanju ustreznega nivoja komunalne oskrbe« (Rakar, 1996a, str. 19). Še vedno se srečujemo z enakimi razmerami, ki napeljujejo na privatizacijo komunalnih dejavnosti s to razliko, da je sedaj tudi Slovenija del EU in se tako na področju komunalnega gospodarstva, podobno kot ZR Nemčija v začetku devetdesetih (idem), zaradi strogih kriterijev varstva okolja srečujemo z velikimi investicijskimi potrebami in premajhnimi finančnimi zmožnostmi.

Dejansko pa so take ugotovitve na področju komunalnega gospodarstva prisotne že dlje časa in okoljske zahteve EU so jih le postavile v osrednji plan politike, ki je k izpolnjevanju zahtev obvezana. Postavljena pred dejstvo, država mrzlično išče načine, kako bi zmanjšala razkorak med infrastrukturnimi potrebami in nezadostnimi finančnimi viri. Eden takih je JZP.

Po Groff Ferjančič (2006, cit. po Tičar, 2007) so vsebinski razlogi za nastajanje JZP:

- v pomanjkanju proračunskih sredstev za dosledno zagotavljanje javnih storitev in blaga v javnem interesu,
- v pomanjkanju javnih infrastrukturnih objektov,
- v višjih okoljskih standardih ter
- v tem, da ima zasebni sektor boljše izkušnje z upravljanjem in delovanjem v okviru zagotavljanja iste kakovosti blaga in storitev.

Če se s prvimi tremi razlogi lahko strinjamo, pa je četrtega potrebno dokazati, vsaj na področju GJS. Ob upoštevanju načela subsidiarnosti je namreč zasebni sektor upravičen zadovoljevati določeno potrebo ali določeno vrsto potreb le ob dokazani enaki učinkovitosti javnega sektorja. V ekonomskem smislu pa se lahko učinkovitost meri v višini rezultata glede na dana sredstva ali v višini potrebnih sredstev za doseganje določenega rezultata.

Da je do vsebinskih razlogov za privatizacijo prišlo pa je v prvi vrsti kriva neustrezna politika financiranja komunalnega gospodarstva, ki se vleče že več desetletij.

Institut za komunalno gospodarstvo (IKG) na takratni Fakulteti za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo je problem financiranja izpostavil že leta 1981, ko so pri IKG ugotovili, da »*edini stalni viri, ki obstojajo, imajo preveč poudarjeno socialno komponento, zato ne nudijo praktično nobene finančne osnove ne za enostavno, še manj pa za razširjeno reprodukcijo*« (Rakar et al., 1982, str. 1). Kot idealni model so izmed treh realno možnih scenarijev¹¹⁴ predlagali prehod na originarne vire financiranja, kar bi zagotavljalo sredstva za financiranje enostavne in razširjene reprodukcije pretežno, če ne celo izključno, iz cene za enoto storitev, nadomestil za uporabo stavbnega zemljišča in iz komunalnih taks (ibidem, str. 61). Vendar so realno upali vsaj na postopno uveljavitev stroškovnega principa. V ta namen so izdelali več analiz in publikacij, ki zaokrožujejo tematiko enostavne reprodukcije v komunalnem gospodarstvu.

V teh delih so bile predlagane tudi še danes aktualne rešitve problema financiranja. V cilju prehoda na originarne vire so predvideli uporabo tehničnih oz. produkcijskih koeficientov kot osnovo za določanje cen, ki bi temeljilo na družbenem priznanju stroškov¹¹⁵. Tak način bi zagotavljal uspešnost izvajalca skozi izpolnjevanje normativnih zahtev, saj bi izvajalec dobil plačane le stroške, ki so mu priznani pri zahtevanem pragu učinkovitosti. V kolikor bi bil izvajalec učinkovitejši bi ustvaril dobiček. Ti stroški pa bi bili jasni in transparentni, kar bi tudi omogočilo neposredno primerjavo med izvajalci in do konkuriranja med njimi ali (kot rečejo gospodarstveniki) do 'umetne konkurence' (*yardstick competition*).

Ugotavljanje učinkovitosti izvajalca na podlagi primerjalne analize poslovanja podjetij nudi tudi zelo populariziran *benchmarking*, ki pa ostaja le kot priporočilo in pomoč pri identifikaciji neučinkovitosti znotraj podjetja. *Benchmarking* oz. primerjalna analiza izvajalca spodbuja k večji učinkovitosti le skozi pritisk javnosti, v primeru javnega izvajalca pa tudi skozi pritisk zasebnega sektorja, ki cilja na njegovo zamenjavo¹¹⁶.

¹¹⁴ To so bili: podaljšanje obstoječega načina financiranja, postopna uveljavitev stroškovnega principa in prehod na originarne vire (glej Rakar et al., 1982, str. 56-62).

¹¹⁵ glej Rakar, Šubic, 1983, str. 73-85.

¹¹⁶ glej tudi Polajnar, 2007.

Stanje pa je po 25 letih kljub opozorilom stroke še vedno enako. Ekonomisti imajo glede problematike oblikovanja ustreznih cen več rešitev, pri tem pa predlagajo angleško metodo RPI-X¹¹⁷, ki pa problema financiranja ne rešuje, saj predstavlja samo način prilagajanja cen letni stopnji inflacije. Za objektivno oceno predloga bi se bilo potrebno poglobiti v samo problematiko oblikovanja cen, ki je zelo široka in precej vpliva tudi na druga ekonomska področja. Vseeno pa menim, da je rešitev IKG vsaj bistveno boljša, če ne edina rešitev za ustrezno financiranje komunalnega gospodarstva na dolgi rok.

7.1 Komunalne tarife in njihova regulacija v cilju javnega interesa

Monopolni položaj komunalnega gospodarstva predstavlja dolžnost, da se na ta način v čim večji možni meri krije potrebe po komunalnih storitvah, ne pa, da se ga izrabi kot možnost ali celo pravico vplivanja na oblikovanje cene za svoje storitve. Posledica tega je, da so cene za komunalne storitve določene, tarifirane. Zato tudi bolj kot o cenah za komunalne storitve govorimo o tarifah za komunalne storitve oz. komunalnih tarifah (Klemenčič, 1997).

Tarifa pomeni določeno ceno za enoto, ki upošteva določena načela, kriterije oz. postopek določanja. Ker se tarifa določa za določen krog storitev v smislu neke liste, pomeni tarifa ustrezen seznam cen. Raven tarif je lahko (Klemenčič, 1997, str. 67):

- a) *na ekonomski ravni*, da krije enostavno in razširjeno reprodukcijo¹¹⁸,
- b) *pod ekonomsko ravnijo*, da ne pokriva enostavne in razširjene reprodukcije.

Razprava o tem, ali sme biti komunalno gospodarstvo dobičkonosna dejavnost ali ne, je stara in se nanaša na vprašanje, ali sme dosehati dobiček ter del tega uporabiti za nadaljnji razvoj, za razširjeno reprodukcijo, t.j. za investicije. Toda storitve komunalnega gospodarstva se štejejo za javne dobrine, zaradi česar je tu pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (Klemenčič, 1997).

¹¹⁷ RPI – *Rate of Price Inflation* ali tudi *Retail Price Index* je zmanjšan za nek poljuben odstotek "X", ki odraža povečano storilnost oziroma stopnjo napredka in razvoja.

¹¹⁸ Razširjena reprodukcija v komunalnem gospodarstvu pomeni, da se večajo oziroma izboljšujejo ali posamezni faktorji tega procesa ali vsi skupaj, bodisi v enakem, bodisi v različnem obsegu, glede na količino in kakovost komunalnih storitev (Klemenčič, 1997, str. 181-182).

Javni interes na področju komunalnih dejavnosti je torej redno zadovoljevanje javnih potreb v čim večjem in kvalitetnejšem obsegu ob čim manjših stroških.

Vendar se morajo zavoljo zdravega razvoja panoge ti stroški pokrivati predvsem iz sredstev plačil uporabnikov, kar nenazadnje terja tudi evropsko okoljsko načelo 'onesnaževalec plača'. S tega vidika ni dopustno oblikovanje komunalnih tarif, ki ne dosegajo ekonomske ravni oz. ne omogočajo enostavne in razširjene reprodukcije.

Kolikor ni sporno, da so cene pod državnim nadzorom, pa je sporna njihova neustrezna regulacija, ki tarife zadržuje na ravni, da ne omogočajo niti enostavne reprodukcije. Ta problem pa ni enoznačen. Ob neustreznem načinu državne regulacije komunalnih tarif v cilju zadrževanja rasti inflacije se pojavljajo bistvene razlike med izvajalci, ki izhajajo tako iz njihovega lokalnega monopolnega položaja kot iz njihovega oskrbovanega območja.

Faktorji oskrbovanega območja, ki vplivajo na neenakost med izvajalci GJS so predvsem geografska lega, razpoložljivost vodnih virov in gostota odjema, pri novih investicijah pa tudi napoved obsega potrošnje, ki vpliva na načrtovano zmogljivost omrežja. Tako med oskrbovanimi območji obstajajo bistvene razlike v stroških zagotavljanja predpisane¹¹⁹ ravni oskrbe prebivalstva. Zato imajo tudi izvajalci, ne glede na njihovo učinkovitost, različno lastno ceno izvajanja GJS.

Ob danem lokalnem monopolnem položaju izvajalca je prisotno vprašanje kako zagotoviti njegovo učinkovitost glede na lokalne danosti in na organizacijsko obliko. Odsotnost konkurence (kot posledica monopolnega položaja) pa ima negativni vpliv na učinkovitost slehernega izvajalca. Po drugi strani pa izvajalec ne more biti učinkovit, če mu ni priznana niti stroškovna cena njegovih storitev.

¹¹⁹ Pravilnik o oskrbi s pitno vodo (Uradni list RS, št. 35/06), Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode (Uradni list RS, št. 105/02, 50/04) oz. priloga 6 v Operativnem programu odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode 2005-2017.

Problem prenizkih komunalnih tarif je torej potrebno reševati skupaj s problematiko učinkovitosti izvajanja GJS. Problematiki, ki sta sicer zelo obširni, pa obstajata dlje časa in segata še v 80. leta prejšnjega stoletja.

Politika oblikovanja cen bo dolgoročno morala slediti temeljnim načelom, ki izhajajo iz različnih smernic o varstvu okolja in drugih predpisov EU (Zore, 2000, cit. po Hrovatin, 2002):

- polno kritje stroškov, tako tekočih stroškov poslovanja kot investicijskih stroškov,
- pokrivanje stroškov preko cen v skladu s principom uporabnik/onesnaževalec plača,
- izvajanje javnih služb na nivoju predpisanih standardov,
- učinkovita raba naravnih virov,
- učinkovita izraba obstoječih zmogljivosti in
- zmanjševanje onesnaženja.

Pri oblikovanju ReNPVO se je pokazal politični konsenz v reševanju problema financiranja na področju vodnega komunalnega gospodarstva, saj je bila v okviru programa sprejeta namera o uvedbi ekonomske cene vode do leta 2010 (ReNPVO, 2006), vendar so taki pritiski obstajali že mnogo prej, a niso bili uslišani. Tudi vsa določila prejšnjega NPVO niso bila uresničena, zato se pri tej določbi 'pustimo presenetiti'.

7.2 (Ne)učinkovitost javnih izvajalcev

O neučinkovitosti izvajalcev javnih služb je bilo v praksi že veliko povedanega. Temeljni problem očitane neučinkovitosti je, da je pregovorna, torej da razen na računovodskih ne temelji na nobenih drugih dejanskih izkazih. Učinkovitost izvajanja GJS pa se meri v stopnji oskrbe in njene kakovosti, kar računovodski izkazi ne prikazujejo in so torej subjektivni.

Problem domnevne neučinkovitosti javnih podjetij je, da se je dejansko ne ugotavlja. Država pa namesto ugotavljanja dejanske učinkovitosti, javna podjetja raje podvrže pritiskom potencialnih nadomestnih zasebnih izvajalcev.

Posledice več let trajajočega problema se kažejo v tem, da so se javna podjetja prisiljena ukvarjati z dodatnimi tržnimi dejavnostmi, katerih dobiček vlagajo v razvoj, obenem pa se jim prav zaradi več dejavnosti očita nespecializiranost¹²⁰ in spet (posledično) neučinkovitost. Na specializiranost seveda vpliva tudi ekonomska upravičenost, saj na manjših območjih z nizko gostoto odjema ni racionalno imeti specializiranega izvajalca. Ekonomija obsega¹²¹ tako sili manjša javna podjetja k povezovanju v specializirane regijske izvajalce GJS (kjer je to mogoče).

7.3 Amortizacija kot osnovni vir ohranjanja premoženja

Amortizacija je ugotavljanje vrednosti, za katero se znižuje vrednost osnovnih sredstev, ki jih uporabljamo v delovnem procesu (Klemenčič, 1997, str. 183). Amortizacija, ki naj ustreza vrednosti obrabe osnovnih sredstev, ima namen, da osnovno sredstvo, ko ni več uporabno, nadomesti z novim osnovnim sredstvom. S tem izvajamo t.i. enostavno reprodukcijo osnovnih sredstev (idem, str.187).

Amortizacija se kot finančni vir veže na osnovna sredstva in se prenaša na ceno proizvodov ali storitev. Amortizacija je sestavni del lastne cene in je fiksni, indirektni strošek. Obračun amortizacije pri drugih nespremenjenih pogojih pa bistveno vpliva na gospodarske rezultate podjetja.

Ob izgradnji infrastrukture pri nerešenem problemu financiranja komunalnega gospodarstva se postavljajo vprašanja in hkrati pobude glede bodočega ohranjanja zgrajenega premoženja. Obračunavanje primerne amortizacije je temeljni pogoj za kasnejšo reprodukcijo osnovnih sredstev, kar je v okviru ravnanja v smislu dobrega gospodarja samoumevno.

¹²⁰ Sedanja organiziranost javnih služb varstva okolja ni ustrezna. Ta neustreznost se kaže zlasti v neracionalni organizaciji in prevelikem številu podjetij, ki se po večini ukvarjajo z vsemi lokalnimi GJS, hkrati pa še z dejavnostmi izven sistema javnih služb (Poročilo o stanju okolja, 2002).

¹²¹ Primerjalno z drugimi podobnimi ureditvami javnih služb na tem področju v EU, bi morale učinkovito podjetje izvajanja občinske GJS varstva okolja imeti v oskrbi najmanj 100.000 prebivalcev (ReNPVO, 2006).

Izvajalci GJS so pri računovodstvu vezani¹²² na SRS 35 (Slovenski računovodski standard 35), ki ureja posebnosti pri vrednotenju in izkazovanju sredstev in obveznosti do njihovih virov ter merjenju in izkazovanju odhodkov, prihodkov ter poslovnega izida, ki so značilne za podjetja, ki opravljajo GJS. V drugem so izenačeni z ostalimi gospodarskimi subjekti, ki morajo (po ZGD) voditi računovodstvo skladno s Slovenskimi računovodskimi standardi 2006 (2005, SRS)¹²³.

Po določitih SRS 35 je javno podjetje dolžno obračunavati amortizacijo za vsa sredstva, za katera jo je po SRS 13 potrebno obračunavati, ne glede na to, ali so kupljena z njegovim denarjem ali brezplačno pridobljena iz proračuna ali od drugih (torej tudi nepovratna sredstva EU). Z javnimi podjetji so v tem standardu mišljene vse pravne osebe, ki v skladu s predpisi opravljajo GJS, ne glede na organizacijsko obliko (javna podjetja in javni gospodarski zavodi) in ne glede na to, ali so te službe njihova celotna dejavnost ali le njen del. Ta standard se uporablja tudi za osebe zasebnega prava iz četrte (koncesije) in pete (derogirana po ZJZP) alineje prvega odstavka 6. člena ZGJS, če tako določa pogodba o prevzemu GJS (SRS, 2005).

Kakšne so posebnosti pri obračunavanju amortizacije v primerih BOT koncesij pa tudi na Sektorju za JZP (znotraj Ministrstva za finance) niso znali pojasniti¹²⁴, kar napeljuje na spoznanje, da koncesionarji v teh primerih amortizirajo tudi zgrajeno infrastrukturo, ki jo imajo za časa trajanja koncesije v lasti. Po poteku koncesije pa preide v last javnega partnerja že amortizirana infrastruktura, za katero javni partner nima zbranih sredstev za njeno reprodukcijo.

S tega vidika se potrjujejo ugotovitve Rakarja, da *»s podelitvijo polne koncesije občina problema pomanjkljive komunalne opreme ne reši, ampak ga samo za 25 do 30 let odloži«* (Rakar, 1996a, str. 29). Ugotovitev velja predvsem za koncesije gradenj in to vse dokler ne bodo pristojne institucije izoblikovale jasna stališča to tega problema.

¹²² Določila tega standarda so obvezna za velika in srednja podjetja kot jih določa ZGD, pri ostalih pa so priporočljiva (Slovenski računovodski standardi, SRS 35, 2005).

¹²³ Slovenski računovodski standardi (SRS) zajemajo 39 standardov, od katerih je prvih 30 splošnih, nadaljnjih 9 pa obravnava posebnosti računovodenja v organizacijah posameznih vrst in posebnosti računovodenja v primerih, ko niso upoštevane temeljne računovodske predpostavke, na katerih so zasnovani splošni SRS (SRS, 2005)

¹²⁴ Na podlagi osebne komunikacije po elektronski pošti.

8 IZKUŠNJE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

8.1 Evropa

V Evropi se nove naložbe v infrastrukturo vse pogosteje izvajajo v okviru različnih JZP, ki temeljijo na načelu udeležbe zasebnega sektorja z delitvijo tveganj pri zagotavljanju javne infrastrukture, ki jo plačajo uporabniki ali se plača iz javnih sredstev sorazmerno z obsegom storitev ali obsegom tveganja, ki ga je prevzel zasebni sektor. Taki projekti so v Evropi izvedeni v različnih sektorjih, največ v transportnem sektorju (ceste, železnice, mostovi), sledijo pa okoljski projekti (čistilne naprave), šolstvo in zdravstvo.

Evropska komisija je v podporo Vodiču za uspešna JZP (Guidelines for successful public-private partnerships, 2003) analizirala 26 primerov JZP iz področja:

- oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja odpadne vode (10 primerov),
- ravnanja s trdnimi odpadki (7 primerov) in
- transportne infrastrukture (9 primerov).

Projekte je analizirala po šestih izbranih kriterijih in sicer:

- *vrednost investicije* - kapitalska vrednost projekta;
- *trajanje razmerja* - trajanje razmerja JZP;
- *stopnja prenosa tveganj* - stopnja vključenosti zasebnega partnerja v projektu, definirana z obliko JZP;
- *tveganje povpraševanja* - stopnja tveganja sprememb v povpraševanju trga, konkurence in tehnološke zastarelosti, ki preide na zasebnega partnerja;
- *tveganje ponudbe* - stopnja tveganja zasebnega partnerja, da bo izvajal storitve v nasprotju z pogodbenimi specifikacijami, nezmožnosti izpolnjevanja standardov in stopnje kakovosti, nezmožnost izpolnjevanja zahtevanega količinskega obsega; *in*
- *vrsta pogodbe* - vrsta pogodbe glede na definirane pogodbe v Vodiču za uspešna JZP.

Ugotovitve je predstavila v Resource Book on PPP Case Studies (2004). V vodnem sektorju in sektorju ravnanja z odpadki so bili izbrani projekti štirih različnih oblik JZP (Preglednica 6).

Preglednica 6: Projekti na vodnem sektorju in sektorju ravnanja z odpadki glede na obliko JZP
(Resource Book on PPP Case Studies, 2004)

Projekti glede na obliko JZP	Vodni sektor	Sektor ravnanja z odpadki
Pogodba o opravljanju storitev	Karwina, Češka Trencin, Slovaška	Prescom, Romunija
Koncesijska pogodba	Apa Nova, Romunija Constanta, Romunija Dwy Dymru, VB	Delva, Makedonija GoldenBug, Bolgarija RWE, Rousse, Bolgarija
BOT / DBFO	Dublin, Irska (DBO) Škotska JZP, VB (BOT)	/
Skupno podjetje (Joint Venture) oz. statusno partnerstvo	BerlinWasser, Nemčija Schwerte, Nemčija Scottish Water, VB	ASA, Madžarska Kirklees, Velika Britanija Mulheimer, Nemčija Rethmann, Madžarska RWE Varna, Bolgarija

Evropska komisija v omenjeni študiji poudarja, da ne gre sklepati o najprimernejši obliki JZP glede na številčnost projektov, saj je bila izbrana le peščica izmed mnogih projektov JZP, ki odraža možne pasti in prednosti JZP pri infrastrukturnih projektih. Tako je komisija ob vsakem primeru navedla kaj se lahko iz projekta naučimo, torej pridobljene izkušnje.

Pri opisu projektov sem se omejil na tri primere, in sicer dva na področju odpadnih voda (Škotska JZP, Dublin) ter primer statusnega partnerstva na področju oskrbe s pitno vodo (BerlinWasser). Pri tem je potrebno opozoriti, da so opisi v Resource Book on PPP Case Studies navedeni zgolj ilustrativno, v cilju poudarka na 'pridobljenih izkušnjah'. Tudi opisi omenjenih treh primerov so zato le ilustrativni in gre večinoma za prevode iz omenjene knjige. Resno sklepanje o učinkovitosti projektov bi terjalo poglobljeno analizo iz dodatnih virov, sicer pa so vsi projekti kar nekajkrat investicijsko zahtevnejši od doslej najdražjega BOT projekta pri nas, t.j. CČN Maribor z vrednostjo 43 mio €. Zato ti projekti za slovenske razmere niso merodajni, so pa poučni z vidika kaj gre lahko narobe.

8.1.1 Škotska JZP, VB

Predstavitev projekta

Zaradi nivoja potrebnih investicij v infrastrukturo, pred ustanovitvijo enotnega urada za oskrbo s pitno vodo na Škotskem (Scottish Water Authority) leta 2002, so se prejšnji trije uradi posluževali JZP in PFI za financiranje investicijskih projektov večjih razsežnosti. Ravno tako so združevali več manjših projektov v en finančni paket, uradi pa so sklenili pogodbe v skupni vrednosti preko 600 mio funtov (cca. 834 mio €). Finančni okvir, ki je bil osnova za delovanje uradov, so določili z doseganjem naslednjih ključnih ciljev:

- doseganje zakonsko predpisane stopnje donosa, predpisane s strani škotskih ministrstev,
- določitev takse v višini, ki bo zadostna za kritje stroškovnih potreb uradov,
- obvladovanje zadolževanje v mejah, določenih s strani škotskih ministrstev.

Viri njihovih prihodkov so vsebovali:

- prihodke od plačil uporabnikov,
- zadolževanje, odobreno s strani škotske uprave (Scottish Executive),
- sredstva iz evropskih strukturnih skladov,
- JZP.

Po obsežnem posvetovalnem procesu, so sledila povabila k oddaji konkurenčnih ponudb. Le-te so bile primerjane s tradicionalnimi možnostmi javnega sektorja in, če upoštevamo možnost prenosa tveganja, se je JZP izkazal za najboljšo možnost. Z razvojem projektov JZP/PFI v mnogih sektorjih na škotskem, se je ustanovila tudi Enota za privatno financiranje (Private Finance Unit, PFU), katere cilj je bil voditi in nuditi podporo tako javnemu kot zasebnemu sektorju pri projektih JZP. PFU je začetni vir nasvetov in podatkov o JZP v povezavi s programi, ki jih vodi škotska uprava, njene agencije in drugi javni akterji, prav tako pa svetuje glede uporabe JZP pri lokalnih oblasteh. Dodatno pa PFU, poleg svetovanja in usmerjanja, redno poroča o napredkih/zadevah v zvezi z JZP/PFI projekti na Škotskem.

Značilnosti projekta

Zaradi obsežnosti investicijskega programa je predstavljenih dvoje tipičnih projektov.

Almond Valley, Seafield in Esk-Stirling Water, Škotska

Potem, ko je Stirling Water od East of Scotland Water prevzel pet čistilnih naprav v West Lothianu in Edinburgu, je bilo v nadgradnjo naprav investiranih okoli 100 mio funtov (cca. 139 mio €). Stirling Water je konzorcij, sestavljen iz treh zasebnih podjetij: Thames Water (49%), M J Gleeson (41%) in Montgomery Watson (10%).

Stirling Water je odgovoren za načrtovanje, izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje prenovljenih čistilnih naprav. Za pripravljeno finančno shemo je konzorcij pridobil nagrado za financiranje projekta na tekmovanju *European Water Deal of 1999*. Glavni cilj je bil doseči skladnost z novo evropsko direktivo glede kvalitete čistilnih naprav, prvotne naprave pa so že omogočale zaključek procesa odstranjevanja odpadnega blata v Severno morje. Sedaj se odpadno blato reciklira za uporabo v kmetijstvu, kot rezultat investicij, so vpeljane radikalne izboljšave v kvaliteti odpadnih voda. Obnovljene čistilne naprave so bile predane v uporabo in upravljanje Thames Water International, ki jih bo upravljal skozi 30-letno koncesijsko obdobje.

Projekt v Almond Valley in Seafieldu je bil takrat največji projekt PFI, ki je bil izvršen v Veliki Britaniji. Projekt nudi storitve 585.000 prebivalcem (pričakovana rast do 685.000). Projektna doba je 30 let, celotna vrednost pa dosega 105 mio funtov (cca. 146 mio €). Projekt vključuje:

- primarno in sekundarno obdelava odplak,
- razgradnjo in termalno sušenje odpadnega blata,
- izboljšano kontrolo vonjav in
- dezinfekcijo odpadne vode z uporabo UV svetlobe.

Vse v skladu z evropsko direktivo o urbanih odpadnih vodah (UWWTD), direktivo o Severnem morju in v soglasju s škotsko agencijo za zaščito okolja (Scottish Environmental Protection Agency - SEPA).

Levenmouth

Združeno podjetje med Northumbrian Water (NW) in Scottish Power (SP) je bilo uspešno in je pridobilo 45 mio funtov (62,5 mio €) preko PFI za izgradnjo in upravljanje čistilne naprave za okoli 500.000 prebivalcev, in sicer v imenu East of Scotland Water (sedaj Scottish Water) za obdobje 40 let. Caledonian Environmental Services (CES), združeno podjetje v lasti prej omenjenih podjetij (NW in SP v enakih deležih), je bilo izbrano kot najugodnejši ponudnik za Levenmouth čistilni sistem, ki naj bi zagotavljal storitve predelave odpadne vode in odpadnega blata za 500.000 prebivalcev, vzdolž obale Fife. Cilj 40-letne pogodbe je izboljšanje kakovosti morske ožine Forth ter kakovost kopalne vode med Keltyem in Levenom, v skladu z UWWTD.

Posledično je podjetje NW izdalo obveznice v vrednosti 65 mio funtov (85 mio €) z zapadlostjo 38 let ter s pridobljenimi sredstvi financiralo projekt združenega podjetja na Škotskem. Ob podpisu pogodbe so pri East of Scotland Water izrazili željo po fleksibilnem sistemu, ki bi zagotavljal ustrezno 'vrednost za denar' (*genuine value for money*). CES in East of Scotland Water (ESW) sta podpisala pogodbo v oktobru 2000. Pred tem datumom je CES izvajal gradbena dela v okviru direktne pogodbe o omogočanju del, ki jo je podpisal z ESW, področje te pogodbe pa je bilo naknadno preneseno v pogodbo o opravljanju storitev (*service contract*).

Pridobljene izkušnje:

- Dostop do centralnega strokovnega usmerjanja in svetovalnih enot pri projektih JZP lahko minimizirajo verjetnost za probleme, saj ponuja učenje na izkušnjah drugih.
- Tveganje lahko prenesemo s pomočjo JZP, vendar je pomembno razumeti tveganje in ga tudi pravilno prenesti na primernega partnerja. Ravnotežje med tveganjem in nagrado je potrebno razumeti in upoštevati v pogodbi.
- JZP zagotavlja, da bo urad za oskrbo s pitno vodo deloval v skladu s svojimi okoljskimi obveznostmi, izboljšal nivo storitve za uporabnike, istočasno pa bo uravnotežilo svoje finančne obveznosti.
- Ob primerjavi z javnim sektorjem, s procesom konkurenčnih razpisov, lahko JZP pripelje do storitev z visoko vrednostjo za uporabnike, če upoštevamo prenos tveganja.

Preglednica 7: Povzetek projekta JZP v škotskih vodnih projektih, Škotska, VB
(Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 27)

Projekt/država	JZP v škotskih vodnih projektih, Škotska, VB
Cilji projekta	JZP omogoča boljši izkupiček kot tradicionalne metode nabave v javnem sektorju
Ključni udeleženci	Regulatorji, nadzorni organ na področju oskrbe s pitno vodo, zasebni konzorcij
Finančna struktura	Mednarodno in dolžniško financiranje
Podpora EU?	Ne
Pogodbeni dogovor med strankama	BOT
Delitev tveganja	Glavnino nosi zasebni partner
Institucionalna/managerska struktura	Regulirani nadzor
Določanje višine dajatve	Določi regulator na osnovi konzultacije
Dobre strani	Višja »vrednost za denar«, hitrejša dobava
Slabe strani	Vprašljiva učinkovitost prenosa tveganja

8.1.2 Projekt ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska

Predstavitev projekta

Vlada Republike Irske je preko JZP spodbujala zasebni sektor k investicijam, ki bi izboljšale javne koristi in infrastrukturo. V večini primerov so bila JZP izvršena preko DBO pogodb ali pa preko DBFO pogodb, pri katerih je zasebni sektor prispeval tudi finančna sredstva. V primeru sektorja vode in odpadnih voda je Vlada objavila Investicijski program za vodne storitve (2000-2006), kjer ima veliko komponento JZP in vključuje pilotne projekte v Ballymore Eustace, Clareville in Lee Road.

Tudi čistilna naprava Dublin Bay je bila izvedena s pomočjo JZP. Deluje kot DBO-projekt in je deloma financirana preko evropskega strukturnega sklada, ministrstva pristojnega za okolje, lokalnih oblasti in sveta mesta Dublin ter negospodinjskih uporabnikov.

Čistilna naprava je odgovorna za čiščenje odpadnih voda, ki nastaja pri gospodinjstvih ter komercialnih uporabnikih v širši okolici Dublina, ki vključuje Dublin City, Fingal, South Dublin in Dun Laoghaire-Rathdown. Naprava uporablja sodobno tehnologijo za predelavo sekundarne in terciarne odpadne vode ter odpadne gošče. Uporabljajo tehnologijo Sequencing Batch Reactors, s končno UV dezinfekcijo, ki zagotavlja najvišje standarde. Odpadno blato se nadalje obdela v seriji postopkov (termično hidrolizo, anaerobni razpad in toplotno sušenje). Suho blato, kot rezultat procesa, se pretvori v pelete, kot gnojilo v kmetijstvu. Trenutno (leto 2004) je obrat v Ringsendu edina čistilna naprava na svetu, ki uporablja to tehnologijo. Bioplin, ki nastaja pri predelavi blata, se uporablja za pridobivanje 60% energije, ki jo porabi čistilna naprava. Obrat je bil izbran zaradi relativno majhne porabe prostora in ker so ga lahko zgradili na obstoječi lokaciji, saj bi ob izbiri drugačne tehnologije le-ta zahteval dodatne površine in dolgotrajne postopke pridobivanja zemljišč.

Značilnosti opisanega JZP

JZP v projektu ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin predstavlja sama naprava, ki deluje po načelu DBO projekta. Glavni cilj JZP je povečanje kvalitete in učinkovitosti javnih storitev s tem, da privabi najboljšo tehnologijo in tehnološko znanje, ki je na voljo. Dodatno pa projekt cilja k ustvarjanju strukture, ki bolje varuje kapitalsko investicijo. Posel je bil preko javnega razpisa podeljen mednarodnemu konzorciju, ki ga sestavljajo podjetja Ascon (Irska), Black & Veach (VB) in Anglia Water (VB). Operativna faza pogodbe je bila dodeljena za obdobje 20 let. Pogodba zahteva, da upravitelj zagotavlja izvajanje postopka predelave na osnovah, ki so v skladu s primernimi določili UWWTD glede kakovostnih standardov odpadne vode in blata.

Pogodbenik je plačan za upravljanje s čistilno napravo. Občina določa pristojbine in pobira dohodke le od negospodinjskih uporabnikov, gospodinjstva pristojbine za predelavo odpadnih voda namreč ne plačujejo. Negospodinjski uporabniki plačujejo pristojbino, ki vključuje tudi takso na nepredelane izpuste, saj so skladno z direktivami EU obvezani prečistiti svoje odpadne vode do standardiziranih vrednosti, preden jih lahko spustijo v občinsko kanalizacijo. Pristojbina je postavljena tako, da pokrije kapitalske in operativne stroške. Delitev dobička ni predvidena. Sredstva ostanejo v javni lasti.

Stroški, ki jih nosi lokalna oblast, povezani z obratovanjem čistilne naprave, se krijejo z zbranimi dohodki od negospodinjiskih uporabnikov ter s sredstvi, ki jih je namenila nacionalna vlada.

Zasebni upravitelji čistilne naprave so obvezani k vzdrževanju čistilne naprave in h kritju obratovalnih stroškov. Tako ima mednarodni konzorcij interes, da povečuje učinkovitost, s tem se znižujejo operativni in vzdrževalni stroški, posledično pa tudi povečuje dobiček.

Preglednica 8: Povzetek projekta ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska
(Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 36)

Projekt/država	Ravnanje z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska
Cilji projekta	Privabiti najboljšo tehnologijo/strokovno znanje, ki je na voljo; povišati ekonomsko in okoljsko učinkovitost; boljše varovanje kapitalne investicije
Ključni udeleženci	Mestna uprava mesta Dublin, nadzorni organ na področju oskrbe s pitno vodo, zasebni mednarodni konzorcij
Finančna struktura	Investicija se financira z javnimi sredstvi (Vlada in posojilo EU), sredstva so v javni lasti
Podpora EU?	Kohezijski sklad je financiral 50 % stroškov investicije
Pogodbeni dogovor med strankama	Dogovor po načelu DBO
Delitev tveganja	Tveganje je predvsem breme upraviteljev, ki krijejo operativne in vzdrževalne stroške
Institucionalna/managerska struktura	Je ni.
Določanje višine dajatve	Mestna uprava določa pristojbino, ki krije operativne stroške ter stroške kapitala
Dobre strani	Pridobljena najnovejša tehnologija. Dogovor o JZP je usmerjen k zaščiti kapitalne investicije ter zagotavljanju znosnosti projekta.
Slabe strani	Projekt je odvisen od državnih sredstev za financiranje razlike med rento plačano upraviteljskemu konzorciju in plačano pristojbino uporabnikov

Podpora EU - Kohezijski sklad

KS je podprl ta projekt, ker predstavlja zelo dober primer vzdržnega regionalnega razvoja, ter je omogočil mestu Dublin, da je dosegel zahteve, ki jih je postavila UWWTD. Celotni stroški projekta so bili 265 mio €, od tega je KS prispeval 133 mio € v obliki subvencije. Vlada ni dajala zasebnim partnerjem nikakršnih garancij, ker je financirala drugo polovico projekta. Finančna podpora KS je omogočila izgradnjo nove čistilne naprave in investicijo v najbolj inovativno tehnologijo za izboljšanje stare čistilne naprave, brez zahtev po dodatnih zemljiščih.

Pridobljene izkušnje:

- Svet mesta Dublin je pod opozorilom direktive EU, ki je zahtevala izboljšanje morske vode v dublinskem zalivu, zaznal potrebo po novi čistilni napravi. Svet mesta se je odločil, da izpelje projekt po metodi DBO, ki omogoča najboljšo vrednost skozi celotno življenjsko obdobje projekta. Hkrati pa je gradnja na omejenem zemljišču ob obali zahtevala uporabo najsodobnejše tehnologije, ki je hkrati dražja od alternativne. Kohezijski vir je omogočil financiranje razlike, ki je bila potrebna za privabljanje zasebnih podjetij, s tem pa tudi potrebno strokovno znanje in tehnologijo.
- Kapitalski in operativni stroški se krijejo preko pristojbine, ki jo plačujejo negospodinjski uporabniki.
- Konzorcij, ki je podpisal DBO pogodbo, prejema rento, ki krije vzdrževalne in operativne stroške.
- Z uporabo te sheme in lokalnih virov za kritje celotnih operativnih stroškov, vlada posredno subvencionira gospodinjstva, ker so oproščeni pristojbine za čiščenje odpadnih voda. Poskus vpeljave te pristojbine je naletel na močan odpor prebivalcev in zato tudi propadel.
- Dogovor o JZP ima za cilj zaščito kapitalske investicije ter zagotavljanje znosnosti projekta. Operater ima neposredno spodbudo za vzdrževanje premoženja in povečevanje operativne učinkovitosti.

8.1.3 BerlinWasser, Nemčija

Predstavitev projekta

Holding BerlinWasser je eno največjih podjetij za oskrbo s pitno vodo v Evropi, saj oskrbuje preko tri milijone uporabnikov v Berlinu in okolici. Po združitvi Nemčije leta 1992, je nemška vlada implementirala privatizacijski program, da bi povečala celovit učinek večine velikih podjetij v lasti države, podedovanih iz socialistične dobe. Ker se je proces privatizacije vršil pod časovnim pritiskom, v program niso mogli vključiti komponente JZP. Kljub temu so nekatera od teh podjetij uspela privabiti zasebna podjetja, kot se je to zgodilo v primeru Berlin Wasserbetriebe, nekoč javnega podjetja v pokrajini Berlin.

Berlin Wasserbetriebe so privatizirali preko evropskega razpisa, kar je imelo za posledico ustanovitev JZP v obliki združenega podjetja, t.j. kot statusno partnerstvo, kjer kot partnerja sodelujeta mednarodni konzorcij in mesto Berlin. Mednarodni konzorcij sestavljajo RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH, obe nemški podjetji in Veolia Deutschland GmbH (bivši Vivendi, Francija). Novoustanovljeno podjetje je BerlinWasser Holding AG (BW). Trenutno BW upravlja 11 črpalnih postaj za pitno vodo ter 7 čistilnih naprav, vse pa so v skladu s standardi, ki regulirajo kakovost pitne vode ter odplak.

Značilnosti opisanega JZP

Dogovor, dosežen med Berlinom in konzorcijem, omogoča pokrajini Berlin nadzor nad podjetjem s 50,1% lastniškim deležem. Manjšinski delež 49,9% imajo v lasti ostali trije zasebni partnerji v enakih deležih. JZP ima v tem primeru dva glavna cilja: prestrukturiranje in reorganizacija podjetja, kar bo omogočilo prevzem novih menedžerskih metod in strokovnega znanja v sistem pitne in odpadne vode ter privabljanje novih investicij. Dogovor o JZP predvideva:

- investicije v višini 250 mio € do leta 2009,
- nadgradnja in izboljšave na ekonomskih, okoljskih in tehničnih standardih sistema,
- fiksna pristojbina do leta 2003, težnja po zmanjševanju pristojbine na dolgi rok,
- brez zmanjševanja števila zaposlenih do leta 2014,
- prenos znanja (know-how),
- letna koncesijska dajatev v višini 68 mio €.

Zasebni partner, izbran na evropskem razpisu, je bil ocenjen glede na ponujene rešitve na zastavljene kriterije na transparenten in konkurenčen način. Pogodba o JZP je strukturirana kot združeno podjetje, kjer zasebni partnerji prevzemajo večino tveganja. Dodatno je bil odobreno posojilo v višini 420 mio € s strani Evropske Investicijske Banke (EIB) za investicijske potrebe podjetja.

Od ustanovitve leta 1999, je podjetje uspelo razširiti svojo dejavnost v druge države, vključno s Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Rusijo in Kitajsko. Vendar je podjetje doživelo likvidno krizo pod bremenom obsežnih novih investicij, 9% obresti za pogodbene obveznosti ter koncesijske dajatve. To so rešili preko dogovora med pokrajino Berlin in podjetjem glede poročstva za posojilo v višini 361 mio €, ki je bilo enakovredno razdeljeno med javne in zasebne partnerje.

Preglednica 9: Povzetek projekta BerlinWasser v Nemčiji

(Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 30)

Projekt/država	BerlinWasser - Nemčija
Cilji projekta	Višja učinkovitost, prenos tehnologije in strokovnega znanja, pridobivanje novih finančnih virov
Ključni udeleženci	Mednarodni konzorcij, javna uprava
Finančna struktura	Združeno podjetje (statusno partnerstvo)
Podpora EU?	Posojilo EIB
Pogodbeni dogovor med strankama	Združeno podjetje, koncesijska pogodba
Delitev tveganja	Glavnino nosi zasebni partner
Institucionalna/managerska struktura	Odbor
Določanje višine dajatve	Nespremenljiva za določen čas od podpisa pogodbe
Dobre strani	Prenos tehnologije in strokovnega znanja
Slabe strani	Omejitve pri prilagajanju pristojbine, merila za nadzor stroškov

BW je predstavil novo managersko idejo, rotacijski sistem in časovno razpredelnico za zaposlene. To je omogočilo znižanje stroškov dela brez odpuščanj, povečanje učinkovitosti in omogočilo konsolidiranje finančnih sredstev podjetja.

Ker je bilo težko doseči nadaljnje zniževanje stroškov, sta se pokrajina Berlin in BW dogovorila o 30% povečanju vodne dajatve v letu 2004. Ukrepi za izboljšanje dolgoročnega likvidnostnega problema ter povečanja ekonomske učinkovitosti so stvar diskusije zadnjih nekaj let. Predstavljeni so bili različni predlogi vključno z odprodajo dela delnic, ki so v lasti pokrajine Berlin, preusmeritev podjetja na vodno poslovno področje in poenostavitve upravljaljskega odbora. Namen ukrepov je ohraniti finančno sposobnost preživetja podjetja ob pristojbini, ki bo na razumnem nivoju.

Pridobljene izkušnje

- Pogodba o JZP je sestavljena iz dveh delov: prvi del vsebuje dogovor o združenem podjetju med mednarodnim konzorcijem in javnim partnerjem, ki govori o sredstvih podjetja; drugi del pa govori o koncesijskem dogovoru za upravljanje z vodnim sistemom, s koncesijsko dajatvijo v višini 68 mio €. Tak tip dogovora predstavlja mnogo prednosti. Kot prvo je preizkušen in potrjen v drugih sektorjih, v gospodarstvih v tranziciji, kjer ga uporabljajo oziroma so ga uporabljali za transformiranje državnih podjetij v zasebna, saj imata obe strani interes, da bo podjetje uspešno.
- Dogovor je vseboval vrsto pogojev, ki bi morali zaščititi oboje, tako končne uporabnike z začetno konstantno pristojbino, ki pa naj bi se kasneje zniževala, kot tudi zaposlene s tem, da odpuščanja niso bila dovoljena.
- Pogodba je predvidevala konstantne letne investicije za daljše obdobje, kar bi moralo zagotavljati zadosten kapitalni priliv za nadgradnjo obstoječega vodnega sistema.
- Ne glede na privlačnost pogodbene provizije v kontekstu potreb gospodarstev v tranziciji, se je upravitelj soočil z neobvladljivimi pogoji. To vključuje dejstvo, da je podjetje moralo plačevati koncesijsko dajatev za upravljanje z vodnim sistemom in da je bilo preobremenjeno s socialnimi okoliščinami.
- Čeprav se zdi, da je pogodba deloma neuskklajena, saj je zasebni partner prevzel večino finančnega tveganja, je ob likvidnostni krizi javni partner pokazal pripravljenost pomagati zasebnemu partnerju in omiliti pogodbo v njegovo korist, saj je dovolil povišanje pristojbine in odpuščanje delavcev z namenom znižanja stroškov in povečanja učinkovitosti.

8.2 Slovenija

Tudi v Sloveniji je že nekaj primerov JZP. Pri koncesijah gradenj je najbolj znan BOT projekt CČN Maribor, ki je veljal celo za pilotnega ne samo za Slovenijo, ampak za celotni JV del Evrope, vendar ima primer izgradnje in upravljanja osrednje čistilne naprave v Mestni občini Maribor številne napake in mu zato posvečam posebno pozornost v naslednjem poglavju. V konkretnem primeru gre za zelo obsežen projekt, kjer je občina podpisala koncesijsko pogodbo s podjetjem v lasti konzorcija štirih francoskih podjetij za obdobje 22 let. Zaradi zahtevnosti projekta je bil že leta 1994 objavljen mednarodni razpis za ugotavljanje usposobljenosti podjetij za izvedbo tovrstnih projektov, gradnja pa je bila končana leta 2004.

Podobno izkušnjo ima tudi občina Kranjska Gora, ki je leta 1998 podpisala BOT koncesijsko pogodbo za obdobje 18 let z nemškim podjetjem WTE Wassertechnik GmbH za izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje kanalizacijskega omrežja. Projekt pa je uspela sofinancirati s sredstvi PHARE (Lavtar, 2005, Puš, 2006). WTE Wassertechnik GmbH je v letu 2002 podpisal BOT koncesijsko pogodbo tudi z Občino Bled za projekt Izgradnja kanalizacijskega omrežja in čistilnih naprav iz izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalnih, odpadnih in padavinskih voda v Občini Bled, ki poleg izgradnje kanalizacijskega sistema predvideva tudi izgradnjo CČN Bled-Mlino (14.150 PE) in dve manjši: ČN Ribno (950 PE) in ČN Bohinjska Bela (620 PE)¹²⁵.

Po principu BOT sta se zgradili tudi CČN Mežica (4.000 PE, vrednost 1,02 mio €) in CČN Murska Sobota (42.000 PE, vrednost 8,2 mio €). Pri obeh je koncesijo pridobil konzorcij družb Petrol in SGP Pomgrad, ki je čistilni napravi dokončal leta 2004¹²⁶.

¹²⁵ vir: Občina Bled, 2003 (http://obcina.bled.si/datoteke/HTML_teksti/7-seja%5Ctocka_04.htm, 10. 12. 2007)

¹²⁶ vir: Petrol.si – Ekološke storitve (http://www.petrol.si/index.php?sv_path=151,608, 10. 12. 2007), podatki o vrednostih projektov pa IEI d.o.o., 2005 (<http://www.iei.si/projekti/slo/DetailsPDF/Mezica.pdf> in <http://www.iei.si/projekti/slo/DetailsPDF/MurskaSobota.pdf>, 20. 8. 2007)

Primer vlaganja zasebnih sredstev v javni projekt je tudi izgradnja čistilne naprave v **Občini Ljutomer** (CČN Ljutomer, 23.000 PE, vrednost projekta 2,76 mio €¹²⁷). V tem primeru sta dve občini (poleg Ljutomera še sosednja Občina Križevci) sklenili pogodbeno razmerje s tremi podjetji. Cilj projekta je uvedba enotnega sistema čiščenja komunalnih in tehnoloških odpadnih voda za izgradnjo potrebnega števila enot. Pri projektu je občina sodelovala z 47% finančnim deležem, zasebni vlagatelji pa so prispevali 53%. Ne glede na to pa bosta po izgradnji čistilne naprave v skladu s pogodbo solastnici le občini, medtem ko se zasebni vlagatelji svojim deležem odpovedujejo, odpovedujejo pa se tudi nameri, da bi gradili lastne čistilne naprave (Lavtar, 2005, str. 7).

V **Občini Lendava** pa je pri projektu izgradnje sistema za zbiranje in čiščenje odpadnih voda sodelovala farmacevtska družba Lek. Projekt, ki je dobil podporo sklada ISPA, je bil razdeljen na dva dela, pri čemer se je občina ob pomoči sredstev ISPA obvezala zgraditi zbirni kanalizacijski sistem, Lek pa čistilno napravo. Poleg tega sta Lek in občina ustanovila tudi skupno podjetje Čistilna naprava Lendava, kjer ima občina četrtinski, Lek pa preostali lastniški delež. Projektirana zmogljivost ČN je 45.000 PE, od tega 15.000 PE za potrebe gospodinjstva in preostale industrije ter 30.000 PE za potrebe Leka. Tu se kaže tudi skupni interes obeh partnerjev, torej skupna potreba po čistilni napravi, saj odpade dvotretjinska zmogljivost ČN samo za potrebe Leka. Lek je partnerstvo z občino ocenil odlično, saj naj v fazi pridobivanja dovoljenj, gradnje ČN in ustanavljanja skupnega projekta ne bi imeli težav. Težave so nastopile zaradi zakasnitve pri gradnji javne kanalizacije, ki so povzročile, da skupno podjetje nekaj časa ni imelo načrtovanih prilivov iz javnega sektorja, oteženo pa je bilo tudi delovanje same naprave. Naprava je začela poskusno obratovati v začetku leta 2002, lani pa očistila že skoraj 800.000 m³ komunalne in tehnološke odpadne vode, od tega skoraj 110.000 m³ tehnološke vode iz Lekovega obrata v Trimlinih (Občina Lendava..., 2007).

Trenutno ni mogoče priti do podrobnejših podatkov o projektih JZP. Tudi evidenca projektov JZP še ni vzpostavljena, zato so podatki le ilustrativni, večinoma reklamni (Petrol in Lek). Izjema je CČN Maribor, pri kateri je bila opravljena revizija s strani Računskega sodišča.

¹²⁷ vir: IEI d.o.o., 2005 (<http://www.iei.si/si/novice/data/novica-2005-05.htm>, 12. 6. 2007)

Imamo pa tudi nekaj primerov spodletelih poskusov JZP. Tako Občina Tržič ni uspela realizirati namere po gradnji, obratovanju in financiranju kanalizacijskega sistema in čistilne naprave z avstrijskim podjetjem¹²⁸. Občini Preddvor in Gornji Grad pa sta vstopili v pogodbeno razmerje z domačimi zasebnimi podjetji za zagotavljanje daljinskega ogrevanja z lesno biomaso. V primeru Gornjega Grada je občina prevzela celoten posel z nakupom zasebnega partnerja, ki je bil tik pred stečajem, celotno dejavnost pa prenesla na javno komunalno podjetje. V primeru Preddvora pa občina ni zmogla servisirati pogodbenih obveznosti. Morala bi namreč zgraditi toplovodno omrežje in ga s kupoprodajno pogodbo prenesti na koncesionarja (Lavtar, 2005, str. 8).

¹²⁸ Lavtar se tu sklicuje na Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS o poslovanju Občine Tržič z dne 19. aprila 2005, str. 39.

9 PROJEKT CENTRALNE ČISTILNE NAPRAVE V MARIBORU

Projekt CČN se je izkazal kot zelo kontroverzen. Če se je z vidika gradbene izvedbe in izpolnjevanja tehnično-tehnoloških parametrov izkazal uspešno, pa se je krepko zalomilo pri samem partnerskem odnosu med udeleženci, predvsem s strani Mestne občine Maribor (v nadaljevanju MoM), ki dolguje koncesionarju preko 6 mio €. Dolg je začel nastajati že v letu 2002, v letu 2006 pa je podjetje Aquasystems (koncesionar) proti MoM sprožilo arbitražni postopek zaradi neporavnanih obveznosti. Šele pred kratkim sta obe strani dosegli sporazumen dogovor o odplačilu dolga.

Čeprav nekateri avtorji zagovarjajo CČN Maribor kot uspešen projekt JZP¹²⁹, pa so ugotovitve Računskega sodišča pokazale nasprotno, saj je pri sklepanju partnerstva Računsko sodišče ugotovilo vrsto nepravilnosti pri MoM, kateremu je v revizijskem poročilu izdalo negativno mnenje, ki ga MoM tudi z odzivnim poročilom ni popravilo. Tudi pri ostalih dveh udeležencih (Aquasystems in Nigrad) je Računsko sodišče ugotovilo nepravilnosti, a sta jih oba odpravila v odzivnih poročilih.

V nadaljevanju opisujem razvoj projekta CČN Maribor, njegove bistvene vsebine in ugotovitve Računskega sodišča, ki služijo kot resno opozorilo potencialnim projektom JZP ne samo na področju komunalnih dejavnosti.

9.1 Razvoj projekta

Projekt odvajanja vode in čiščenja komunalnih odpadnih vod v MoM je bil določen kot prednostni projekt zmanjšanja onesnaženja voda s čezmejnimi vplivom v povodju reke Donave že v Strateškem akcijskem programu povodja Donave, ki so ga sprejele podpisnice Donavske konvencije v letu 1992, med njimi tudi Slovenija (CČN Maribor, 2004).

¹²⁹ glej Šalamon, 2007, Lavtar, 2005, Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005.

MoM je spomladi leta 1993 v ta namen izdelala predinvesticijsko študijo, v letu 1994 pa je sprejela odločitev, da bo v skladu z ZVO in ZGJS delila projekt ravnanja z odpadnimi vodami tako, da podprojekt zbiranja odpadnih voda ostane v domeni MoM oz. upravljavca mestne kanalizacije (Nigrad d.d.), medtem ko bo za realizacijo projekta CČN Maribor občina preko javnega mednarodnega razpisa podelila koncesijo¹³⁰. Tako je bil istega leta sprejet Odlok o koncesiji za čiščenje odpadnih vod, ki je opredelil pogoje za podelitev koncesije in bil hkrati podlaga za izpeljavo postopka zbiranja ponudb z namenom izvedbe javnega naročila (idem).

Junija 1995 je MoM ob tehnični pomoči EBRD pripravila mednarodni javni razpis za podelitev koncesije, na osnovi katerega je bil januarja 1997, kot najugodnejši ponudnik izbran konzorcij pod vodstvom francoske družbe Suez-Lyonnaise des Eaux (preimenovana v Suez Environnement), v katerem sta nastopali še podjetji Degremont in Steweg (Kenda, 2005a).

Konzorcij in MoM sta februarja 1998 uskladila predlog koncesijske pogodbe po sistemu BOT (build-operate-transfer), ki je bil podlaga za 'Pogodbo o izgradnji centralne čistilne naprave in koncesiji za čiščenje odpadnih voda v Mariboru'. Po letu in pol pogajanj je bila 29. julija 1998 podpisana koncesijska pogodba med MoM in podjetjem Aquasystems d.o.o., ki ga je konzorcij ustanovil kot projektno družbo z namenom izvajanja koncesijske pogodbe. V koncesijski pogodbi je opredeljeno 22 letno obdobje trajanja koncesije, način odplačevanja in način predaje objekta po končani koncesiji (CČN Maribor, 2004).

Maja leta 1999 je bil sprejet lokacijski načrt za izgradnjo CČN Maribor, 16. novembra istega leta pa je prišlo do podpisa gradbene pogodbe med partnerjema Degremont in Porr (idem).

Financiranje se je dokončno uredilo 28. aprila 2000, ko je bila podpisana posojilna pogodba z EBRD. Enotno gradbeno dovoljenje je bilo izdano 17. maja, temeljni kamen za izgradnjo CČN pa je bil položen 12. junija 2000 (idem).

¹³⁰ Projekt je imel skupno ime Zbiranje, odvajanje in čiščenje odpadnih voda na območju občine Maribor. Sestavljali so ga trije projekti: izgradnja kanalizacijskega sistema, izgradnja glavnega kanalizacijskega zbiralnika in izgradnja centralne čistilne naprave (Šalamon, 2007).

V juniju 2001 so bila končana glavna gradbena dela za prvo fazo CČN (mehansko čiščenje), pričela se je izdelava in montaža strojne in elektro opreme. V istem letu je bila končana tudi študija monitoringa odpadnih voda celotnega prispevnega kanalizacijskega sistema, ki se je izvajal v letu 2000. Konec leta 2001 (9. decembra) se je pričela tudi gradnja druge faze (biološko čiščenje, nitrifikacija, denitrifikacija, defosforizacija, izločanje in stabilizacija odvečnega blata) (idem).

Prva faza je bila dokončana 10. junija 2002, točno 24 mesecev od začetka gradnje, kot je bil tudi načrtovani rok. Takrat je tudi CČN začela z enoletnim poskusnim obratovanjem, ki se je končalo 25. maja 2003 z pridobitvijo uporabnega dovoljenja.

Druga faza gradnje CČN (biološko in kemično čiščenje) je bila po 27 mesecih zaključena 10. februarja 2004, štiri leta prej, kot je to predvideval prvoten program¹³¹.

9.2 Lastniška in finančna struktura

Mestna občina Maribor si je z določili koncesijske pogodbe zagotovila možnost vstopa v Aquasystems z največ 26% osnovnega kapitala družbe. Njihov delež lastništva je naknadno prevzel Petrol d.d., ki je izrazil interes, da se kot družbenik vključi v podjetje Aquasystems. Lastniška struktura družbenikov podjetja Aquasystems je tako (CČN Maribor, 2004):

- | | | | |
|-----------------------|---------|--------------------------|---------|
| • Petrol d.d.: | 26,00%, | • Degrémont: | 19,46%, |
| • Suez Environnement: | 20,86%, | • PORR Infrastruktur AG: | 10,00%, |
| • Aqua.Net: | 20,86%, | • Styrcon: | 2,81%. |

CČN Maribor je bila v celoti zgrajena z zasebnimi sredstvi – s kapitalom družbenikov in z najetimi posojili. Celotni stroški projekta znašajo približno 43 mio € in vključujejo stroške gradnje, stroške kapitala in razvojne stroške.

¹³¹ Zaradi monitoring študije, ki je nakazala na presežne pH vrednosti zaradi industrije, je bilo potrebno združiti prvotno predvideno drugo in tretjo fazo, t.j. biološko in kemično čiščenje, v enotno (drugo) fazo.

Investicija je bila financirana z strukturnim posojilom EBRD v višini 75%, preostalih 25% vrednosti investicije pa z lastnim kapitalom družbenikov in posojili sponzorjev projekta, pri čemer so slednja podrejena in odplačljiva šele po odplačilu EBRD posojila (Šalamon, 2007).

EBRD je z analizo občutljivosti projekta določila poglavitna tveganja (idem):

- padec prodaje pitne vode in s tem zmanjšanje plačnikov obračunskega volumna kot podlage za plačilo storitve čistilne naprave,
- povečanje stroškov obratovanja,
- makroekonomska tveganja,
- povečanje stroškov izgradnje.

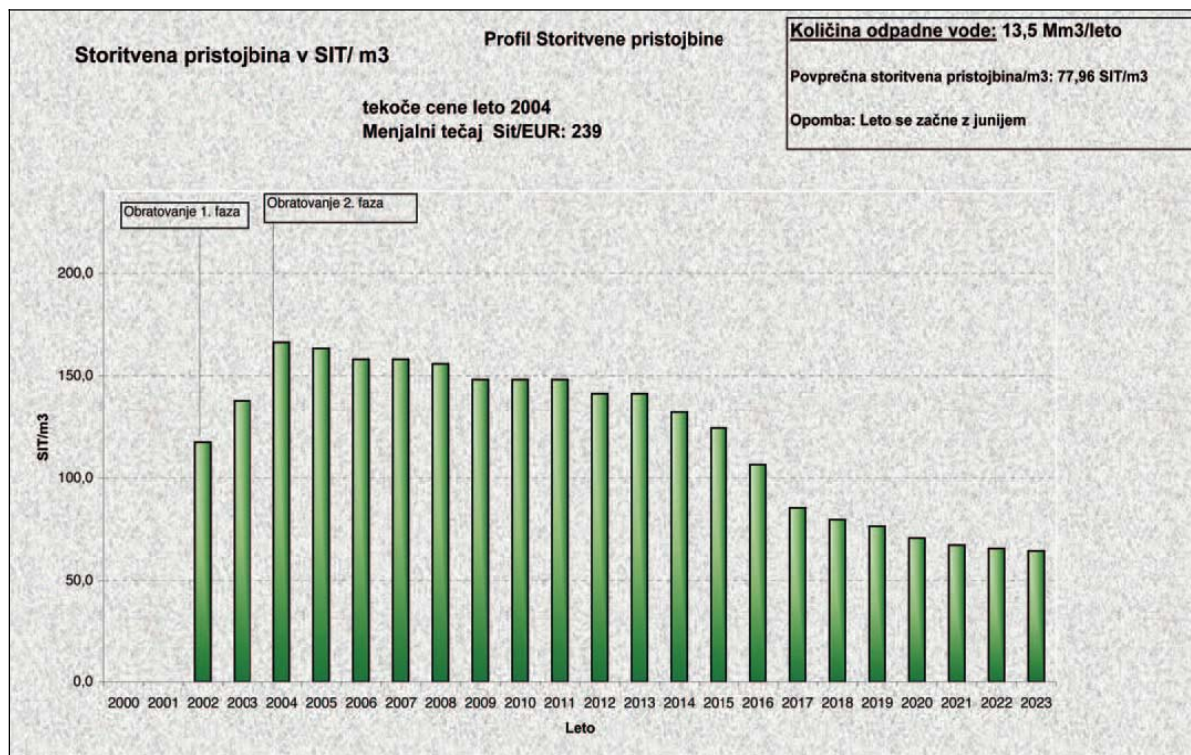
Glede na nizko rizičnost Slovenije in naravo projekta je prevladalo mnenje, da je tveganje projekta relativno nizko ter da bo projekt ustvaril dovolj denarnih tokov za pokritje stroškov obratovanja, odplačila najetih posojil in izplačila pričakovanih donosov na lastniški kapital (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 116).

Prihodek podjetja (Aquasystems op.p.) predstavlja plačilo t.i. storitvene pristojbine, ki se zaračunava končnim porabnikom na osnovi količine porabljene pitne vode. Aquasystems namreč svojih storitev ne zaračunava neposredno končnim uporabnikom, ampak MoM, ki ji za opravljanje storitev nakazuje storitveno pristojbino. Stroške čiščenja odpadne vode končnim uporabnikom obračunava občinsko komunalno podjetje Nigrad d.d. (poleg kanalščine za kanalizacijo, katero upravlja), ki zbrana sredstva nakaže MoM na poseben račun, občina pa nato iz tega računa plačuje storitveno pristojbino podjetju Aquasystems¹³². To je tudi edino plačilo, ki ga Aquasystems prejema za opravljanje storitve čiščenja odpadnih voda.

Pogodba predvideva, da ima koncesionar pravico do poplačila celotne storitvene pristojbine skozi mesečne račune, četudi za to ni bilo pobranih dovolj sredstev. V tem primeru vstopi za plačilo razlike proračun MoM (Šalamon, 2007, str. 31).

¹³² Aquasystems je račune za storitveno pristojbino od junija 2003 dalje (na podlagi pogodbe sklenjene 28. 7. 2003 med MoM in Nigradom) izstavljal neposredno pooblaščenцу MoM, to je Nigradu, hkrati je poslal izvod računa v odobritev MoM.

V celotnem koncesijskem obdobju je predvidena različna stopnja storitvene pristojbine, ki se letno spreminja (glej naslednjo sliko). Predvidena povprečna storitvena pristojbina celotnega koncesijskega obdobja znaša 77,96 SIT/m³ (CCN Maribor, 2004) oz. 0,325 €/m³.



Slika: Profil storitvene pristojbine (Centralna čistilna naprava Maribor, 2004, str. 31)

Dejanska storitvena pristojbina pa je višja od letno predvidene tako, da občani v MoM plačujejo najdražje stroške čiščenja odpadne vode v Sloveniji - 291,90 SIT/m³ oz. 1,22 €/m³ (od 1. 7. 2004 dalje), stroški odvajanja odpadne vode pa znašajo dodatnih 38,18 SIT/m³ oz. 0,16 €/m³ ¹³³.

9.3 Aktualno stanje

Čeprav je projekt CCN po tehnično-tehnološki plati popoln uspeh, saj je bila CCN zgrajena v predvidenih finančnih okvirih in v predvidenem roku ter dosega visoke stopnje čiščenja, pa se krepko zalomilo pri partnerstvu oz. pri storitveni pristojbini.

¹³³ vir: Nigrad d.d., Odgovor na letak SSN, 5. 5. 2006 (<http://www.nigrad.si/index.php?id=94&type=98>, 11. 12. 2007)

Z zamikom pobiranja stroškov čiščenja od uporabnikov je MoM 8 mesecev plačevala storitveno pristojbino iz proračunskih sredstev, ki so bila namenjena le kompenzaciji razlike med pobranimi in zaračunanimi finančnimi sredstvi, ne pa plačilu celotne pristojbine. Ko je v naslednjih letih (predvsem leta 2004 z izgradnjo druge faze CČN) pričelo prihajati do izrazite razlike med pobranimi in zaračunanimi sredstvi, pa praktično ni bilo več možno uporabiti proračunskega vira za pokrivanje nastalih razlik (Šalamon, 2007, str. 36).

Tako je dolg začel nastajati že v letu 2002, 5. julija 2006 pa je podjetje Aquasystems d.o.o. pri Gospodarski zbornici Slovenije sprožilo arbitražni postopek za poplačilo dolga, saj je MoM zaradi nezmožnosti odplačevanja obveznosti dolgovala koncesionarju takrat že več kot 6 mio €¹³⁴ (Rak, 2006).

Šele v letošnjem letu (2007), točneje 25. oktobra, sta obe strani dosegli sporazumen dogovor o odplačilu dolga. Tako bo MoM nastali dolg v višini 8,1 mio € poravnala v treh obrokih po 2 mio € v naslednjih treh letih¹³⁵.

9.4 Ugotovitve Računskega sodišča

V letu 2006 je bila na Računsko sodišče Republike Slovenije vložena zahteva za revizijo¹³⁶ pravilnosti in smotrnosti podelitve koncesije za izgradnjo CČN v Mariboru ter izvajanje GJS čiščenja odpadnih voda v obdobju od odločitve za podelitev koncesije do konca leta 2005 pri MoM (Revizijsko poročilo ..., 2007).

Računsko sodišče je junija 2007 izdalo revizijsko poročilo¹³⁷, v katerem so opozorili na številne nepravilnosti in na nesmotrnosti ravnanja MoM pri omenjenem projektu (idem).

¹³⁴ v članku omenjen znesek »poldrugo milijardo tolarjev« preračunan v EUR

¹³⁵ vir: Aquasystems – sporočila za medije:

- Dogovor o dolgu (http://www.aquasystems.si/html/dogovor_o_dolgu.html, 23. 11. 2007) in
- Poravnava dolga (http://www.aquasystems.si/html/poravnava_dolga.html, 10. 12. 2007).

¹³⁶ Sklep o reviziji (št. 1209-9/2005-3) je bil izdan dne 26. 4. 2006 (Računsko sodišče RS, 2007)

¹³⁷ Revizijsko poročilo (št. 1209-9/2005-30) je bilo izdano dne 12. 6. 2007 (Računsko sodišče RS, 2007)

Pri revidiranju pravilnosti podelitve koncesije je bilo ugotovljeno, da je občina ravnala v neskladju s predpisi v naslednjih primerih (idem):

- ni izvedla javne objave strank, ki so se prijavile za ugotavljanje usposobljenosti, in ni objavila seznama usposobljenih;
- komisija za ocenjevanje ponudb ni sestavila poročila o ponudbah in ni predlagala ponudnika z najugodnejšo ponudbo;
- v koncesijski pogodbi je opredelila obveznost občine za plačilo storitvene pristojbine koncesionarju, kar ni v skladu z odlokom o koncesiji, v katerem je predvideno, da se koncesionarju vložek v gradnjo čistilne naprave in izvajanje dejavnosti povrne iz cene, ki jo za njegove storitve plačujejo uporabniki; znesek ocenjene nepravilnosti je 1.707.130 tisoč SIT (7.123.727 €);
- v načrte razvojnih programov ni vključila vseh zneskov za CCN (občina je imela na dan 31.12.2005 za 1.423.215 tisoč SIT oz. 5.938.971 € odprtih obveznosti, povezanih s CCN; prevzetih obveznosti pa ni vključila v proračun);
- za dve leti je zamudila rok za ureditev ravnanja z viški blata;
- storitvene pristojbine ni plačala v 60 dneh od dospelosti (te obveznosti so na dan 31. 12. 2005 znašale 666.943 tisoč SIT (2.783.104 €);
- ni zagotovila pravočasnega zaračunavanja storitvene pristojbine uporabnikom storitve;
- izvajalca za obračun in izstavitve računov za storitveno pristojbino ni izbrala na podlagi javnega naročila;
- storitveno pristojbino je zaračunavala vsem uporabnikom vode ne glede na to, ali se njihove odpadne vode čistijo v centralni čistilni napravi ali ne;
- neupravičeno je prevzela obveznost plačila odbitka vstopnega DDV v znesku 141.801 tisoč SIT (591.725 €), ki ga koncesionar ni uveljavil pravočasno;
- pogodbe o obračunu storitev čiščenja voda in s tem povezane obveznosti v znesku 189.474 tisoč SIT (790.661 €) ter odhodki v znesku 42.670 tisoč SIT (178.059 €) nimajo podlage v odloku o koncesiji;
- občina je neupravičeno potrdila in izkazala obveznosti za zamudne obresti v znesku 104.338 tisoč SIT (435.395 €);
- na prejetem računu ni opravila ustrezne kontrole pravilnosti zaračunavanja storitvene pristojbine in zato je potrdila in izkazala za 2.859 tisoč SIT (11.930 €) previsoko obveznost.

Zato je Računsko sodišče MoM glede pravilnosti ravnanja pri podelitvi koncesije za izgradnjo CCN v Mariboru in pri izvajanju GJS čiščenja odpadnih voda s koncesijo izreklo **negativno mnenje**.

Pri revidiranju smotrnosti ravnanja občine pri podelitve koncesije je računsko sodišče ugotovilo, da je občina v naslednjih primerih ravnala **neučinkovito**:

- S podpisom koncesijske pogodbe je prevzela vsa pomembna tveganja. Prevzela je vsa tveganja v zvezi s financiranjem, spremembami zakonodaje, viški blata, količino vtoka vode in predvsem s sprejemom obveznosti za plačevanje razlike med zaračunano in pobrano storitveno pristojbino.
- Občina ni izdelala ustreznih primerjalnih analiz vplivov na proračun in predlogov variant za doseganje ciljev, zato se po oceni Računskega sodišča ni mogla kompetentno pogajati s ponudniki o višini še sprejemljive ponudbe in o prevzemu oz. prenosu tveganj.
- Občina ni zagotovila priključitve novo nastalih občin na CCN in ni odgovorila na pobude Občine Duplek za priključitev, zato je zbrala manj storitvene pristojbine od uporabnikov in je sama morala prispevati večji delež.
- Neupravičeno je prevzela obveznost za plačilo odbitnega vstopnega DDV, ki ga koncesionar ni uveljavljal pravočasno.
- Odlagališča za blato ni zagotovila pravočasno, zato je morala koncesionarju povrniti stroške za obdelavo odpadnega blata. Občina s koncesijsko pogodbo ni oddala izvajanja javne službe čiščenja odpadnih voda kot celote, saj je sama prevzela tveganje v zvezi z viški blata.
- Brez preverjanja je sprejela in potrdila obračun obresti, ki ga je pripravil koncesionar za račune, izdane s triletno zamudo.
- Občina ni preverjala prejetih računov od koncesionarja, zato ni ugotovila, da so bili zneski na nekaterih računih previsoki.
- Občina ni preverila dejansko nastalih stroškov Nigrada pri obračunu in pobiranju storitvene pristojbine. Povečanje zaračunanih stroškov za leto 2004 v primerjavi z letom 2003 znaša 80%. Stroški, ki jih zaračunava Nigrad občini za obračunavanje in pobiranje storitvene pristojbine, so bili ocenjeni kot previsoki, saj zaračunavanje opravi Nigrad le kot dodatno postavko na izdanih računih uporabnikom že za druge opravljene storitve v okviru opravljanja javne službe.

Po ugotovitvah računskega sodišča MoM **ni bila uspešna** pri doseganju nekaterih ciljev. Investicijska dokumentacija ne temelji na ustreznih podatkih in predvidevanjih, zato cilji niso bili načrtovani realno in niso bili uresničeni v naslednjih primerih:

- Načrtovala je višjo količino odpadne vode za leto 2006 in sicer 11,2 mio m³/leto. Dejansko je poraba pitne vode po podatkih Nigrada v MoM skupaj z občinama Hoče – Slivnica in Miklavž v letu 2004 znašala 8,4 mio m³/leto in v letu 2005 pa 8 mio m³/leto, kar je skoraj tretjino manj, kot je bilo predvideno v investicijskem programu.
- V investicijskem programu je predvidena rast porabe za 1,4% letno, vendar pa se je po letu 1998 začela poraba vode zmanjševati (povprečno za 5,2% letno) in s tem tudi količina prečiščene vode.
- Ocene o rasti takse za obremenjevanje vode niso bile ustrezne. Taksa za obremenjevanje vode oz. okoljska dajatev se je od aprila 2002 do konca leta 2005 povečala le za 4%, pristojbina za čiščenje odpadnih voda pa se je od aprila 2003 do konca leta 2005 povečala za 185% za gospodinjstva in 27% za pravne osebe.
- Občina je kot vir financiranja dela odhodkov za CČN načrtovala ekološki tolar, za katerega je računsko sodišče ugotovilo, da nima podlage v veljavnih predpisih, zato je ta vir financiranja izgubila.

Posledica teh ugotovitev je neizkoriščena kapaciteta CČN, visoka cena storitve čiščenja odpadnih voda in naraščanje obveznosti občine.

Računsko sodišče je od Mestne občine Maribor zahtevalo predložitev odzivnega poročila, vendar so v porevizijskem poročilu¹³⁸ ocenili nezadovoljivost ukrepov občine za odpravljanje pomanjkljivosti in ji izdali **sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja**.

V odzivnem poročilu je občina od vseh očitanih nepravilnosti in nesmotrnosti izkazala ukrepe le glede (Porevizijsko poročilo ..., 2007):

- očitane neskladja med koncesijsko pogodbo in 6. členom odloka o koncesiji, katerega pa ne rešuje, saj se s koncesionarjem pogodila le o vrnitvi dolga;
- (ne)preverjanja obračunov zamudnih obresti, kar sedaj počne *zadovoljivo*.

¹³⁸ Porevizijsko poročilo (št. 1209-9/2005-34) je bilo izdano dne 17. 10. 2007 (Računsko sodišče RS, 2007)

9.4.1 Povzetek bistvenih napak glede na BOT obliko projekta

MoM je s koncesijsko pogodbo prevzela **vsa pomembna tveganja**:

- v zvezi s financiranjem (koncesionarju bo povrnila vsa v koncesijo vložena sredstva),
- v zvezi z viški blata,
- glede količine vtoka vode,
- v zvezi s spremembo faznosti izvedbe projekta in
- s sprejemom obveznosti za plačevanje razlike med zaračunano in pobrano storitveno pristojbino.

MoM ni obvladala prevzetih tveganj in sicer:

- tveganj, do katerih je prišlo zaradi novonastalih občin (ni poskrbela za njihovo priključitev na CČN in se na pobude ni ustrezno odzvala, posledično je zbrala manj storitvene pristojbine in sama prispevala večji delež),
- tveganj v zvezi z odlagališčem blata

MoM je nerealno načrtovala določene cilje

- načrtovala je višjo količino odpadne vode (dejanska količina je bila skoraj tretjino manjša od predvidene v investicijskem programu),
- predvidevala je rast porabe vode, čeprav je ta že po letu 1998 začela padati,
- načrtovala je ekološki tolar, za katerega je vedela, da nima podlage v veljavnih predpisih (zato je ta vir financiranja izgubila).

10 SKLEP

Kljub začetnemu navdušenju politikov in zasebnega sektorja je danes sprejeto dejstvo, da javno-zasebna partnerstva s svojimi prednostmi in slabostmi zahtevajo preudarno rabo, sicer so lahko veliko bolj neučinkovita kot tradicionalno javno financiranje iz proračuna. Kjer je smiselno razmišljati o JZP, je osnovno vprašanje, ali dodatne stroške odtehtajo potencialne koristi takšnega načina (Makovšek, 2007).

Pri JZP gre za različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, povezanega z zagotavljanjem določenih storitev in/ali financiranjem izgradnje infrastrukturnih objektov. Cilj tega sodelovanja je partnerski odnos, v katerem vsaka od obeh strani, torej javni in zasebni sektor, prevzame del tveganj, povezanih z izpeljavo projekta. Glede na to, katera tveganja prevzame posamezni partner, se posamezne oblike JZP med seboj močno razlikujejo.

V večini primerov so se kot glavni razlogi za nastanek razmerja JZP pokazali pomanjkanje finančnih virov na javni strani, na zasebni strani pa monopolizacija zaslužka in zmanjšanje tržnih tveganj. Tak primer je tudi CČN Maribor, kjer se je MoM kot javni partner, ki skrbi za javni interes, zelo slabo izkazala. S prenosom večine tveganj na javnega partnerja v tem primeru praktično ne gre več za koncesijo gradenj ampak prej za koncesijo storitev, če ne celo za javno-naročniško razmerje. Trenutne izkušnje pri tem projektu kažejo na nedosežen partnerski odnos predvsem zaradi nekorektnosti in pasivnosti javnega partnerja tako pri odnosu do koncesionarja kot pri njegovem nadziranju.

ZJZP je bil dejansko oblikovan kot učenje na napakah mariborskega primera. Zakon s tega vidika daje precej poudarka na vzpostavitvi partnerskega odnosa in zapoveduje transparentnost postopka sklepanja partnerstva. Obenem poudarja, da pri koncesijskih razmerjih ni dopusten prevzem tržnih tveganj na javnega partnerja, saj se v takem primeru partnerstvo obravnava kot javno-naročniško.

Čeprav politična in ekonomska sfera potencirata koncesijske oblike JZP (predvsem BOT in BOO), pa je glede na slovenske razmere pričakovati več statusnih partnerstev, kjer bodo dejansko vključeni interesi obeh partnerjev. Vendar je, kot kaže nemški primer BerlinWasser, tudi tako partnerstvo precej tvegano.

Ob vsej problematiki uvajanja JZP ne morem prezreti dejstva, da se z njim skuša doseči le kratkoročne prednosti za javni sektor, ki ne zmore financirati vseh infrastrukturnih potreb. Dejanski problemi financiranja posameznih dejavnosti ostajajo še vedno nerešeni.

Tudi področje komunalnega gospodarstva je tako. Država namreč zavestno omejuje rast komunalnih tarif predvsem v cilju obvladovanja inflacije, hkrati pa se izgovarja na manjšo učinkovitost javnih podjetij. Po drugi strani pa ne (oz. vsaj prepočasi) rešuje problem ugotavljanja učinkovitosti javnih podjetij in jih raje podvrže pritiskom potencialnih nadomestnih zasebnih izvajalcev.

Ustrezno financiranje komunalnega gospodarstva ne bo rešeno vse dokler ne bo najprej rešen problem ugotavljanja učinkovitosti izvajalca GJS (in to ne računovodske ampak učinkovitost zagotavljanja predhodno opisanega javnega interesa) in nato še problem prenizkih komunalnih tarif. Dokler problema nista rešena je iluzorno pričakovati, da bo že sama prisotnost zasebnih izvajalcev popravila stanje komunalnega gospodarstva.

Z potenciranjem koncesij gradenj na področjih komunalnega gospodarstva tako ne dosežemo nič drugega kot takojšnje zvišanje komunalnih tarif na ekonomsko raven in ukinitvev javnih izvajalcev. Ob komunalnih tarifah pod ekonomsko ravniyo so namreč tudi projekti JZP bodisi neuresničljivi, bodisi predragi za lokalno skupnost, ki jih mora subvencionirati. Zasebni izvajalec pa z vstopom dokončno izpodrine javnega. S tega vidika je v takih partnerstvih tudi nerealno pričakovati partnerskega odnosa. Ta se bo prej pokazal pri statusnih partnerstvih.

Ob napovedani uvedbi ekonomske cene vode do leta 2010 (ReNPVO) pa predstavlja trenutno obdobje 'zadnji vlak' za vključitev zasebnega izvajalca na področju vodnega gospodarstva, saj bo področje kasneje imelo zadostne vire za samostojen razvoj in bo pomanjkanje finančnih virov, kot (na žalost) temeljni razlog za odločitev o JZP, stvar preteklosti.

VIRI

Uporabljeni viri

Abadie, R., Howcroft, A. 2004. Developing Public Private Partnerships in New Europe. PricewaterhouseCoopers: 44 str.

[www.pwc.com/Extweb/service.nsf/docid/6FDD654BE69A4B3385256BDC00527C30/\\$file/pwc_PPP_report_final.pdf](http://www.pwc.com/Extweb/service.nsf/docid/6FDD654BE69A4B3385256BDC00527C30/$file/pwc_PPP_report_final.pdf) (29. 6. 2007)

Bohinc, R. 2006. Javno zasebno partnerstvo pri izvajanju gospodarskih javnih služb. V: Ramšak, F. et al. (ur.). Gospodarski subjekti na trgu – posodobitev gospodarskega prava / 14. posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava. Maribor, Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo: 313-334.

Boussard, J. M. 2005. Irrigation et développement durable: Un point de vue d'économiste. Colloque Irrigation et développement durable, 19. 5. 2005. Paris, Académie d'Agriculture de France: str. 10.

www.ivry.inra.fr/mona/publications_chercheurs/Textes-Publis/JMB_Irrigation.pdf (17. 5. '07)

Brook Cowen, P. J. 1997. The Private Sector in Water and Sanitation – How to get Started, Washington D.C., World Bank, Public policy for the private sector 126: 4 str.

<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/126brook.pdf> (28. 6. 2007)

Centralna čistilna naprava Maribor, Slovenija. Waste water treatment plant Maribor, Slovenia. 2004. Aquasystems: 40 str.

<http://home.amis.net/aquasys/aquasystems.pdf> (13. 5. 2007)

Državni razvojni program 2007-2013, drugi osnutek. 2006. Ljubljana, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: 134 str.

http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/DRP/Aktualno/Drugi_osnutek_DRP.doc (23. 10. 2007)

Ferčič, A. 2005a. Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. Pravna praksa 24, 39/40: str. 15-16.

Ferčič, A. 2005b. Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo. Pravna praksa 24, 29/30: str. 6-7.

Grafenauer, B., Brezovnik, B. 2006. Javno zasebno partnerstvo v občinah. V: Ramšak, F. et al. (ur.). Gospodarski subjekti na trgu – posodobitev gospodarskega prava / 14. posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava. Maribor, Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo: 335-344.

Groff Ferjančič, M. 2004. Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo. Magistrsko delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta: 130 str.
<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/groff452.pdf> (5. 5.2007)

Guidelines for successful Public-Private Partnerships. 2003. European Commission: 100 str.
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (4. 5. 2007)

Hrovatin, N. 2002. Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Ljubljana, Svetovalni center d.o.o.: 175 str.

Ivanjko, Š. 2003. Organiziranost gospodarskih javnih služb. Lex localis 1, 4: str. 1-13.

Jus, M. 2005a. Čas je za javno in zasebno partnerstvo. Uprava 3, 2: str. 140-157.

Jus, M. 2005b. Javno in zasebno partnerstvo ter EU. Mednarodno poslovno pravo 17, 191: str. 17-20.

Jus, M. 2005c. JZP in projektno financiranje infrastrukture. Podjetje in delo 31, 3-4: str. 527-536.

Kenda, A. 2005a. Modelni projekt čistilne naprave v Mariboru. Finance, 20. 10. 2005, št. 204: str. 32.

Kenda, A. 2005b. Zakon o javno-zasebnih partnerstvih je pomemben zaradi jasnih pravil. Finance, 20. 10. 2005, št. 204: str. 30.

Klemenčič, T. 1997. Komunalno gospodarstvo. Ljubljana, Svetovalni center d.o.o.: 511 str.

Kolšek, V., Šoba, G. 2004. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem. V: Posvetovanje INDO 2004: 14 str.

[http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K043413E2A645853AC1256F100033823D/\\$file/Partnerstvo_javni_zasebni_sektor.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K043413E2A645853AC1256F100033823D/$file/Partnerstvo_javni_zasebni_sektor.pdf) (4. 5. 2007)

Kuypers, W. 2004. Štiri leta programa ISPA: od predpristopnega obdobja do kohezije. Inforegio Panorama 14: str. 9-12.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_sl.pdf (12. 6. '07)

Lavtar, R. 2005. Nove možnosti razvoja občin z uporabo javno-zasebnega partnerstva. V: Jerovšek, T. (ur.). Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september-1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 9 str.

Makovšek, D. 2007. Javno-zasebna partnerstva in javna infrastruktura: pasti in priložnosti. Bančni vestnik 56, 3: str. 7-11.

MEMO/07/331. 2007. Bruselj, Evropska komisija, Regionalna politika – Inforegio: 4 str.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/331&format=DOC&aged=0&language=SL&guiLanguage=en> (29. 8. 2007)

MEMO/07/332. 2007. Bruselj, Evropska komisija, Regionalna politika – Inforegio: 4 str.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/332&format=DOC&aged=0&language=SL&guiLanguage=en> (29. 8. 2007)

Milunovič, V. 2001. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem na lokalni ravni. V: Trunk Širca, N. (ur.). Zbornik 1. strokovnega posveta Management v evropskem okolju, Bernardin, 10.–11. november 2000. Visoka šola za management, Koper: 17 str.

www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-64-3/173-189.pdf (1. 5. 2007)

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi EIB v javno-zasebnih partnerstvih in njihovem učinku na problematiko rasti. 2005. Bruselj, EESC: 19 str.

http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=//esppub1/esp_public/ces/eco/eco143/sl/ces255-2005_ac_sl.doc (9. 7. 2007)

Mrak, M., Gazvoda M., Mrak M. 2005. Projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Ljubljana, Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: 129 str.

Mužina, A. 2004. Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU: str. 44

Mužina, A. 2005a. Ureditev javno-zasebnega partnerstva. Pravna praksa 24, 17/18: str. 9-11.

Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013. 2007. Ljubljana, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: 122 str.

http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/Nacionalni_strateski_referencni_okvir_POTRJENO.pdf (29. 8. 2007)

Občina Lendava in Lek skupaj poskrbela za odpadne vode. 2007. Ljubljana, Finance, F3 – oglasna priloga, 30. 7. 2007.

Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. 2006. Ljubljana, Služba Vlade RS za razvoj: str. 1-26, 71-75, 101-103.

http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/Bro__ura_Okvir_reform.pdf (4.7.2007)

Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013. 2007. Ljubljana, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: 130 str.

http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/OP_Krepitve_regionalnih_razvojnih_potencialov_USKLAJENO_26_07_07.pdf (24. 8. '07)

Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin biorazgradljivih odpadkov za obdobje do konca leta 2008. 2004. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor: 108 str.

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/operativni_program_odpadki_2008.pdf (23. 10.2007)

Operativni program oskrbe s pitno vodo 2006-2013. 2006. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor: 85 str.

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/op_pitna_voda.pdf (23. 10. 2007)

Operativni program odvajanja in čiščenja odpadnih voda 2004-2015. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor: 90 str.

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/operativni_program_komunalne_vode.pdf (23. 10. 2007)

Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013. 2007. Ljubljana, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: 145 str.

http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture_USKLAJENO_26_07_07.pdf (24. 8. '07)

Pirnat, R. 2005. Nekaj pravnih vprašanj javno-zasebnega partnerstva. Javna uprava 41, 2-3: str. 325-339.

Pličanič, S. 2004. Vloga javnih podjetij pri izvajanju javnih služb. Podjetje in delo 30, 6-7: str. 1383-1393.

Popis izvajalcev gospodarskih javnih služb. 2005. Ljubljana, Ministrstvo za finance: 22 str.

http://www.mf.gov.si/slov/sufpd/izvaj_jav_sluzb.pdf (30. 8. 2007)

Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih Mestne občine Maribor. 2007. Ljubljana, Računsko sodišče RS: 10 str.

[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF25D6708AE8F48A3C12573780019DE93/\\$file/CCNMb_MOMB_PSP03-05_Porev.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF25D6708AE8F48A3C12573780019DE93/$file/CCNMb_MOMB_PSP03-05_Porev.pdf) (18. 10. 2007)

Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Prva obravnava. 27. 7. 2006. EVA: 2005-1611-0087: 118 str.

http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/javno_zasebno.pdf (4. 5. 2007)

Puš, R. 2006. Vključenost občine Kranjska gora v trajnostni in regionalni razvoj. V: Setnikar-Cankar, S. (ur.). Vladne reforme in javni sektor ter predsedovanje Slovenije Evropski uniji: XIII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 20. – 22. september 2006, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 9 str.

Rak, P. 2006. Koncesionarji čakajo na poldrugo milijardo: Neizplačan dolg za mariborsko čistilno napravo. Delo, 25.8.2006: str. 6.

Rakar, A., Klemenčič, T., Bogataj, M., Šubic, M. 1982. Financiranje komunalnega gospodarstva (Sumarne ugotovitve in predlogi modelov). Raziskovalna naloga. Ljubljana, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 64 str.

Rakar, A. 1994. Komunalno gospodarstvo. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 184 str.

Rakar, A. 1996a. Možnosti in omejitve pri vključevanju zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti. V: Panjan, J. (ur.). Strokovno posvetovanje o koncesijah v vodnem in komunalnem gospodarstvu, Bled 28.-29. marec 1996. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za zdravstveno hidrotehniko: str. 17-31.

Rakar, A. 1996b. Objekti in naprave s področja vodovoda in kanalizacije kot del premoženja lokalnih skupnosti. V: Roš, M. (ur.). Strokovno posvetovanje Vodni dnevi '96, Bled, 10.-11. oktober 1996. Ljubljana, Slovensko društvo za zaščito voda: str. 1-8.

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007-2023. 2006. Ljubljana, Urad Vlade RS za informiranje: 51 str.

<http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/resolucija-zadnja.pdf> (4. 7. 2007)

Resource Book on PPP Case Studies. 2004. European Commission: 123 str.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf (4. 5. 2007)

Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotnosti podelitve koncesije za izgradnjo centralne čistilne naprave v Mariboru ter izvajanje gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda v obdobju od odločitve za podelitev koncesije do konca leta 2005 pri Mestni občini Maribor. 2007. Ljubljana, Računsko sodišče RS: 80 str.

[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K97887B633B8CC229C12572F80042F511/\\$file/CCNMb_MOMB_PSP03-05.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K97887B633B8CC229C12572F80042F511/$file/CCNMb_MOMB_PSP03-05.pdf) (18. 10. 2007)

Skok, P. 2005. Pomen uresničevanja notranjega nadzora v približevanju moderni javni upravi. V: Jerovšek, T. (ur.). Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september-1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 14 str.

Strategic Public Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities: 15 str.

http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf-ppp/PPP_1.PDF (28. 6. 2007)

Strategija razvoja Slovenije. 2005. Urad za makroekonomske analize in razvoj: 51 str.

www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/StrategijarazvojaSlovenije_-_final.pdf (17. 5. 2007)

Šalamon, D. 2007. Upravičenost uporabe javno zasebnega partnerstva v Sloveniji. Specialistično delo. Ljubljana, Fakulteta za upravo: 63 str.

Šlibar Pačnik, R., Leskovšek, M. 2007. "Nikakor nisem nezaskrbljen zaradi inflacije". Mladina 27, 7. julij 2007: str. 25-27.

Slovenski računovodski standardi 2006. 2005. Ljubljana, Slovenski inštitut za revizijo.

http://www.si-revizija.si/racunovodje/dokumenti/SRS_2006/SRS_2006.zip (7. 12. 2007)

Tičar, B. 1995. Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Podjetje in delo 21, 3: str. 272-292

Tičar, B. 2007. Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. Podjetje in delo 33, 1: str. 58-70.

Vesel, T. 2005. Nadzor in oblike javno-zasebnega partnerstva. V: Jerovšek, T. (ur.). Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september-1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 9 str.

Virant, G. 2004. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana, Fakulteta za upravo: str. 129-160.

Vrenčur, R. 2007. Stvarnopravni vidiki javno-zasebnega partnerstva. V: Ramšak, F. et al. (ur.). Gospodarski subjekti na trgu – posodobitev gospodarskega prava / 15. posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava, Portorož, 24.-26. maj 2007. Maribor, Pravna fakulteta, Inštitut za gospodarsko pravo: str. 99-112.

Žnidar, S. 2005. Notranji nadzor javnih financ v Republiki Sloveniji. V: Jerovšek, T. (ur.). Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september-1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 9 str.

Walsh, J. 2004. Razvoj Kohezijskega sklada. Inforegio Panorama 14: str. 9-12.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_sl.pdf (12. 6. '07)

Ostali viri

Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES).

<http://www.ajpes.si> (5. 11. 2007)

Analiza sektorjev in projektov, ki jih je v Sloveniji mogoče izpeljati v obliki projektnega financiranja. 2005. Ljubljana. IPMIT d.o.o. & JS RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja: 223 str.

[http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K20D70BD1DC175B45C1257042003BBE71/\\$file/Analiza_SP_PF.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K20D70BD1DC175B45C1257042003BBE71/$file/Analiza_SP_PF.pdf) (9. 7. 2007)

Aquasystems d.o.o., Gospodarjenje z vodami. 2004.

<http://home.amis.net/aquasys> (13. 5. 2007)

Clement-Davies, C., V. Faekov, A. 2001. Slovenia case study: the Maribor waste-water project. EBRD: Law in transition – Concessions: str. 56-60

<http://www.ebrd.com/pubs/legal/lit011.pdf> (23. 6. 2007)

Čepeljnik, M. 2006. Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji. Specialistično delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta: 71 str.

<http://www.cek.ef.uni-lj.si/specialist/cepeljnik3038.pdf> (5. 5.2007)

Duračak, R., Drnovšek, S., Kolšek, V. 2007. Javno zasebno partnerstvo kot morebitna alternativa realizacije projektov informatizacije javnega sektorja. Ljubljana, IPMIT: 11 str.

[http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K3F8ADDC2C49BD915C12572C00023F20E/\\$file/Duracak_Drnovsek_Kolsek_Javno_zasebno_partnerstvo.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K3F8ADDC2C49BD915C12572C00023F20E/$file/Duracak_Drnovsek_Kolsek_Javno_zasebno_partnerstvo.pdf) (17. 5. 2007)

Ekološki sklad Republike Slovenije, javni sklad. <http://www.ekosklad.si> (18. 8. 2007)

EU je tu! Vodič za nove državljane unije. 2004. Ljubljana, Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje: 24 str.

Evroterm, večjezična terminološka zbirka. <http://www.gov.si/evroterm/> (5. 5.2007)

Fabjančič, Z., Štruc, M., Klemenčič, T., Čebulj, J., Čermelj, S., Juvan Gotovac, V. 1997. Strategija razvoja komunalnega gospodarstva v Republiki Sloveniji. Ljubljana, Svetovalni center d.o.o.: 143 str.

Ferčič, A. 2003. Pravni vidiki projektnega financiranja (zasebno financiranih) infrastrukturnih projektov s poudarkom na BOT-poslih. Podjetje in delo 29, 8: str. 1884-1898.

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2004. Brussels, Commission of the European Communities: 22 str.

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2004/com2004_0327en01.pdf (19. 6. 2007)

Horvat, A. 2006. Javno zasebno partnerstvo: V Sloveniji tokrat zares?! Predstavitev na ekonomski fakulteti v Ljubljani, dne 7. 9. 2006. Ljubljana, Ekonomska fakulteta: 29 str.
http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/Andrej_na_EF_7.9.ppt (3. 5. 2007)

Hrovat, T. 2007. Modeli organiziranosti komunalnih dejavnosti v Republiki Sloveniji. Diplomaska naloga. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 113 str.

Lozar, L. 2005. Izvedba evropskega referenčnega P.P.P. projekta gradnje Centralne čistilne naprave Maribor. V: Radonjič, D. (ur.). 7. MBA posvetovanje. Maribor, 31. marec 2005. Maribor, Ekonomsko-poslovna fakulteta - Inštitut za razvoj managementa, Izobraževalno društvo Klub MBA: str. 95-110.
http://www.mba-klub.si/download/7-posvet_MBA.pdf (6. 5. 2007)

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. 2004. Bruselj, EESC: 17 str.
http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\int\int239\ces1440-2004_ac.doc&language=SL (9. 7. 2007)

Mrak, M. 2000. Communal infrastructure in Slovenia: survey of investment needs and policies aimed at encouraging private sector participation. Washington D.C., The World Bank: 80 str.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/26/000094946_01011305322372/Rendered/PDF/multi_page.pdf (1. 5. 2007)

Mužina, A. 2003. »Zasebnost« vlaganj v javno infrastrukturo?. Pravna praksa 22, 40: str. 13-15.

Mužina, A. 2005b. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (predstavitev koncepta zakona). V: Jerovšek, T. (ur.). Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september-1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 9 str.

Mužina, A. 2006. Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem pravu. Javna uprava 42, 2/3: str. 371-382.

Naraločnik, M. 2004. Analiza privlačnosti panoge izgradnja čistilnih naprav za odpadne vode v Sloveniji. Magistrsko delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta: 100 str.

<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/naralocnik368.pdf> (15. 5. 2007)

Panjan, J., Rakar, A., Vahtar, M., Polanc, I., Babič, R., Novak, P., Simoneti, M. 2001. Komunalni sistemi in prostorski razvoj Slovenije (Podlage za publikacijo Prostor SI 2020). Razvojno-raziskovalna naloga. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor: f. 14-39.

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostor/pdf/prostor_slo2020/2_9_dokument.pdf (1. 5. 2007)

Pahor Žvanut, A. 2006. Javna-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance. Magistrsko delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta: 92 str.

<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/pahor14-B-06.pdf> (5. 5.2007)

Polajnar, M. 2007. Benchmarking na področju infrastrukturnih dejavnosti. Seminarska naloga. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 67 f.

Poročilo o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. 2006. Bruselj, Evropski parlament, Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov: 29 str.

<http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0363+0+DOC+PDF+V0//SL> (9. 7. 2007)

Poročilo o stanju okolja 2002. 2002. Spletni vir. Ljubljana, ARSO.

<http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/poročila/poročila%20o%20stanju%20okolja%20v%20Sloveniji/> (22. 10. 2007)

Pravni viri Evropskih skupnosti. Ljubljana, Urad Vlade RS za komuniciranje.

<http://evropa.gov.si/evroslovar/pravni-viri/> (29. 6. 2007)

Premzl, V. 1996. BOT koncesija na primeru čiščenja odpadnih voda Maribora: pravni in finančni vidiki koncesije. V: Panjan, J. (ur.). Strokovno posvetovanje o koncesijah v vodnem in komunalnem gospodarstvu, Bled 28.-29. marec 1996. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za zdravstveno hidrotehniko: str. 101-106.

Rakar, A., Šubic, M. 1983. Metodologija za oblikovanje cen komunalnih storitev. Raziskovalna naloga. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo: 113 f.

Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004-2006. 2003. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo: 35 str.

http://euskladi.gov.si/skladi/koh/referencni_okvir_za_ks-okolje-15_dec_2003.zip (24. 8. 2007)

Romih, D., Oplotnik, Ž., Brezovnik B. 2006. Projektno financiranje komunalne infrastrukture na temelju javno-zasebnega partnerstva. Lex localis 4, 3: str. 1-21.

Setnikar-Cankar, S. 2005. Vloga in pomen javno-zasebnega sodelovanja. V: Jerovšek, T. (ur.). Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september-1. oktober 2005, Ljubljana, Fakulteta za upravo: 10 str.

Slovar slovenskega knjižnega jezika. 2000. Ljubljana, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (29. 6.2007)

Snoj, M. 1997. Slovenski etimološki slovar. Ljubljana, Mladinska knjiga: str. 254, 427.

Sporočilo komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Ekonomsko-Socialnemu Svetu in Komiteju Regij o javno-zasebnih partnerstvih. 2005. Bruselj, Komisija Evropskih Skupnosti: 12 str.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0569_/com_com\(2005\)0569_sl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0569_/com_com(2005)0569_sl.pdf) (12. 6. 2007)

Aktualni predpisi

Obligacijski zakonik (OZ-UPB1), Uradni list RS, št. 79/07.

Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva,
Uradni list RS, št. 32/07.

Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 (ReNPVO), Uradni list RS, št. 2/06.

Stvarnopravni zakonik (SPZ), Uradni list RS, št. 87/02.

Uredba o vodnih povračilih, Uradni list RS, št. 103/02.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Uradni list RS, št. 123/06.

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98 - ZZLPPO.

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Uradni list RS, št. 128/06.

Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju
poštnih storitev (ZJNVETPS), Uradni list RS, št. 128/06.

Zakon o javnih financah (ZJF), Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU,
127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/06.

Zakon o kontroli cen (ZKC-UPB1), Uradni list RS, št. 21/06.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1), Uradni list RS, št. 100/05 in 60/07 - ZLS-N.

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB5), Uradni list RS, št. 94/07.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2), Uradni list RS, št. 24/06, 105/06 - ZUS-1.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1), Uradni list RS, št. 93/05

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO), Uradni list RS, št. 14/07.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1), Uradni list RS, št. 39/06.

Zakon o vodah (ZV-1), Uradni list RS, št. 67/02.

PRILOGE

Priloga 1: Pregled izvajalcev v organizacijski obliki javno podjetje glede na registrirano glavno dejavnost po podatkih AJPES-a na dan 5. 11. 2007 in sicer za dejavnosti 41.000, 90.010, 90.021 in 90.022 (po SKD 2002)

Priloga 2: Vrednost nacionalnih razvojnih projektov v mio €

Priloga 1: Pregled izvajalcev v organizacijski obliki javno podjetje glede na registrirano glavno dejavnost po podatkih AJPEŠ-a na dan 5. 11. 2007 in sicer za dejavnosti 41.000, 90.010, 90.021 in 90.022 (po SKD 2002)

Matična številka	Javno podjetje z registrirano glavno dejavnostjo: 90.010 - dejavnosti ravnanja z odpadki	Lastnina	Datum vpisa v register
5227747	Javno podjetje Centralna čistilna naprava Domžale-Kamnik d.o.o.	Mešana	17.10.1990
1534424	Komunala Mežica javno komunalno podjetje d.o.o.		10.10.2000
5066310	NIGRAD Javno komunalno podjetje d.d.	Mešana	30.12.1975
3	SKUPAJ ŠTEVILO JAVNIH PODJETIJ	2	V mešani lastnini

Matična številka	Javno podjetje z registrirano glavno dejavnostjo: 90.021 - dejavnosti zbiranja in odvoza odpadkov	Lastnina	Datum vpisa v register
5914523	Javne naprave javno podjetje d.o.o. (Celje)		6.2.1996
5067804	Javno komunalno podjetje Komunala Kočevje d.o.o.		15.6.1989
5068053	Javno komunalno podjetje Komunala Ribnica d.o.o.		24.10.1990
5102103	Javno komunalno podjetje Log d.o.o.		26.12.1989
5227739	Javno komunalno podjetje Prodnik d.o.o.		8.3.1990
5156858	Javno podjetje Komunala Izola, d.o.o. Azienda pubblica Komunala Isola, s.r.l.		10.6.1974
5255317	Javno podjetje Komunala Laško d.o.o.		20.1.1987
5073103	Javno podjetje Komunala Zagorje, d.o.o.		5.4.1990
5112141	Javno podjetje Komunalno stanovanjsko podjetje Litija, d.o.o.		8.5.1990
5105633	Javno podjetje Okolje Piran		14.12.1989
5072255	Javno podjetje-Azienda pubblica Komunala Koper, d.o.o. - s.r.l.		28.3.1974
5926823	JEKO - IN, Javno komunalno podjetje, d.o.o., JESENICE		3.1.1996
5067731	Komunala Kranj, Javno podjetje, d.o.o.		2.7.1990
5067855	SNAGA Javno podjetje d.o.o. (Maribor)		27.3.1974
5015545	SNAGA Javno podjetje d.o.o. (Ljubljana)		8.8.1990
15	SKUPAJ ŠTEVILO JAVNIH PODJETIJ	0	V mešani lastnini

Matična številka	Javno podjetje z registrirano glavno dejavnostjo: 90.022 - dejavnosti deponij, sežiganje in drugi načini odstranjevanja trdnih odpadkov	Lastnina	Datum vpisa v register
1122959	Komunala Javno komunalno podjetje d.o.o. Gornji Grad		26.3.1997
1	SKUPAJ ŠTEVILO JAVNIH PODJETIJ	0	V mešani lastnini

Matična številka	Javno podjetje z registrirano glavno dejavnostjo: 41.000 - dejavnosti zbiranja, čiščenja in distribucije vode	Lastnina	Datum vpisa v register
1197380	Čista narava, Javno komunalno podjetje d.o.o. Moravske toplice		1.7.1997
5945151	Javno komunalno podjetje Brezovica d.o.o.		18.6.1996
5213258	Javno komunalno podjetje Dravograd		28.11.1981
5144574	Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o.		28.3.1990
5015731	Javno komunalno podjetje Komunala Trbovlje d.o.o., p.o.		30.9.1976
5068002	Javno komunalno podjetje Radlje d.o.o. ob Dravi		30.9.1976
2080028	Javno komunalno podjetje Šalovci d.o.o.		25.5.2005
5466016	Javno komunalno podjetje Šentjur d.o.o.	Mešana	22.2.1991
5068134	Javno komunalno podjetje Žalec d.o.o.		30.8.1974
5067782	Javno podjetje - Azienda pubblica Rižanski vodovod Koper d.o.o. - s.r.l.		1.7.1975
1683683	Javno podjetje EDŠ - Ekološka družba, d.o.o. Šentjernej		17.1.2002
5067758	Javno podjetje Komunala Cerknica d.o.o.		21.12.1989
5062403	Javno podjetje Komunala Črnomelj d.o.o.		25.1.1990
5221897	Javno podjetje Komunala d.o.o. Mozirje		15.5.1981
5068088	Javno podjetje Komunala d.o.o. Sevnica		2.9.1980
5475988	Javno podjetje Komunala Radeče d.o.o.		28.3.1991
5072107	Javno podjetje Komunala Slovenj Gradec d.o.o.		18.12.1989
5145023	Javno podjetje Komunala Tržič d.o.o.	Mešana	31.3.1975
2135655	Javno podjetje Komunala Vodice d.o.o.		23.6.2005
5015367	Javno podjetje KOVOD Postojna, vodovod, kanalizacija, d.o.o., Postojna		30.9.1976
5046688	Javno podjetje Vodovod - kanalizacija, d.o.o. (Ljubljana)		10.5.1991
5068126	JKP, Javno komunalno podjetje d.o.o. Slovenske Konjice		20.2.1978
1563068	Komuna, javno komunalno podjetje d.o.o. Beltinci		20.2.2001
5067936	Komunala, javno podjetje d.o.o. (Murska Sobota)		25.9.1991
5144647	Komunala javno komunalno podjetje Idrija, d.o.o.	Mešana	9.3.1990
5157064	Komunala Metlika Javno podjetje d.o.o.		26.12.1989
5073120	Komunala Novo mesto d.o.o., javno podjetje		29.6.1990
2117975	Komunala Radgona, javno podjetje d.o.o.		21.6.2005
5063485	Komunala Radovljica, Javno podjetje za komunalno dejavnost, d.o.o.		18.3.1982
5077532	Komunala Tolmin, Javno podjetje d.o.o.		17.2.1977
5243858	Komunala Trebnje d.o.o.		4.6.1990
5016100	Komunalno podjetje Ilirska Bistrica		11.12.1974
5072999	Kraški vodovod Sežana Javno podjetje d.o.o.		30.9.1976
5067880	Mariborski vodovod Javno podjetje d.d.	Mešana	23.4.1991
5111501	OKP Javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina d.o.o.		16.3.1990
5914540	Vodovod - Kanalizacija javno podjetje d.o.o. Celje		26.2.1996
1672860	Vodovod Murska Sobota javno podjetje d.o.o.		19.3.2002
37	SKUPAJ ŠTEVILO JAVNIH PODJETIJ	4	V mešani lastnini

V vseh štirih dejavnostih (41.000, 90.010, 90.021, 90.022) je skupaj 56 javnih podjetij, od tega jih je šest v mešani lasti, ostala javna podjetja so v državni lasti.

Priloga 2: Vrednost nacionalnih razvojnih projektov v mio € (ReNRP, 2006, str. 47)

Naziv projekta	Skupaj Vrednost projekta (2007-2023)	Čas		Proračun		Evropski viri (4)	Zasebni viri (možnost JZP)
		Začetek	Zaključek	Proračun RS (3)	Proračun občin in pokrajin		
1 Izgradnja gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije	100	2007	2015	5	15	25	55
2 Izgradnja gospodarskega središča PHOENIX v Posavju	160	2007	2020	8	20	40	92
3 Izgradnja gospodarskega središča Gorenjske z mrežnimi podpornimi institucijami	160	2007	2023	7	21	39	93
4 Izgradnja gospodarskega središča PERSPEKTIVA na Notranjskem	100	2007	2020	5	15	24	56
5 Izgradnja gospodarskega središča OKO v Pomurju	100	2007	2015	5	15	26	54
6 Razvoj gospodarskega razvojnega projekta IN-PRIME na Goriškem	160	2007	2020	8	25	46	81
7 Izgradnja gospodarskega središča OREH v Podravju	160	2007	2015	8	25	41	86
8 Izgradnja gospodarskega središča NOORDUNG na Koroškem	100	2007	2023	5	15	25	55
9 Izgradnja gospodarskega središča TEHNOPOLIS+ v Savinjski regiji	160	2007	2015	8	25	40	87
10 Nacionalna širokopasovna mreža	385	2007	2023	15		70	300
11 Slovenski jadranski otok	100	2009	2020	20	10	0	70
12 Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov krasa	50	2011	2016	15		25	10
13 Zabaviščni park Megalaxia	150	2008	2011	6		19	125
14 Športno poslovni park Leona Štuklja	340	2008	2014	20		29	291
15 Nordijski center Planica	94	2007	2013	15		40	39
16 Goriški turistični center	800	2008	2009	5		15	780
17 Narodna in univerzitetna knjižnica Jožeta Plečnika	90	2008	2023	45	5	35	5
18 Politehnika Ljubljana	72	2007	2013	16		50	6
19 Univerzitetni klinični center Maribor	51	2008	2017	20	0	31	0
20 Modernizacija sistema zdravstva (e-zdravje)	66	2007	2013	18	11	27	10
21 Modernizacija pravosodnega sistema (e-pravosodje)	65	2007	2010	41		19	5
22 Nov Klinični center v Ljubljani	269	2011	2015	269			
23 Mreža centrov za urgentno medicino	78	2008	2012	25	22	31	
24 Sklad za razvoj kadrov in štipendijska shema	694	2007	2023	208		139	347
25 Trajnostna mobilnost	526	2007	2023	53		112	361
26 Modernizacija železniškega omrežja	8.884	2008	2020	4044		398	4.442
27 Modernizacija državnega cestnega omrežja na prioritetnih razvojnih oseh	1.446	2007	2020	963		283	200
28 Dodatni avtocestni program	1.362	2009	2020	890			472
29 Trajnostna energija in ekonomija vodika (1)	3.908	2007	2023	306		170	3.432
30 Modernizacija električnega omrežja	103	2008	2012				103
31 Izgradnja novega proizvodnega objekta Hidroelektrarna Spodnja Sava (2)	350	2007	2018	87			263
32 Projekt ČHE Kozjak	168	2007	2012				168
33 Izgradnja bloka 6 Termoelektrane Šoštanj	602	2008	2011				602
34 Izgradnja bloka 2 Nuklearne elektrane Krško	2.000	2015	2017				2.000
35 Izgradnja skladišča plina	67	2009	2013	33			34
SKUPAJ	23.920			7.173	224	1.799	14.724
SKUPAJ - v %	100%			30,0%	0,9%	7,5%	61,6%

- (1) Ocena prihodkov v državni proračun iz naslova CO₂ taks, ki bi jih bilo lahko porabili za trajnostno mobilnost je 103 mio € (medtem ko je celoten znesek zbran z CO₂ taksami 280 mio € in bi jo bilo treba namensko porabiti za projekte trajnostnega razvoja).
- (2) Vir v proračunu Republike Slovenije je namenski in je predstavljen kot Vodni sklad.
- (3) Dodatne predvidljive vire financiranja razvojnih projektov resolucije predstavljajo finančna sredstva kupnin iz naslova privatizacije.
- (4) Gre za sredstva, ki se bodo črpala iz naslova operativnih programov Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada. Poleg tega je pri projektih, ki posegajo v časovno obdobje po letu 2013 predvideno nadaljevanje sofinanciranja iz naslova kohezijske politike. Do konca pogajanj z Evropsko komisijo, so navedene vrednosti zgolj indikativnega značaja.