

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
Univerzitetni študijski program – 1. stopnja**

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V  
SLOVENIJI IN DRUGIH DRŽAVAH EVROPSKE  
UNIJE NA PRIMERU RAVNANJA Z ODPADKI**

**Maja Cajhen**

**Ljubljana, februar 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomska naloga  
Univerzitetni študijski program – 1. stopnja

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI IN DRUGIH  
DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE NA PRIMERU RAVNANJA Z  
ODPADKI**

Kandidatka: Maja Cajhen  
Številka indeksa: 04032343

Mentor: dr. Primož Pevcin

Ljubljana, februar 2010

## **POVZETEK**

V svetu, v katerem živimo, smo se znašli v situaciji, ki je težka za države in državljane, polna izzivov, sprememb in ustvarjanja priložnosti. Ljudje zahtevajo več in bolj kakovostne storitve. Za svoj davkoplačevalski denar želijo prejeti največ in najboljše, kar pa predstavlja problem za državo, saj so njena finančna sredstva omejena oz. se veliko držav srečuje z državnim primanjkljajem. Da bi država lahko zadovoljila potrebe svojih državljanov, je kljub pomanjkanju javnih financ začela uporabljati sistem javno-zasebnega partnerstva. Na eni strani je država, ki mora ugoditi potrebam družbe, načrtovati prihodnost z ustvarjanjem prave infrastrukture, na drugi strani pa gospodarstvo, ki lahko ponudi bogate izkušnje, učinkovita menedžerska znanja in finančna sredstva. S to kombinacijo lahko oblikujemo novo strategijo razvoja.

Sodelovanje države kot javnega sektorja in gospodarstva kot zasebnega sektorja je vidno na vseh področjih, v pričujočem delu pa nameravamo izpostaviti komunalno gospodarstvo, ki je v Sloveniji oz. v celotni Evropski uniji izredno pereč problem, zato se ga je treba lotiti z vso resnostjo in skrbnostjo. Treba je najti način za zmanjšanje količine odpadkov in preprečiti negativne emisije, ki jih le-ti povzročajo.

## **KLJUČNE BESEDE**

Javno-zasebno partnerstvo, gospodarske javne službe, varstvo okolja, ravnanje z odpadki, odpadki.

## **SUMMARY**

The world we live in has found itself in a situation, which is difficult for both, countries and their citizens, and is full of challenges, changes and creating opportunities. People have high demands and want quality service, i.e. the best what their taxpayer money can provide. That holds a problem for many countries for they have limited financial resources or even state financial deficiency. In order to meet the needs of their citizens many countries began to use public-private partnerships; on one side there is a country, which has to meet the needs of a society and plan the future by creating appropriate infrastructure, and on the other side economy, which can offer experience, effective manager knowledge and financial resources. Combining public and private sectors can create a new strategy of development. Cooperation of a state as public sector and economy as private sector can be seen in all areas, however, I would like to highlight the public utility sector, which presents a problem in Slovenia and in the whole European Union. It has to be dealt with extreme seriousness and care in order to find a solution for lowering the quantity of waste and preventing negative emissions caused by them.

## **KEY WORDS**

a public-private partnership, public economy service, environmental protection, waste management, waste

## KAZALO

POVZETEK .....	ii
KLJUČNE BESEDE .....	ii
SUMMARY .....	iii
KEY WORDS.....	iii
1 UVOD.....	1
1.1 Opredelitev problema .....	1
1.2 Namen diplomskega dela.....	1
1.3 Cilj .....	1
1.4 Metoda dela.....	2
1.5 Struktura dela.....	2
2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....	4
2.1 Pojem javno-zasebnega partnerstva .....	4
2.2 Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva .....	6
2.2.1 Temeljna načela v postopku oblikovanja javno-zasebnega partnerstva .....	8
2.3 Oblike partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem .....	10
2.3.1 Značilnosti pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu .....	11
2.3.2 Pogodbe o opravljanju storitev .....	12
2.3.3 Pogodbe o vodenju in upravljanju .....	13
2.3.4 Koncesijske pogodbe .....	13
2.3.5 Privatizacija kot oblika javno-zasebnega partnerstva.....	14
2.3.6 BOT oblika projektnega financiranja .....	14
2.4 SWOT matrika javno-zasebnega partnerstva.....	16
2.5 Vrste tveganj, ki se pojavijo v postopkih oblikovanja javno-zasebnega partnerstva .....	17
2.5.1 Opredelitev pojma poslovno tveganje v postopku oblikovanja javno-zasebnega partnerstva .....	18
3 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V EVROPSKI UNIJI .....	20
3.1 Zakonodaja in priporočila Evropske unije na področju javno-zasebnega partnerstva .....	20
3.2 Javno-zasebno partnerstvo v državah Evropske unije .....	21
3.2.1 Velika Britanija .....	24
3.2.2 Irska.....	27
3.2.3 Nemčija .....	29
4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI .....	31
4.1 Zakonodajni okvir pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo.....	31
4.2 Zakonodajni okvir po vstopu Slovenije v Evropsko unijo .....	32
4.3 Osnovne značilnosti Zakona o javno-zasebnem partnerstvu .....	34
4.4 Koncept »institucionalizacije« javno-zasebnega partnerstva .....	36
4.4.1 Institucionalni model javno-zasebnega partnerstva.....	36
4.4.2 Analiza primernega institucionalnega modela za Slovenijo.....	38
4.5 Dosedanje izkušnje pri izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji .....	39
5 RAVNANJE Z ODPADKI.....	42

5.1	Vrste odpadkov .....	42
5.2	Predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki .....	43
5.3	Gospodarjenje z odpadki .....	43
5.4	Preprečevanje in zmanjšanje nastajanja odpadkov .....	44
5.5	Ravnanje z odpadki .....	44
5.6	Funkcionalna delitev ravnanja z odpadki .....	45
5.7	Pristojnost lokalne skupnosti .....	46
5.8	Javno-zasebno partnerstvo na primeru podjetja Saubermacher & Komunala v Sloveniji in na primeru tehnologije »ArrowBio« v tujini .....	50
5.8.1	Razvoj in dejavnost podjetja Saubermacher & Komunala .....	50
5.8.2	Izvajanje javno-zasebnega partnerstva v občini Murska Sobota .....	50
5.8.3	Primer javno-zasebnega partnerstva v tujini »ArrowBio« .....	51
5.8.4	Razlika med javno-zasebnim partnerstvom model BOT (Saubermacher & Komunala in ArrowBio) in koncesijo .....	52
6	ZAKLJUČEK .....	53
	VIRI IN LITERATURA .....	55
	SEZNAM SLIK IN TABEL .....	57
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....	58
	PRILOGE .....	60
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....	66

# **1 UVOD**

## **1.1 OPREDELITEV PROBLEMA**

Z gospodarskim razvojem, globalizacijo in posledično razvojem javnega sektorja ter nastalo krizo v gospodarstvu raste potreba po javno-zasebnem partnerstvu. Pomanjkanje tesnejšega sodelovanja med obema sektorjema se dandanes čuti predvsem v skupnem strateškem načrtovanju in izvajanju razvojnih programov, ki prinašajo večjo ekonomsko učinkovitost. Pomen partnerstva je, da javni sektor opusti del naloge ali obveze, ki ga bo namesto njega bolje in učinkoviteje opravil zasebni partner, in sicer tako, da bo zagotovil finančna sredstva, investicijo izpeljal po tehničnih in ekonomskih načelih ter celotno storitev končnemu uporabniku ponudil v najkakovostnejši meri. Javni sektor v tem primeru zadrži zelo pomembno vlogo nadzora nad kakovostjo in ceno storitve.

Javno-zasebno partnerstvo lahko opredelimo z definicijo: 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 vsej delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja (Ferčič, 2005, str 6).

## **1.2 NAMEN DIPLOMSKEGA DELA**

Namen diplomskega dela je prikazati sodelovanje med javnim in zasebnim kapitalom ter možnosti za omenjeno sinergijo prikazati na primeru slovenske problematike odlagališč odpadkov.

## **1.3 CILJ**

Diplomsko delo ima pet pglavitnih ciljev, in sicer pregled virov in literature, ki pokrivajo to področje, predstavitev omenjene problematike v Sloveniji oz. v prostoru Evropske unije. Skozi proučevanje virov moram ugotoviti, ali je javno-zasebno partnerstvo primerljivo z drugimi članicami EU, ali je javno-zasebno partnerstvo resnično najboljša izbira v razmerah, ko ni dovolj denarja ne javnem ne v zasebnem sektorju, ali bomo v prihodnosti pogosteje uporabljali tovrstno partnerstvo ter kako pogosto javno-zasebno partnerstvo uporabljajo pri reševanju problematike z odpadki.

## 1.4 METODA DELA

Metode dela, ki sem jih uporabila pri izdelavi specialističnega dela, temeljijo na proučevanju teoretične podlage iz preučevanega področja ter proučevanja primerov iz prakse. Z znanstveno deskripcijo strokovne literature tujih in domačih avtorjev, virov in prispevkov z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s preučevanega področja ter študij praktičnih primerov bom skušala odgovoriti na vprašanja, ki sem si jih zastavila oz. sem jih postavila kot hipoteze.

## 1.5 STRUKTURA DELA

Diplomsko delo je razdeljeno na šest poglavij. Uvodnemu delu sledi poglavje, v katerem skušam s kratko definicijo opredeliti pojem javno-zasebnega partnerstva. Drugo poglavje predstavlja osnovni teoretični del diplomske naloge. Tako so v nadaljevanju prikazane osnovne oblike partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem, ki zajemajo vse od pogodb o opravljanju storitev do privatizacije kot »skrajne« oblike javno-zasebnega partnerstva. V drugem delu drugega poglavja je natančneje predstavljena temeljna in najpogosteje uporabljena oblika financiranja, kjer zasebni sektor prevzame pobudi zagotavljanja infrastrukturnih storitev ter financiranja infrastrukturnih naložb – BOT<sup>1</sup> oblika projektnega financiranja.

Tretje poglavje se nanaša na javno-zasebno partnerstvo v Evropski uniji. V prvem delu poglavja je navedena zakonodaja in splošne smernice ter priporočila Evropske unije na področju javno-zasebnega partnerstva. Skupna strategija evropskih držav zasleduje cilj »zdravih« financ, ekonomske reforme in zagotavljanja visoke stopnje zaposlenosti ter funkcioniranje trga kapitala, proizvodnje in dela. Z vključitvijo privatnega sektorja v financiranje izbranih projektov so neposredno povezana pričakovanja, da bo projekt dosegel načrtovane prihodke ob sprejemljivem tveganju in porazdelitvi le-tega na način, kjer vsak sektor prevzame tista tveganja, ki jih najbolje obvlada. Javno-zasebno partnerstvo Evropske unije je dandanes že precej dobro razvito, še posebej v starih državah članicah, kot sta Velika Britanija in Irska. Prav zaradi tega sta poleg Nemčije še podrobneje obravnavani.

Prav tako kot druge evropske države se tudi Slovenija ukvarja s porastom potreb po storitvah javnega sektorja in omejeno razpoložljivostjo proračunskih sredstev, ki se izražajo v prenizkih preteklih naložbah v javno infrastrukturo ali v neustreznem vzdrževanju objektov javnega sektorja. Rešitev za omenjeno problematiko je mogoče iskati v sodelovanju javnega in zasebnega sektorja, ki mu je posvečeno četrto poglavje in se nanaša na javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji. Najprej je predstavljen zakonodajni okvir pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo in po njem, nato sledi podrobna analiza bistvenih značilnosti sprejetega Zakona o javno-

---

<sup>1</sup> BOT angl. Build-Operate-Transfer (izgradi – upravljaj – prenesi).



zasebnem partnerstvu pri nas. V zadnjem delu četrtega poglavja so strnjene izkušnje primerov javno-zasebnega partnerstva v domačem gospodarstvu.

Peto poglavje se nanaša na problematiko deponiranja odpadkov v Sloveniji. Pregled predpisov, ki urejajo ravnanje z odpadki, opredelitev pojma gospodarjenje z odpadki, funkcionalna delitev ravnanja z odpadki, pristojnosti lokalnih skupnosti, prikaz, kako rešujejo problematiko deponiranja odpadkov, ter opis praktičnega primera javno-zasebnega partnerstva glede ravnanja z odpadki v Sloveniji in v tujini.

## 2 JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO

### 2.1 POJEM JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

O javno-zasebnem partnerstvu govorimo takrat, kadar zasebni sektor na temelju javnega akterja izvaja storitev javnega interesa.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Delovanje javnega in zasebnega sektorja je potrebno v vsakem gospodarstvu, saj oba, vsak v svoji vlogi, nudita dobrine za preživetje. Sta medsebojno povezana, prepletena in soodvisna, nujno sodelovanje pa postaja ena izmed pglavitnih formalnih oblik sodelovanja, ki sledi skupnemu cilju, to je višanje učinkovitosti gospodarstva. Medtem ko nekaterim državam javno-zasebno partnerstvo<sup>2</sup> predstavlja gonilno silo razvoja gospodarstva, za druge ni tako pomembno. Pogostost sodelovanja obeh sektorjev je odvisna zlasti od razvitosti delovanja javnega sektorja in njegove hitrosti sprejemanja sprememb, novosti in predvsem inovativnih pristopov, ki so s tem povezani.

Poudariti je treba, da enotna definicija pojma javno-zasebno partnerstvo ne obstaja. V sociolingvističnem smislu je zanimiv angleški izraz za javno-zasebno partnerstvo 'Public Private Partnership – Private Finance Initiative'. Izraz kaže na to, da v paru javno-zasebno partnerstvo *zasebno* daje finančno iniciativo oziroma, povedno drugače, je zasebni del zadolžen za naložbeno učinkovito izvedbo partnerstva.

V nadaljevanju navajam definicijo iz Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ki ga je Državni zbor sprejel 23. 11. 2006:

»Javno-zasebno partnerstvo prestavlja 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.« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, UL RS 127/2006)

Investicije v gospodarsko infrastrukturo so odločilnega pomena za vsako državo, saj brez njih ni mogoče izvajati ostalih gospodarskih aktivnosti (Oplotnik, Romih, Dajčman, 2006 str. 8).

Zaradi nestabilne finančne situacije v zadnjih dveh desetletjih so bile države prisiljene k uporabi drugačnih virov financiranja. Trendi razvitih držav gredo tako v smeri zmanjševanja privatizacije javnega sektorja na eni strani in povečanja gospodarskega

---

<sup>2</sup> V nadaljevanju pojem javno-zasebnega partnerstva zasledimo tudi v skrajšani obliki JZP.

nadzora na drugi strani. Javni in zasebni sektor se spreminjata v različnih fazah razvoja, spreminjajo pa se tudi pogledi na njuno razmerje in povezanost, partnerstvo ali pa tekmovanje (Bailey, 2002, str. 8).

Sodelovanje obeh sektorjev ustvarja nove priložnosti za privatni sektor, hkrati pa lahko takšna oblika financiranja socialnih storitev, izobraževanja, stanovanjskih gradenj in zdravstva zmanjšuje pereč problem revščine. Usklajevanje okoljskih standardov, izgradnja transportnega omrežja ter možnost sofinanciranja zlasti infrastrukturnih investicij iz privatnih in ne le proračunskih sredstev predstavljajo le še dodatne razloge za javno-zasebno sodelovanje. Temeljni elementi, ki definirajo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, so (Guidelines for Successful Public-Private Partnership, 2003):

- povezovanje zasebnega podjetja z upravljanjem javne aktivnosti;
- plačila, vezana na kakovost storitev in na povpraševanje;
- delitev tveganj.

Glavni vzroki za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja so v prednostnih, ki jih takšna oblika sodelovanja prinaša za obe strani, in sicer (Guidelines for Successful Public-Private Partnership, 2003):

- za privatni sektor je naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- za javni sektor ima sodelovanje pozitiven vpliv na proračun, saj javni sektor pritegne zasebni kapital, kar pomeni, da javni sektor ne potrebuje kapitala za investicije in posledično kupuje samo storitve.

Za to, da je bilo sploh mogoče legitimirati koncept, v katerem zasebni sektor s financiranjem in učinkovitostjo izvaja javne servise, so morale nastati objektivne okoliščine.

Izjemnega pomena je pravno-formalna ureditev. Država mora zagotoviti ustrezen pravno-formalni okvir, zasebni vlagatelj mora v državo zaupati, državna uprava pa mora povečati učinkovitost in pridobiti nova znanja, da bo v procesih sodelovanja sposobna sodelovati kot enakopraven partner. V okviru Evropske unije ni sprejete zakonodaje, ki bi to področje natančno urejala. Evropska komisija je izdala Zeleno knjigo o javno-zasebnih partnerstvih, ki na splošno opisuje pojem javno-zasebnega partnerstva. V njej zasebni sektor definira kot vir za financiranje in izvajanje del izgradnje, obnove ter vzdrževanje javne infrastrukture in ostalih storitev, hkrati pa nudi tudi organizacijsko podporo. Javno-zasebna partnerstva so nastala, da bi se s tem zmanjšal pritisk na proračun in čedalje večji potrebi po javnih storitvah. Poleg tega je pred letom 2000 veljalo mnenje, da zasebne naložbe prinašajo večjo učinkovitost ter izboljšanje situacij v javnem sektorju (Držanič, 2008; Green Paper on Public-Private Partnerships and community law on public Contracts and Concessions, 2004). Pomembno vlogo na ravni Evropske unije ima tudi Evropska centralna banka, ki zagotavlja podporo za izvedbo javnih storitev skozi udeležbo zasebnega sektorja na način, s katerim čim boljše dosega politike in cilje Evropske unije (The EIB's Role in Public-Private Partnership's, 2004).

## 2.2 POSTOPEK OBLIKOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

**Prvi korak** pri oblikovanju javno-zasebnega partnerstva je identifikacija projekta, primernega za izvedbo v obliki javno-zasebnega partnerstva. Identifikacijo primernega projekta lahko poda bodisi javni bodisi zasebni partner. V primeru, da to stori zasebni partner, mora za projekt, za katerega meni, da bi ga bilo smotrno izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva, oddati vlogo promotorja, v kateri izkaže tudi interes, da bi predlagani projekt izvedel, in predlaga način oblikovanja javno-zasebnega partnerstva. Zakon določa, da javni partner praviloma enkrat letno z javnim pozivom pozove morebitne promotorje k podaji vlog o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta ali kjer obstaja interes za zasebno vlaganje v javne projekte.

**Drugi korak** je izvedba predhodnega postopka. 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 javno-zasebnega partnerstva, in da se opredelijo temeljni elementi javno-zasebnega partnerstva za določitev vsebine odločitve in/ali akta o javno-zasebnem partnerstvu. V primeru, ko je ocenjena vrednosti projekta več kot 5.278.000 evrov, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo v primeru, ko se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno. Javni partnerji (oz. naročniki glede na določila Zakona o javnem naročanju ali Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev) so torej zmeraj, ko ocenjena vrednost projekta presega 5.278.000 evrov, dolžni preveriti, ali je smotrno projekt izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva in ne na klasičen način v obliki javnega naročila.

**Tretji korak** se izvede v primeru, ko se v predhodnem postopku potrdi, da je izvedba projekta v eni od oblik javno-zasebnega partnerstva izvedljiva in smotrna. V okviru tretjega koraka se sprejme akt o javno-zasebnem partnerstvu. Oblika in vsebina akta o javno-zasebnem partnerstvu se razlikuje glede oblike javno-zasebnih partnerstev. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu opredeljuje naslednje možnosti:

- odločitev o javno-zasebnem partnerstvu, ki se običajno sprejme v obliki sklepa vlade ali občinskega sveta in opredeljuje bistvene sestavine posameznega razmerja javno-zasebnega partnerstva (običajno se navedena oblika uporabi za javno-naročniško obliko javno-zasebnega partnerstva);
- akt o javno-zasebnem partnerstvu, ki se sprejme v obliki splošnega akta vlade ali občinskega sveta in je obvezen v primeru, če izvajalec javno-zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva

javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oziroma drugega splošnega akta. Z aktom o javno-zasebnem partnerstvu se lahko uredijo predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja javno-zasebnega partnerstva;

- koncesijski akt se imenuje akt o javno-zasebnem partnerstvu, ki se sprejme za koncesijsko obliko javno-zasebnega partnerstva. Obliko in vsebino koncesijskega akta določa tudi Zakon o gospodarskih javnih službah;
- skupen akt je akt, ki hkrati vsebuje odločitev o javno-zasebnem partnerstvu in akt o javno-zasebnem partnerstvu. Skupen akt ima naravo splošnega akta vlade ali občinskega sveta.

**Četrti korak** je izvedba javnega razpisa. Namen izvedbe javnega razpisa je izbor izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Glede postopkovnih pravil, po katerih se izvede javni razpis, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu predvideva naslednje možnosti:

- izbor izvajalca javno-naročniškega javno-zasebnega partnerstva se izvede skladno z določbami Zakona o javnem naročanju;
- izbor izvajalca koncesijskega javno-zasebnega partnerstva se izvede skladno z določbami Zakona o gospodarskih javnih službah;
- izbor izvajalca institucionalnega javno-zasebnega partnerstva se izvede ob smiselni uporabi določb Zakona o javnem naročanju.

Ne glede na obliko postopka javno-zasebnega partnerstva je mogoče za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva oz. za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe uporabiti postopek konkurenčnega dialoga, kot je opredeljen v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu.

**Peti korak** je izbor izvajalca javno-zasebnega partnerstva. V postopku izbora običajno sodeluje strokovna komisija javnega partnerja, ki v postopku izbire pregleda in oceni prejete ponudbe ter ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje, sestavi poročilo ter navede, katere ponudbe izpolnjujejo razpisne zahteve, razvrsti te ponudbe tako, da je razvidno, katera od ponudb najbolj ustreza postavljenim merilom oziroma kakšen je nadaljnji vrstni red glede na ustreznost postavljenim merilom. Strokovna komisija javnemu partnerju predlaga ponudnika, ki naj ga javni partner izbere kot izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Akt izbora je običajno akt poslovanja, le izjemoma je akt izbire upravna odločba. Akt izbire je upravna odločba predvsem v primeru koncesijskih javno-zasebnih partnerstev.

**Šesti korak** predstavlja postopek pravnega varstva. Navedeni korak lahko izkoristijo neizbrani ponudniki, ki menijo, da so jim bile v postopku izbora kršene pravice ter je bila njihova ponudba bodisi neupravičeno zavržena ali nepravilno ocenjena. V

primerih, ko je akt izbire akt poslovanja, je pravno varstvo zagotovljeno v okviru državne revizijske komisije. V primeru, ko je akt izbire upravna odločba, je pravno varstvo zagotovljeno v okviru upravnega sodišča.

**Sedmi korak** je nastanek razmerja javno-zasebnega partnerstva. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu določa, da je razmerje javno-zasebnega partnerstva vzpostavljeno s sklenitvijo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. S tem trenutkom nastanejo tudi pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja javno-zasebnega partnerstva.

**Osmi korak** zajema izvajanje sklenjene pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Glede na to, da so razmerja javno-zasebnih partnerstev dolgoročna razmerja, ki praviloma trajajo 10, 15 ali več let, je navedena faza seveda najdaljša. Razumljivo je, da glede na dolgotrajnost razmerja vnaprej ni mogoče opredeliti vseh potencialnih vprašanj oz. težav, ki se v fazi izvajanja pogodbe lahko pojavijo. Zato je še posebej pomembno, da se v pogodbi opredelijo orodja in mehanizmi, ki partnerjema nudijo okvir, znotraj katerega rešujeta odprta vprašanja.

**Deveti korak** je nadzor nad izvajanjem pogodbe. Običajno javni partner s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu opredeli način, na katerega bo potekal nadzor nad izvajanjem pogodbe. Pri tem je še posebej pomembno, da nadzor vključuje validacijo zadovoljstva uporabnikov javnih storitev ter da se glede na bonuse/maluse vršijo tudi plačila izvajalcu javno-zasebnega partnerstva.

**Deseti** in hkrati **zadnji korak** predstavlja prenehanje razmerja javno-zasebnega partnerstva. Običajno pogodba o javno-zasebnem partnerstvu preneha s potekom časa, za katerega je sklenjena. Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu pa praviloma vsebuje tudi posebne določbe, ki javnemu partnerju omogočajo, da jo predčasno prekine, običajno predvsem iz razloga, ker je navedeno neobhodno potrebno, da se zavaruje javni interes izvajane javne službe oz. posledično interes uporabnikov javnih storitev javne službe (Ferk, 2008).

### **2.2.1 Temeljna načela v postopku oblikovanja javno-zasebnega partnerstva**

Glede na dejstvo, da je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu relativno odprt in ne vsebuje veliko kogentnih norm, ki bi od javnih ali zasebnih partnerjev terjale obvezno ravnanje, so temeljna načela zakona še toliko pomembnejša, saj se bodo v praksi pogosto uporabila, predvsem pri vprašanjih, glede katerih ni dovolj jasen oz. je morebiti v neskladju z določbami drugih predpisov.

Zakonodajalec je kot temeljna načela, ki jih je treba upoštevati v postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva, opredelil:

- načelo enakosti, ki od javnih partnerjev terja, da v postopkih izvedbe javnih razpisov ravnajo nediskriminatorno ter vsem potencialnim kandidatom zagotovijo enake informacije v vseh fazah oblikovanja javno-zasebnih partnerstev;
- načelo transparentnosti, ki opredeljuje javnost izvedbe javnega razpisa, vključno z objavo obvestila o javnem razpisu in vseh drugih dokumentov, ki so pomembni v postopku vzpostavitve javno-zasebnega partnerstva na svetovnem spletu;
- načelo sorazmernosti, ki javnim partnerjem prepoveduje vsak prekomeren ukrep, s katerim bi javni partner neupravičeno omejil ali prizadel zasebnega partnerja, in prepoveduje vse ukrepe, ki niso po svojem obsegu ali posledicah povezani s cilji javno-zasebnega partnerstva;
- načelo uravnoteženosti določa, da vsak izmed partnerjev javno-zasebnega partnerstva prevzame tista tveganja, ki jih najlažje obvladuje;
- načelo konkurence, ki prepoveduje vsako ravnanje javnega partnerja, s katerim bi ta neupravičeno omejeval konkurenco;
- načelo procesne avtonomije, ki daje strankama možnost, da razmerje urejata neposredno ob upoštevanju določil Obligacijskega zakonika ter da za razreševanje sporov uporabita arbitražo;
- načelo subsidiarne odgovornosti, ki zavezuje javnega partnerja, da subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva povzroči izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam. Navedeno načelo je nekoliko nenavadno, saj uporabnikom javnih storitev omogoča, da odškodninski zahtevek sprožijo tudi zoper javnega partnerja, če je zasebni partner (izvajalec javne službe), potem ko je od uporabnika prejel pisen odškodninski zahtevek, le-tega zavrnil;
- načelo sodelovanja, ki zavezuje javnega partnerja, da tudi v fazi izvajanja javno-zasebnega partnerstva sodeluje z zasebnim partnerjem z namenom, da zagotovi nemoteno in neprekinjeno izvajanje javne službe.

Pri pregledu temeljnih načel, ki jih določa ZJZP, je ob klasičnih načelih, kot so načela enakosti, transparentnosti in konkurence, treba izpostaviti načeli uravnoteženosti in sodelovanja. Načelo uravnoteženosti od javnega sektorja na eni strani terja, da v postopku oblikovanja partnerstva zagotovi uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi obeh partnerjev, na drugi strani pa določa, da so tveganja v razmerju javno-zasebnega partnerstva razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. S to določbo je zakonodajalec javne partnerje postavil v kontradiktorno vlogo, saj poleg primarne vloge varovanja javnega interesa hkrati prevzemajo tudi skrb za uravnoteženost partnerstva ter s tem posledično do neke mere še vlogo

varuha zasebnega interesa. Načelo sodelovanja javnemu partnerju nalaga dolžnost pomagati izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti. Pri tem je pomemben dostavek, da se načelo sodelovanja podrobneje opredeli s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu. Kot zanimivost je treba dodati, da ZJZP ne opredeljuje načela gospodarnosti, kot enega izmed temeljnih načel. Navedeno seveda ne pomeni, da javni sektor ni zavezan ravnati gospodarno v postopkih izbire izvajalcev javno-zasebnih partnerstev, saj ga k spoštovanju načela gospodarnosti zavezujeta tako Zakon o javnih financah kot Zakon o javnem naročanju.

### **2.3 OBLIKE PARTNERSTEV MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM**

Javno-zasebno partnerstvo je koncept, ki vključuje javni in zasebni sektor pri izgradnji infrastrukture ali pri opravljanju storitev. V zadnjih dveh desetletjih lahko zasledimo pospešeno vključevanje zasebnega sektorja v infrastrukturne storitve in izgradnjo infrastrukturnih objektov. Vlada pa prevzema vse večjo vlogo na področju regulative in nadzora pogojev pri njegovem vključevanju.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem lahko opredelimo tudi kot delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje. Taka oblika sodelovanja priznava, da imata obe strani, javni in privatni sektor, prednosti pri izvajanju vnaprej opredeljenih nalog. Namen sodelovanja je omogočiti vsakemu sektorju, da dela, kar najbolje zna, s čimer se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo na najbolj ekonomsko učinkovit način (OECD, 2000, str. 11). Poznamo različne oblike partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, ki so predstavljena v tabeli št. 1. Kot primer lahko navedemo dve skrajni obliki javno-zasebnega partnerstva, kjer na eni strani javni sektor obdrži lastništvo in je odgovoren tudi za investicije ter vsa poslovna tveganja, povezana s projektom, drugo skrajno točko pa predstavlja partnerstvo, kjer je večina tveganj in odgovornosti prenesena na zasebni sektor. Oblike vključevanja zasebnega v javni sektor se med seboj ločujejo po načinu razdelitve medsebojnih odgovornosti glede sledečih funkcij: (i) lastništva nad premoženjem, (ii) upravljanja in vzdrževanja, (iii) kapitalskih investicij ter (iv) komercialnega tveganja. V praksi tako velikokrat pride do kombinacije dveh ali več »čistih« oblik partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem.



**Tabela 1: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih oblikah partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem**

oblika partnerstva	lastništvo	upravljanje in	kapitalske	komercialno	trajanje
	premoženje	vzdrževanje	investicije	tveganje	pogodbe
pogodba o opravljanju storitev	javni	javni/zasebni	javni	javni	1-2 leti
pogodba o upravljanju	javni	zasebni	javni	javni	3-4 leta
lizing pogodba	javni	zasebni	javni	javni/zasebni	8-15 let
koncesijska pogodba	javni	zasebni	zasebni	zasebni	25-30 let
BOT oblika					
projektne financ.	javni/zasebni	zasebni	zasebni	zasebni	20-30 let
privatizacija	zasebni	zasebni	zasebni	zasebni	nedefinirano

Vir: Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 2004

Obstajajo različne stopnje prevzemanja tveganja zasebnega sektorja v izvedbi projektov javnih naročil. Po kriteriju stopnje prenosa komercialnega tveganja iz javnega v zasebni sektor lahko ločimo sledeče oblike partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem:

- soupravljanje pogodbe (pogodbe o opravljanju storitev, pogodbe o vodenju in upravljanju);
- lizing pogodbe;
- koncesijske pogodbe, vključno z BOT obliko projektnega financiranja.

### 2.3.1 Značilnosti pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu

Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu se od klasične zasebnopravne pogodbe razlikuje po tem, da vsebuje določene javnopravne elemente. Za klasično obligacijsko razmerje velja, da sta stranki enakopravni. Na drugi strani je za razmerja javno-zasebnih partnerstev značilno, da javni partner nastopa kot varuh javnega interesa ter skladno s tem zavzema poseben položaj in nosi posebne pravice. Javni partner v primerih, ko oceni, da je treba zavarovati javni interes, natopi v razmerju javno-zasebnega partnerstva s pozicije oblasti. Pogodbe o javno-zasebnih partnerstvih tako običajno vsebujejo določbe, kjer je vnaprej opredeljena pravica javnega partnerja, da z enostranskimi (oblastnimi) ravnanji zavaruje javni interes, kadar je to nujno potrebno. Izrazito javnopravno naravo imajo tako določbe pogodb o javno-zasebnih partnerstvih, ki se nanašajo na prenehanje razmerja, npr. odkup pogodbe, odvzem podeljenih pravic, enostranska odpoved pogodbe, ter določbe, ki se nanašajo na ravnanje nasprotnih pravic, enostranska odpoved pogodbe ter določbe, ki se nanašajo na ravnanje nasprotne stranke v primeru višje sile, spremenjenih okoliščin, stavke, varstva uporabnikov.

Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu je središče javno-zasebnega partnerstva. V okviru pogodbe se identificirajo in opredelijo tveganja projekta ter opredelijo pravice in dolžnosti posameznega partnerja glede posameznega prevzetega tveganja.

Glede na to, da je razmerje javno-zasebnega partnerstva dolgoročno in kompleksno pravno razmerje, v okviru katerega se lahko v različnih fazah postopka odprejo različna pravna vprašanja in vzpostavljajo ter prenehajo različne pravice in dolžnosti udeležencev razmerja, je treba posebno pozornost nameniti sledečim vprašanjem:

1. Vsebina in oblika pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu morata biti jasni, pregledni in kocizni, tako da v fazi izvajanja razmerja javno-zasebnega partnerstva ne odpirata dodatnih vprašanj. Eden od namenov pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu je, da se partnerji zavedajo svojih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz vzpostavljenega partnerstva.
2. Kompleksnost javno-zasebnega partnerstva se odraža skozi različna pravna razmerja, ki se v njegovem okviru prepletajo, pri čemer se skozi različne faze projekta razmerja menjavajo oz. se samo delno prekrivajo (npr.: v tipičnem primeru DBOT koncesije gradnje imamo najprej fazo načrtovanja in projektiranja, nato fazo prenosa lastninske pravice, pa fazo pridobitve gradbenega dovoljenja, fazo gradnje, fazo prevzema, fazo trženja zgrajenega objekta, fazo upravljanja itd., v vsaki fazi od navedenih se vzpostavi specifično pravno razmerje, ki po preteku posamezne faze izgubi svoj pomen, zato je treba pogodbo oblikovati (organizirati) tako, da je iz nje jasno razvidno tudi prehajanje projekta iz faze v fazo).
3. Glede na dejstvo, da so razmerja javno-zasebnih partnerstev dolgoročna (10, 15, lahko celo 30 let ali več), seveda ni pričakovati, da bodo kot takšna popolnoma statična, saj ni mogoče vnaprej predvideti vseh vprašanj, ki se bodo med izvajanjem javno-zasebnega partnerstva porajala, niti ni smiselno, da bi določena vprašanja urejali vnaprej. Zato je še toliko pomembneje, da se v pogodbo vključijo določbe, ki predvidevajo postopke in načine, pod katerimi je mogoče spremeniti določila pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu ter tako ohranjati dovolj visok nivo fleksibilnosti znotraj samega partnerstva (Ferk, 2008).

### **2.3.2 Pogodbe o opravljanju storitev**

Pogodbe o opravljanju storitev predstavljajo najbolj enostavno obliko udeležbe zasebnega sektorja pri zagotavljanju infrastrukture storitev. Zanj je značilno, da javni sektor s pogodbo odda določeno javno storitev v izvajanje in distribucijo zasebni organizaciji. Odločitev za sklenitev te pogodbe je smiselna, ko so stroški izvajanja v lastni režiji previsoki in kadar javni sektor ne razpolaga s potrebnim »know-how-om« (Hrovatin, 1997, str. 102). Zasebne institucije tako izvajajo oz. zagotavljajo jasen in omejen obseg vnaprej določenih storitev, in to le za določen čas, obdobje enega do dveh let. Pri tej obliki sodelovanja javni sektor še vedno nosi večino tveganj, saj obdrži odgovornost za opravljanje in vodenje infrastrukture dejavnosti. Javni sektor tako nosi skoraj vsa tveganja, povezana s poslovanjem in investicijami, saj je odgovoren za ustrezen obseg vseh finančnih sredstev. Te pogodbe so v veliki večini obnovljive in namenjene dejavnostim, kot so vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna dela in popravila, zbiranje plačil. Poslovna in

investicijska odgovornost ostaja po večini na strani javnega sektorja. Plačilo storitev zasebnega sektorja je odvisno od njihove kakovosti, kar predstavlja tudi eno izmed njenih glavnih prednosti (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 42).

### **2.3.3 Pogodbe o vodenju in upravljanju**

Z lizing pogodbami zasebni sektor pridobi pravico do najema infrastrukturnih zmogljivosti, ki pa so še vedno v lasti javnega sektorja. Le-ta je dolžan zagotoviti vsa finančna sredstva, potrebna za nove investicije (nosi tveganje novih investicij), njihovo vzdrževanje in servisiranje dolga. Zasebno podjetje prevzame odgovornost za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja infrastrukturnega objekta ter pokriva le stroške tekočega poslovanja. Dolžina lizing pogodb se v večini giblje od pet do deset let, včasih pa celo več kot petnajst let. Zasebni sektor stremi k čim bolj učinkovitemu ter dobičkonosnemu poslovanju, saj je njegov dohodek odvisen od razlike med ustvarjenimi prihodki ter celotnimi stroški poslovanja. Te pogodbe stimulirajo k večji učinkovitosti javne službe.

V dandanašnjem času smo priča izgubljanju pomena lizing pogodbe, saj v ospredje prihajajo čedalje inovativnejše oblike, kot je npr. BOT oblika projektnega financiranja (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 43).

### **2.3.4 Koncesijske pogodbe**

O koncesiji govorimo, kadar gre za prenos določene pravice ali izvajanje določene dejavnosti iz sfere države v sfero oseb civilnega prava, ki so lahko pravne ali fizične osebe. »Posebna pravica pomeni pravica, ki jo (lahko) podeli državni organ, organ lokalne samouprave ali nosilec javnih pooblastil s splošnim, posamičnim ali drugim aktom in katerega namen ali posledica je omejitev izvajanja dejavnosti na podlagi pridobljene take pravice na enega ali več, vendar omejeno število (praviloma zasebnega prava), če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem področju, iste dejavnosti pod vsebinsko enakovrednimi pogoji ne morejo opravljati.« (Mužina, 2004, str. 37)

Pri koncesijskih pogodbah so osnovna sredstva objekta še vedno v lasti javnega sektorja. Ob podpisu koncesijske pogodbe v razmerje stopita dajalec koncesije ali koncendent (država ali lokalna skupnost) ter koncesionar, ki pridobi ekskluzivno pravico ter odgovornost za zagotavljanje javne službe, vključno z upravljanjem javne infrastrukture, ki se uporablja v ta namen v določenem koncesijskem obdobju (med dvajset in trideset let), v katerem se nam investicija povrne. Koncesionar je v celoti odgovoren za vodenje infrastrukture objekta, investicijsko vzdrževanje ter investicije v nove zmogljivosti, katerih odločitve se odraža v uspešnosti poslovanja zasebnega podjetja. To predstavlja eno bistvenih prednosti koncesije s strani javnega sektorja (Mužina, 2004, str. 37–53; Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 43).

### 2.3.5 Privatizacija kot oblika javno-zasebnega partnerstva

Privatizacijo lahko razložimo kot skrajno obliko javno-zasebnega partnerstva. Privatizacijski procesi so v osemdesetih in devetdesetih letih minulega stoletja zajeli ves svet. Ob tem so jih in jih tudi vedno bodo spremljali procesi deregulacije gospodarstev in procesi ustvarjanja vloge države, ki stremi k varovanju in spodbujanju konkurenčnosti gospodarstev. Privatizacija se je najprej pojavila kot postopek denacionalizacije na mnogih področjih delovanja javnih monopolnih podjetij, ki so bila v preteklosti nacionalizirana in so lahko poslovala tudi na komercialni način.

Razlika med javno-zasebnim partnerstvom in popolno privatizacijo je v vlogi javnega sektorja, kjer za razliko od privatizacije pri JZP infrastruktura ostane v javni lasti. V tem primeru javno-zasebno partnerstvo predstavlja le način vključevanja zasebnega sektorja v opravljanje storitev, ki so v pristojnosti javnega sektorja na osnovi dolgoročnih pogodb. Med najpogostejšimi cilji privatizacije javnega sektorja je tako moč zaslediti (i) omejevanje porabe proračunskih sredstev, (ii) izboljšanja alokacije javnih storitev, (iii) povečanje kakovosti storitev ter (iv) povečanje odzivnosti za potrebe porabnikov.

### 2.3.6 BOT oblika projektnega financiranja

BOT model je temeljna in najpogostejša oblika projektnega financiranja, kjer zasebni sektor prevzame pobudo zagotavljanja infrastrukturnih storitev ter financiranja infrastrukturnih naložb. Koncesionar na podlagi sklenjene pogodbe infrastrukturni objekt zgradi, financira, ga ima v lasti ter ga uporablja v obdobju, ki je določeno s pogodbo. Po preteku le-tega se objekt prenese v last države. Posli, sklenjeni po BOT obliki projektnega financiranja, se med seboj razlikujejo glede na (Mužina, 2004, str. 370):

- čas prenosa lastnine; v pogodbi se lahko določi, da bo prenos izvršen (i) ob prenehanju koncesije<sup>3</sup> ali pa (ii) po dokončanju izgradnje;
- način prehoda lastnine; prenos lastnine in upravljanje od koncesionarja na koncudenta se lahko izvrši (i) avtomatično, in sicer na podlagi pogodbenih določil, ali (ii) na podlagi posebnega akta o prenosu.

BOT model financiranja se je razvil iz dveh pravnih osnov, in sicer (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 18–19):

- projektnega financiranja; kreditorji zagotovijo sredstva za financiranje projekta na osnovi (i) ocene, da bo projekt sposoben generirati dovolj finančnih prilivov za servisiranje najetih dolgov, ali (ii) na osnovi razpoložljivega kapitala, s katerim razpolaga koncesionar, saj le-te predstavlja nekakšno garancijo za najete kredite;

---

<sup>3</sup> Najpogostejši primer.

- koncesije; to ni klasična koncesija, ki bi omogočala brezpogojno koriščenje objekta, ob zelo omejeni vlogi in kontroli države, temveč gre za partnerski odnos med zasebnim sektorjem in državo. Država ne odloča le o potrebnosti projekta, ampak tudi o njegovih splošnih značilnostih ter potrebnih pogojih.

BOT model ima številne prednosti glede na klasično financiranje infrastrukturnih objektov: (i) uporaba zasebnega kapitala nadomešča državna sredstva iz proračuna, (ii) posojilodajalec je zasebni partner in ne javni, kar pomeni, da je tveganje financiranja posla pretežno na strani zasebnega sektorja, še posebej, če te kredite ne zagotavlja država, (iii) višina najetih posojil je odvisna od neto denarnega toka finančnih prilivov, ki jih prinese določen projekt, in (iv) vsekakor hitrejša izvedba projektov in lažji nadzor države nad izvajanjem projektov. Ob sodelovanju javnega in zasebnega sektorja se ne moremo izogniti niti morebitnim slabostim njihovega sodelovanja, ki jih lahko v skrčeni obliki povzamemo kot: uporabniki projekta se srečujejo z višjimi stroški oz. dražjo storitvijo kot v primeru, če bi projekt financirala država,<sup>4</sup> in projekti, izvedeni po BOT modelu, so kompleksnejši, kar lahko zaradi daljše izvedbe privede tudi do neželene opustitve projekta.

Tveganja lahko predstavljajo pomembno postavko v tovrstnih projektih. Tako lahko tveganja, ki se pojavljajo pri BOT obliki projektnega financiranja, delimo na (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 133–154):

- projektna tveganja: izhajajo iz projekta in so po večini pod nadzorom koncesionarja oz. drugih zasebnih subjektov; posebej je treba omeniti: tveganja razvoja projekta, tveganja, povezana z gradnjo projekta, in tveganja poslovanja;
- neprojektna oz. splošna tveganja: so tveganja, ki morajo biti v večji meri prevzeta s strani države, saj koncesionar in posojilodajalec nanje največkrat ne moreta vplivati; v tej skupini velja omeniti predvsem makroekonomska in politična tveganja.

Kot omenjeno, BOT oblika predstavlja najbolj značilno obliko projektnega financiranja, v praksi pa je pogosto moč zaslediti tudi njene izvedenke:

- BOT: Build – Transfer – Operate (izgradi – prenesi – upravljaj);
- BOOT: Build – Own – Operate – Transfer (izgradi – upravljaj – bodi lastnik – prenesi);
- BROT: Build – Rehabilitate – Own – Transfer (izgradi – najemi – upravljaj – prenesi);
- ROT: Refurbish/Rehabilitate – Operate – Transfer (obnovi – upravljaj – prenesi);
- DBO: Develop – Build – Operate (razvij – izgradi – upravljaj);
- BOO: Build – Own – Operate (izgradi – bodi lastnik – upravljaj);
- MOO: Modernize – Own – Operate (prenovi – bodi lastnik – upravljaj).

---

<sup>4</sup> Osnovno vodilo zasebnega sektorja pri izvedbi projekta je dobiček (ima prednost pred družbenim dobrim).

Vsako projektno financiranje zahteva ustrezen postopek izvedbe. Na tem mestu velja omeniti faze ciklusa BOT oblike projektne financiranja, ki so: identifikacija projekta, izbor sponzorjev projekta, ustanovitev projektne podjetja, oblikovanje pogodbene in finančne strukture, izgradnja objekta, poslovanje objekta v obdobju koncesije, prenos lastništva na državo.

Za uspešno izvedbo BOT projekta je pomembno, da so zaključene vse faze (Mrak, Gazvoda, Mrak, 2005, str. 50–55).

## **2.4 SWOT MATRIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

S pomočjo analize SWOT matrike je mogoče prikazati bistvene prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti javno-zasebnega partnerstva.

SWOT analiza sistematično identificira dejavnike prednosti in slabosti, ki se nanašajo na podjetja, ter priložnosti in nevarnosti, ki izvirajo iz okolja (Hunger, Wheelen, 1996, str. 181).

Namen te analize je, da opredeli potencialne vire konkurenčnih prednosti in pomaga vodstvu podjetja pri sprejemanju odločitev o tem, v katere posle se bo usmerilo in katere bo opustilo.

Uporabnost analize se pokaže šele s prenosom spoznanj v strategijo, ki mora odstraniti slabosti in izkoristiti prednosti.

### *PREDNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:*

- lažje financiranje projektov s pomočjo mešanega kapitala;
- delitev poslovnega in finančnega tveganja med partnerji;
- sodelovanje v več projektih hkrati in z različnimi investicijskimi vložki;
- zadovoljevanje različnih razvojnih potreb podjetja in pridobivanje novih izkušenj, ali kot izvedba nadgradnje že obstoječih ali kot uvajanje popolnoma novih;
- dvig kakovosti storitev podjetja;
- samopromocija zasebnih podjetij in večanje prepoznavnosti javnih služb v širšem državnem in mednarodnem okolju.

### *SLABOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:*

- strah podjetij in javnega sektorja pred spremembami in uvajanjem novih načinov poslovanja;
- projektne aktivnosti se izvajajo počasneje;
- veliko birokracije in omejeno uradniško poslovanje;
- prelaganje odgovornosti zaradi nejasne delitve dela med sektorjema;
- če ima javni sektor premajhno ali pomanjkljivo vlogo v partnerstvu, lahko izgubi nadzor nad kakovostjo storitev;
- premajhna usmerjenost podjetij k internacionalizaciji in globalizaciji.

#### *PRILOŽNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:*

- javni sektor ima v ponudbi veliko javnih storitev, ki v preteklosti niso bile del tržnega mehanizma, kar povečuje konkurenčnost;
- veliki projekti so kompleksni in težje izvedljivi, če jih financira in izvaja samo zasebni ali javni sektor;
- izboljša se stroškovna učinkovitost manj donosnih dejavnosti;
- na dolgi rok se znižajo stroški storitev, zaradi povečanja konkurence pa padajo tudi cene storitev;
- povezovanje strokovnega in specializiranega kadra obeh sektorjev nudi možnosti za odkrivanje novih znanj ter razvoj novih metod dela v procesu poslovanja;
- zmanjševanje brezposelnosti;
- vključevanje mednarodnih partnerjev;
- vpliv na ostale mednarodne dejavnike, kot je zmanjševanje zadolževanja države;
- vzpodbujanje družbenega konsenza za razvoj;
- lažje ugotavljanje potreb uporabnikov in optimalnejša izvedba virov.

#### *NEVARNOSTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA:*

- politično tveganje: demokratični sistemi so občutljivi v obdobju pred volitvami tako na državni kot na lokalni ravni;
- pristranskost in nepravilnost v postopkih javnega razpisa;
- negotova usoda uvajanja novih procesov, metod dela in tehnologij;
- velike gospodarske spremembe, recesije.

Vir: Guidelines for Successful Public-Private Partnership, 2003

Na podlagi SWOT analize lahko ocenim, da partnerstvo med javnimi in zasebnim sektorjem zelo koristi izvedbi projektov, ki so v javnem interesu. Seveda je na poti do njihove uresničitve veliko ovir, ki jih je treba preseči za uspešno izvedbo. Projekt partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem je lahko uspešen le, če izpolnjuje pogoje socioekonomske rentabilnosti, kar pomeni, da je koristen za družbo in hkrati izvedljiv v ekonomskem smislu.

## **2.5 VRSTE TVEGANJ, KI SE POJAVIJO V POSTOPKIH OBLIKOVANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

V postopkih oblikovanja javno-zasebnega partnerstva ločimo splošna tveganja, ki niso odvisna od konkretnega projekta, in specifična tveganja, ki so odvisna od vsebine projekta, kamor prištevamo tudi poslovna tveganja.

Splošna tveganja, ki niso odvisna od konkretnega projekta, delimo na:

- politična tveganja: tveganja, ki so povezana s splošnimi političnimi razmerami v državi;
- ekonomska tveganja: tveganja, ki so povezana s splošnimi ekonomskimi razmerami v državi in v mednarodnem okolju;
- tveganja spremembe zakonodaje;
- tveganja nepredvidljivih zunanjih okoliščin (spremenjene okoliščine);
- tveganje višje sile;
- valutna tveganja ipd.

Specifična tveganja, ki so odvisna od vsebine konkretnega projekta, kamor prištevamo tudi poslovna tveganja, opredelimo kot:

Identifikacija, opredelitev in razdelitev tveganj projekta so ključni koraki pri oblikovanju javno-zasebnega partnerstva. Vsako tveganje je mogoče finančno ovrednotiti. V primeru, ko v fazi oblikovanja javno-zasebnega partnerstva pozabimo na kakšno izmed tveganj in se v poznejši fazi projekta to pojavi, se skupaj z njim pojavi vprašanje, kateri izmed partnerjev bo prevzel »novo« tveganje oz. kateri izmed partnerjev bo prevzel stroške, ki jih prevzeto tveganje povzroči.

Partnerja se seveda v okviru pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu lahko dogovorita, da določena tveganja nosita skupaj oz. vsak v določenem delu. V takšnih primerih je treba posebno pozornost nameniti razmejitvi pravic in obveznosti obeh partnerjev.

Kot najučinkovitejši ključ razdelitve tveganj med partnerja se je izkazalo načelo, po katerem določeno tveganje prevzame tisti izmed partnerjev, ki ga najlažje obvladuje. Sposobnost obvladovanja tveganja je odvisna od vloge partnerja, njegovega znanja, kadrovske strukture, izkušenj ter nenazadnje vsebine samega tveganja. Skladno s tem lahko v okviru upravljanja s tveganjem posamezen partner okrepi ali zniža nivo določenega tveganja. Pri tem je treba poudariti, da za nekatera tveganja velja, da so v celoti izven sfere partnerjev in partnerja nanje ne moreta vplivati (npr. višja sila). Takšna tveganja je treba razdeliti skladno z načelom pravičnosti in glede na ekonomske koristi partnerjev.

### **2.5.1 Opredelitev pojma poslovno tveganje v postopku oblikovanja javno-zasebnega partnerstva**

Ne glede na naravo razmerja javno-zasebnega partnerstva mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva nositi vsaj del poslovnega tveganja. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu kot poslovna tveganja definira tržna tveganja, ki so povezana z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma so povezana s tveganjem razpoložljivosti ter dostopnosti. Nekatere izmed ključnih nalog v postopku oblikovanja javno-zasebnega partnerstva so:

- identifikacija tveganj: katera tveganja v konkretnem projektu javno-zasebnega partnerstva obstajajo;
- opredelitve tveganj: opis vsebine in obsega pravic ter dolžnosti, ki jih s prevzemom posameznega tveganja prevzema določen partner;



- alokacija (razporeditev) tveganj: razdelitev tveganj med partnerja ob upoštevanju uravnoteženosti partnerstva, tako da posamezno tveganje prevzame tisti izmed partnerjev, ki ga najlažje obvladuje;
- vsako tveganje mora biti opredeljeno v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu, iz katere mora jasno izhajati tudi upravljanje s tveganjem. Upravljanje s tveganjem, poleg pravic in dolžnosti posameznega partnerja glede določenega tveganja, opredeljuje tudi način pokritja stroškov, ki izhajajo iz prevzetega tveganja.

**Tabela 2: Primer matrice razdelitve poslovnih tveganj na infrastrukturnem projektu (npr. gradnja objekta)**

<b>VRSTE POSLOVNEGA TVEGANJA</b>	<b>JAVNI PARTNER</b>	<b>ZASEBNI PARTNER</b>	<b>OPREDELITEV VSEBINE TVEGANJA</b>
TVEGANJE PROJEKTA			
TVEGANJE PRIDOBITVE GRADBENEGA DOVOLJENJA			
TVEGANJE PRIDOBITVE ZEMLJIŠČA			
TVEGANJE GRADNJE OBJEKTA			
TVEGANJE NADZORA NAD GRADNJO			
TVEGANJE USPEŠNEGA PREVZEMA OBJEKTA			
TVEGANJE FINANCIRANJA			
TVEGANJE UPRAVLJANJA IN VZDRŽEVANJA ZGRAJENEGA OBJEKTA			
TVEGANJE TRŽENJA ZGRAJENEGA OBJEKTA			
TVEGANJE RENTABILNOSTI PROJEKTA			
TVEGANJE FINANČNE SPOSOBNOSTI IZVAJALCA			

Vir: Ferk, 2008

### **3 JAVNO – ZASEBNO PARTNERSTVO V EVROPSKI UNIJI**

#### **3.1 ZAKONODAJA IN PRIPOROČILA EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Javno-zasebno partnerstvo Evropske unije je dandanes že precej dobro razvito, in sicer zlasti v starih državah članicah, kot sta Velika Britanija in Irska. Na tem področju se je vloga javnega sektorja začela spreminjati že precej zgodaj in veliko bolj korenito ko drugje. Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu (Green paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, 2004) začela podrobneje urejati inštitut javno-zasebnega partnerstva.

3. maja leta 2005 je bilo izdano delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu (Report on The Public Contracts on The Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2005), 15. novembra tega leta pa sporočilo komisije evropskemu partnerstvu (predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, str. 8). Evropska komisija opredeljuje štiri pomembne, vendar različne si vloge javno-zasebnega partnerstva (Guidelines for Successful Public-Private Partnership, 2003, str. 25):

- pridobitev dodatnih menedžerskih in drugih veščin ter strokovnih znanj;
- pridobitev dodatnega kapitala;
- optimalna uporaba virov in boljša identifikacija potreb;
- ustvarjanje dodatne vrednosti potrošnikom in javnosti na splošno.

Kljub temu da inštitut javno-zasebnega partnerstva še vedno nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu, obstajajo nekatere pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva, ki so izrecno urejene.<sup>5</sup> Večine dokumentov, vezanih na javno-zasebno partnerstvo, ne predstavljajo pravni akti, vendar smo lahko prepričani, da bodo imeli ti akti precejšnje vlogo za aktivnosti organov in institucij Evropske unije ter bodoče pravne ureditve področja javno-zasebnega partnerstva v skupnih predpisih, vključno z smernicami in regulativo držav članic. Treba je omeniti sledeča priporočila Evropske unije državam članicam:

- zagotavljanje prostega trga in konkurence;
- zaščita javnih interesov;
- izbira najprimernejšega modela javno-zasebnega partnerstva;
- zagotavljanje fleksibilnosti tako javnega kot zasebnega partnerja;
- priporočilo časovnega usklajevanja;
- določanje optimalne stopnje subvencij.

---

<sup>5</sup> Javna naročila, koncesije gradenj.

Priporočilo zagotavljanja prostega trga in konkurence pravi, da javno-zasebno partnerstvo ne sme negativno vplivati na dogajanje prostega trga ter na nastajanje nekonkurenčnih ali zaprtih trgov, saj bi bilo z nastankom le-teh zasebnim institucijam onemogočeno ustvarjanje določene donosnosti glede na vloženi kapital. Priporočilo, nanašajoče se na zaščito javnih interesov, pravi, da je pri projektih javno-zasebnega značaja izrednega pomena uporaba kontrolnih mehanizmov. Vsebinska primernost modela, stroški in zmožnosti učinkovite izvedbe so kriteriji, ki so bistvenega pomena pri priporočilu o izbiri najprimernejšega modela. Značilnosti projektov in partnerstev ustvarjajo vrsto omejitev, ki jih je potrebno prepoznati in obravnavati. Prav zato je pri kompleksnih projektih potrebno upoštevati priporočilo o zagotavljanju fleksibilnosti tako javnega kot zasebnega partnerja. Sledi priporočilo časovnega usklajevanja, ki se z namenom uspešnega načrtovanja javno-zasebnega partnerstva nanaša na vključevanje vseh partnerjev v skupno delo že v začetnih fazah projekta. Slednje je priporočilo določanja optimalne stopnje subvencioniranja. Pridobitev subvencije mora sovpadati z realnimi potrebami po njej, saj bi v nasprotnem primeru predstavljala nelojalno pomoč in s tem postala nesprejemljiva. Subvencije imajo specifične finančne cilje, pogoje in omejitve. Prav zaradi tega Evropska unija priporoča prepoznavanje ciljev subvencioniranega financiranja Evropske komisije in skladno s tem najboljšo uporabo subvencioniranega financiranja ter doseganja maksimalne koristnosti (Šoba, Kolšek, 2004, str. 21–24).

Lahko povzamemo, da ne obstaja neka enotna definicija javno-zasebnega partnerstva, prav tako tudi ne obstajajo posebna pravila za vse. Kljub temu pomembnost tega inštituta narašča, saj je ključno za investicije v infrastrukturo in javne storitve. S sodobnimi trendi in potrebami po združitvi zasebnega in javnega kapitala lahko kmalu v prihodnosti pričakujemo bolj zagnan pristop in določene popravke skupnih politik ter pravnega reda EU, kajti potrebno je nenehno izboljševanje, spodbujanje in stremljenje k večji uspešnosti.

### **3.2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE**

Skrb za dolgoročno vzdržno rast ekonomije Evropske unije je cilj akcijskega načrta za rast, s katerim se uresničujejo cilji Lizbonske strategije. V akcijskem načrtu Evropska komisija predlaga vključitev pripravnega kapitala v financiranje izbranih projektov. Skupna strategija evropskih držav zasleduje cilj »zdravih« financ, ekonomske reforme in zagotavljanja visoke stopnje zaposlenosti ter funkcioniranja trga kapitala, proizvodnje in dela. Z vključitvijo privatnega sektorja v financiranje izbranih projektov so neposredno povezana pričakovanja, da bo projekt dosegel načrtovane prihodke ob sprejemljivem tveganju in porazdelitvi le-tega na način, kjer vsak sektor prevzame tista tveganja, ki jih najbolj obvlada.

Evropsko pravo še vedno ne opredeljuje enotne definicije pojma javno-zasebnega partnerstva, zato je Evropska komisija v svojih dokumentih opredelila javno-zasebno partnerstvo kot vse oblike sodelovanja med javnim in privatnim sektorjem s ciljem

razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu in imajo sledeče značilnosti (Green paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, 2004):

- dolgotrajno sodelovanje;
- različne metode financiranja projektov s sredstvi zasebnega sektorja pa tudi s sredstvi javnega sektorja. Delež javnih in zasebnih sredstvih je v posameznih projektih različen;
- pomembno vlogo ima zasebni sektor, ki sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta – lahko je vključen že v fazo načrta, v fazo obnove ali financiranja. Naloga javnega sektorja je primarno usmerjena na določitev ciljev, ki morajo biti v javnem interesu, kakovost storitev in ceno, ki jo oblikuje privatni sektor, prav tako pa je odgovoren za nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev;
- delitev tveganja, kar pa ne pomeni, da mora zasebni vlagatelj nositi vse ali pretežni del tveganj.

Izkušnje kažejo, da vsako leto narašča število infrastrukturnih projektov modela javno-zasebnega partnerstva, sofinanciranih s strani Evropske investicijske banke<sup>6</sup> (EIB). Le-ta podpira projekte, ki jih je mogoče izvesti hitro in ustrezajo najboljši bančni in industrijski praksi. Pri izbiri projekta ima ključno vlogo projekt sam, saj mora proizvesti takšen finančni tok, da lahko poplača dolg, ki je nastal zaradi financiranja projekta, in nadoknaditi vloženi kapital. Infrastrukturni projekti so s strani Evropske investicijske banke ocenjeni po standardnih bančnih kriterijih za finančno uspešnost, a obenem Evropska investicijska banka upošteva tudi kriterije Evropske komisije, ki daje prednost vplivu na gospodarsko rast in na notranji trg ter čezmejni značaj. Izbrani transportni projekti, naj bi bili del izgradnje prednostnih osi s kriteriji:

- ekonomska uspešnost;
- čezmejnost;
- partnerstvo z zasebnim sektorjem;
- razpoložljiva proračunska sredstva.

Izbrane projekte naj bi Evropska unija sofinancirala iz proračuna povezave v višini 30 odstotkov, projekti pa so izbrani pod pogoji in kriteriji, ki morajo biti znani vnaprej. Ne glede na obliko je pomembno, da zagotavljajo finančno in ekonomsko sposobnost za razvoj ter omogočajo določeno potencialno rast. Te investicije ne smejo izrivati investicij privatnega sektorja, temveč morajo pokrivati vrzel, kamor privatni sektor ni pripravljen vložiti sredstev.

Slovenija predstavlja eno izmed držav,<sup>7</sup> ki še nima posebne enote (PPP Unit) znotraj državne uprave za promocijo in vzpodbujanje javno-zasebnega partnerstva. Prav tako ta skupina držav še nima jasno izoblikovane zakonodaje, ki bi to področje

---

<sup>6</sup> Evropska investicijska banka (EIB) je največja evropska institucija za financiranje infrastrukturnih objektov. Je delničarka Evropske banke za obnovo in razvoj (EBRD), svoj delež pa ima v Evropskem investicijskem skladu (EIF). Slovenija je prav tako postala delničarska EIB z vstopom v Evropsko unijo leta 2004.

<sup>7</sup> Poleg Slovenije so tu še Luksemburg, Švedska, Ciper, Litva in Slovaška.

celovito urejala. Na drugi strani imajo ostale države že oblikovane ali pa oblikujejo enote javno-zasebnega partnerstva ter imajo zakonodajo v sprejemanju ali pa že v veljavi. Velika Britanija je predstavljala zametek pravih velikih skupin projektov, katerim so sledili projekti na Portugalskem, Nizozemskem, Danskem in Švedskem ter nenazadnje tudi Španiji. Največji tovrstno izpeljani projekti so bili predor pod kanalom La Manche v Veliki Britaniji in Franciji, most nad reko Tago na Portugalskem, letališče Sparta v Grčiji, mestna železnica v mestu Manchester v Veliki Britaniji, avtocesta Torino–Milano v Italiji ...

Iz spodnje tabele (Tabela št. 3) lahko razberemo, na katerih področjih se uveljavlja javno-zasebno partnerstvo in v katerih fazah se nahaja. Med seboj lahko primerjamo države članice Evropske unije. V splošnem lahko ugotovimo, da je Velika Britanija po stopnji razvitosti javno-zasebnega partnerstva močno pred drugimi državami članicami povezave.

**Tabela 3: Stopnja razvitosti javno-zasebnega partnerstva po državah in sektorjih**

	nastanitveni objekti	letališča	obramba	stanovanjski objekti	zdravstvo in bolnišnice	informacijska tehnologija	pristanišča	zapori	železnice za tovorni promet	železnice za potniški promet	ceste	šolstvo	šport in prosti čas	odstranjevanje odpadkov in oskrba z vodo
<b>DRŽAVE ČLANICE</b>														
Avstrija	1	1			2	1		1	2		2	1		1
Belgija		2		2					2	1	2	1		2
Danska	2							1		1	1	2	1	
Finska			1		1				1	1	2	2		1
Francija	2	1	1		3		1	2	3	3	5		2	5
Nemčija	3	1	3		2	2		3	1	1	3	4	2	3
Grčija	2	5			1						4	1	3	
Irsko	1			3	2			1		2	4	3		4
Italija	3	2		2	4		2	1		3	4		2	4
Luksemburg		1				2								
Nizozemska	2		2	1	1		1	2	3		3	3		3
Portugalska	1	1		1	2	2	3	1	1	3	5	1	4	5
Španija	2	2			3		5	2	1	2	5	1	1	4
Švedska			3		3				1	3	1			
Velika	5	5	5	5	5	5		5		5	5	5	5	5

Britanija														
NOVE DRŽAVE ČLANICE														
Ciper		2				2					2			2
Češka		1	2	1	1		1	1	1	1	2	1	1	2
Estonija			1	2	1	1				1	1	2		
Madžarska	1	1		3	2	2		2		1	3	3	2	
Litva	1			1	1			1			1	1		1
Latvija					1				1	1		1	2	
Malta				1	2	2	1				2	1	2	
Poljska	1	1		1			2		1	1	3		1	3
Slovaška		1									1			1
Slovenija				4	5							5	4	3
Bolgarija		2					2				2			2
Romunija		3		1	1				1	1	1			3

Legenda:

1 – razgovori v teku

2 – projekti v teku

3 – nekateri projekti v teku, veliko že zaključenih

4 – precejšen delež že zaključenih projektov

5 – precejšen delež že zaključenih projektov, večina od njih že v delovanju

Vir: PriceWaterhouseCoopers – Delivering the PPP Promise, 2005

V Evropi so projekte javno-zasebnega partnerstva izvedli v različnih sektorjih. Največ skupnih projektov je v transportnem sektorju (ceste, železnice, mostovi), katerim sledijo okoljski projekti (čistilne naprave) ter šolstvo in zdravstvo. Izkušnje razvitih, še posebej pa tranzicijskih držav kažejo, da združevanje javnega in privatnega interesa zaznamujejo številne ovire. Predvsem sta prisotna pomanjkanje specifičnega znanja, ustrezen zakonodajni okvir in nezadovoljiva kakovost institucij, kar na primer omogoča korupcijo in zmanjšuje razvojni potencial.

V nadaljevanju bom opisala javno-zasebno partnerstvo v treh državah Evropske unije, in sicer Veliki Britaniji, ker je po stopnji razvitosti javno-zasebnega partnerstva močno pred drugimi državami, Irski, ker je nekje na sredini po uveljavljanju javno-zasebnega partnerstva glede na tabelo št. 3, in Nemčiji, ker smo se pogosto zgledovali po njenih zakonskih ureditvah.

### 3.2.1 Velika Britanija

V anglosaksonskih državah privatizacija v gospodarstvu ter družbenih dejavnostih poteka že dobro desetletje in je že pretežno končana. V povojnem obdobju (1945–1951) so pod laburistično vlado izpeljali obsežen program nacionalizacije v premogovništvu, železnicah, proizvodnji elektrike in banke Bank of England. V

program nacionalizacije v letih 1960–1970 so bile zajete panoge z dolgoročnim upadanjem, kamor sodijo jeklarstvo, ladjedelništvo in letalstvo. Država jih je s tem zaščitila in tako rešila problem prestrukturiranja, nekaj podjetij pa je prešlo pod okrilje države zaradi groženj stečaja. V času konzervativne vlade, v obdobju 1970–1974, je prišlo do omejene prodaje nacionaliziranih podjetij, po letu 1979 ter zlasti po letu 1984 pa do izrazitega programa privatizacije. Vzroke za privatizacijo je tako mogoče najti v slabih poslovnih rezultatih državnih podjetij, kot so: nizki donosi kapitala in produktivnosti, visoki stroški dela, slaba kakovost storitev ter monopolni pritiski.

Velika Britanija je vodilna država pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva ne samo v okviru Evropske unije, ampak celotnega sveta, predvsem zaradi jasne vladne strategije, ki podpira moderne, visoko kakovostne storitve in promocijo britanske konkurenčnosti na vseh gospodarskih področjih.

Britanska zakonodaja vsebuje dve uredbi javno-zasebnega partnerstva, ki sta stopili v veljavo 31. januarja 2006.<sup>8</sup> Prva uredba »The public Contracts Regulation 2006« se nanaša na ureditev zakonodajnega področja javnih naročil in storitev v skladu z Direktivo 2004/18/ES. Analogno na Direktivo 2004/17/ES se nanaša druga uredba z naslovom »The utilities Contracts regulation 2006« Z upoštevanjem obeh direktiv in nacionalnih uredb naj bi omogočili preprostejše, transparentno in učinkovitejše delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil.

Britanska vlada je podala pobudo o privatnem financiranju konec leta 1992, z namenom, da zagotovi zakonodajno okolje, ki bo odprto za vključevanje in spodbujanje zasebnih investitorjev, da bi sodelovali v javnih naložbah. S tem bi posledično povečevali stroškovno učinkovitost in bili cenovno bolj sprejemljivi ter tako dovolili javnemu sektorju, da izkoristi ugodnosti, ki jih nudi zasebni sektor, predvsem skozi upravljalske sposobnosti in izkušnje, ki jih zasebni sektor obvlada v svojem strogo profitnem poslovanju.

V prvih letih poslovanja je obstajalo nemalo zadržkov na račun pobude o privatnem financiranju, predvsem s strani zasebnega sektorja, ki je moral prevzeti tveganja, ki so bila v prejšnjih projektih na strani javnega sektorja. Prav tako je napako naredila vlada, saj je sprva podprla preveliko število projektov, ki niso imeli na voljo ustrezne podpore s strani birokracije. S prihodom nove laburistične stranke leta 1997 je bila v okviru finančnega ministrstva ustanovljena institucija Treasury Task Force. Le-ta je postala osrednja točka oz. ogrodje za urejanje aktivnosti pobude o privatnem financiranju in vmesni člen med vlado, politiko ter projektnimi skupinami. Treasury Task Force je leta 2000 nadomestila nova institucija z imenom Partnerships UK, ki je pravno-organizacijsko ustanovljena kot mešana družba. Tako je bila znotraj vlade

---

<sup>8</sup> 31. januar 2006 je bil tudi skrajni rok za implementacijo direktiv EC 2004/17/ES (Direktiva o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev) in 2004/18/ES (Direktiva o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil, gradenj, blaga in storitev) Evropskega parlamenta.

ustanovljena posebna enota za promocijo tovrstne oblike financiranja, ki je obenem zadolžena tudi za podporo javnemu sektorju pri pogajanju pri teh projektih.

V vezi z obravnavo pravne ureditve javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji velja omeniti tudi, da mora od leta 1995 dalje vsako javno financiranje infrastrukturnega projekta izpolniti test, s katerim preverijo, ali projekti ni mogoče financirati iz zasebnega kapitala. Test je imenovan »negativni PPP/PFI<sup>9</sup> test«. V kolikor je negativen, projekt izvedejo preko klasičnega sistema javnih naročil (Mužina, 2006, str. 374–375).

V splošnem je število izvedenih projektov javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji izredno veliko. Transportne povezave predstavljajo velik delež:

- Londonska podzemna železnica (ang. London Underground). Leta 2003 je v tem primeru zasebni sektor pridobil pravico za nadgradnjo in modernizacijo infrastrukture za obdobje 15 let. Investicijska vrednost projekta znaša 8 milijard angleških funtov in je podprta s političnimi argumenti o potrebi zagotovitvi boljše transportne storitve (London underground and PPP, 2004).
- Državna služba za nadzor letalskega prometa (ang. National Air Traffic Services – NATS). NATS je bila sprva monopolna državna služba, ki se je v letu 2001 preko javnega razpisa kot inovativen primer javno-zasebnega partnerstva preoblikovala v mešano podjetje. Kapital podjetja je bil razdeljen na 46-odstotni delež skupine sedmih angleških letalskih družb, 49-odstotni delež države in 5-odstotni delež zaposlenih. Povod k preoblikovanju NATS v javno-zasebno partnerstvo je bilo mnenje, da so lahko preko partnerstva doseženi cilji, kot so:
  - boljše vzdrževanje dragega sistema varnosti in zaščite v letalskem prometu;
  - večji kapitalski vložek zasebnega sektorja (letalskih družb), ki mu je v interesu brezhiben letalski nadzorni sistem;
  - uvedba upravljaljskih sposobnosti in izkušenj zasebnega sektorja;
  - pridobitev večje svobode in fleksibilnosti pri investiranju, katerih NATS javni sektor s svojimi omejitvami ni mogel omogočiti.

Z zadovoljitvijo omejenih ciljev imajo davkoplačevalci večje jamstvo, da bo njihov denar investiran bolj racionalno kot sicer.

Med vsemi izvedenimi projekti pa niso le uspeli, ampak tudi neuspeli, kot sta na primer Royal Armouris iz Leeds-a (podjetje za izdelavo revolverjev – pogodba podpisana leta 1993) in Comberland Infirmary iz Carlisle (regijski zdravstveno-psihološki zavod – pogodba podpisana leta 1997). Vzrok za neuspeh je moč iskati predvsem v slabi strokovni usposobljenosti stroke v javnem sektorju, zlasti na področju pogodbenih pogajanj in pri porazdelitvi tveganj, kar posledično vodi v slabo upravljanje projekta.

Da bi se izognili neuspešnim projektom in povečali število uspešnih, ima vlada v prihodnosti poleg Partnerships UK namen ustanoviti še manjšo enoto v obliki operativne projektne skupine, ki bo delovala v okviru finančnega ministrstva. Glavna

---

<sup>9</sup> PFI – angleški izraz za Pobudo zasebnega financiranja.



naloga te enote bo povezovanje lokalnih oblik in svetovalnih teles s posameznimi državnimi oddelki, s ciljem večje podpore vodstvenemu kadru javnega sektorja v projektih. Pomoč in svetovanje bi tako obsegala finančna kot tudi pravna in druga funkcionalna področja upravljanja. V Veliki Britaniji ima javno-zasebno partnerstvo še zelo svetlo prihodnost, predvsem pa lahko pričakujemo povečanje vrednosti investicij, predvsem na področju informacijske tehnologije (Partnerships UK, 2006).

### **3.2.2 Irska**

Irska vlada izkorišča potencialne javno-zasebnega partnerstva, da vzdržuje pogoje, ki ji omogočajo stalno gospodarsko rast in večje zaposlenosti na srednji rok. V ta namen je pripravila nacionalni razvojni načrt (ang. National Development Plan) za obdobje od leta 2000 do 2006, ki obsega investicije javno-zasebnega partnerstva v obsegu 51,5 milijarde evrov (Ireland: National Development Plan 2000–2006, 1999).

Pravni okvir javno-zasebnega partnerstva na Irskem predstavlja kar nekaj zakonodajnih aktov na višji ravni. Urejen sistem javno-zasebnega partnerstva gre iskati v že omenjenem nacionalnem razvojnem načrtu. V njem je podrobno opredeljeno, kaj je javno-zasebno partnerstvo, kakšna partnerstva so predvidena v posamezni gospodarski dejavnosti, kateri so ključni elementi razvoja v vsaki dejavnosti in finančni obseg predvidenih investicij. Posebna pozornost je posvečena tudi administrativni ureditvi in zakonodajnemu okviru.

Preden je bil postavljen zakonodajni okvir javno-zasebnega partnerstva, je irska vlada leta 1999 ustanovila Centralno enoto za javno-zasebno partnerstvo v okviru ministrstva za finance. Hkrati so bile ustanovljene tudi podrejene enote znotraj ministrstva za okolje in lokalno samoupravo, ministrstva za šolstvo in znanost ter ministrstva za javno upravo. Pozneje, leta 2002, vlada sprejme Zakon o Nacionalni razvojni finančni agenciji – v nadaljevanju Agencija (ang. National Development Finance Agency Act), s katerim je institucionalizirala irsko javno-zasebno partnerstvo. Osnovne naloge Agencije so svetovalne storitve državnim organom, vključno z ministri, predvsem v primerih ocenjevanja finančnega tveganja, stroškov izvedbe investicijskih projektov in v določenih primerih tudi odobritev povečevanja finančnih sredstev.

Najpomembnejši zakonodajni akt, ki ureja javno-zasebno partnerstvo, je iz leta 2002 (ang. State Authorities Public Private Partnerships Arrangements Act.). Zakon ureja in pospešuje vse možne oblike sodelovanja v javno-zasebnem partnerstvu in hkrati daje formalno osnovo za poslovno sodelovanje. Pozneje Agencija pripravi še številne priročnike, ki so v pomoč tako naročnikom kot pogodbenim izvajalcem in učinkovito dopolnjujejo določila zakona.

Eden bistvenih razlogov uspešnosti irskih projektov je, da temeljni zakon dopušča precej svobode pri izvedbi projektov in ne predvideva vrednostnih mej, pri katerih so financirani projekti le iz javnih sredstev, ampak vključuje tudi zasebnega. Za projekte

javno-zasebnega partnerstva je v nacionalnem razvojnem aktu določeno, da je za tiste, ki so dražji od 20 milijonov evrov, obvezna revizija projekta.

Med lastniškimi modeli, za katere se odloča največ irskih institucij, ni, kar je zanimivo, v splošnem najpogostejših. Poleg znanega modela DBO se pojavljajo še DBFO, DBFOM, DBFM, DBF.

Nekaj uspešnih projektov javno-zasebnega partnerstva:

- Čistilna naprava v Dublinu (ang. Dublin Region Waste Water Scheme) je sodobna čistilna naprava na področju varstva okolja in oskrbuje več kot 1,6 milijona prebivalcev. Gre za DBO projekt, ki se je zaključil v letu 2003 in v katerem so sodelovali občinska uprava Dublina, Vodno gospodarstvo in zasebni konzorcij. Celotna investicija je znašala 265 milijonov evrov, financirala jo je irska vlada s pomočjo kohezijskega sklada Evropske unije, zato je lastništvo prevzel javni sektor (Resource book on PPP Case Studies, 2004).
- Podzemna železnica v Dublinu (ang. Dublin Metro) je projekt, ki se je začel izvajati v okviru razširitve transportne mreže od leta 2000 do leta 2016 z združitvijo dveh podjetij, Laus in Metro linije. Leta 2001 izdan Prometni zakon (ang. Transport Act) podrobneje obravnava investicijsko vključevanje zasebnega sektorja v infrastrukturne projekte, kar je tudi podlaga za ustanovitev neodvisne institucije, Agencije za javna naročila železniških infrastrukturnih sistemov. Agencija je leta 2002 izdelala program, na podlagi katerega je do leta 2007 zgradila podzemno železnico od mesta Dublin do dublinskega letališča. Ocenjena vrednost projekta je 3,4 milijarde evrov (European PPP Report, 2004).
- Avtocesta Kilcock-Kinnegad (ang. Kilcock-Kinnegad Motorway) je doslej najuspešnejši projekt javno-zasebnega partnerstva na Irskem. Projekt je bil zaključen 10 mesecev pred dogovorjenim rokom, decembra 2005. Naročnik projekta je bila Agencija za državne ceste v konzorciju z lokalnimi oblastmi, podjetjem Eurolink in gradbenimi ter inženirskimi podjetji. Vrednost projekta je dosegla 233 milijonov evrov (European PPP Report, 2004).

Velikih projektov na Irskem, ki ne bi uspeli, ni mogoče najti. Med manj uspešne projekte spadajo največkrat tisti, pri katerih izvajalci zamujajo z izvedbo del.

Pojavljajo se vedno novi projekti in pilotski projekti, ki pomagajo pri razvoju standardizacije procesov javno-zasebnega partnerstva, oblikujejo nove prilagojene metode in zakonodajo za nove potrebe družbe.

Resna namera vlade, da prevzame vse obveznosti in odgovornosti za izvedbo programa, se kaže v uvedbi različnih upravljalških struktur znotraj javnega sektorja, jasnih postopkih javnega naročanja ter javni objavi navodil in priročnikov, ki pomagajo pri izvedbi poslov tako naročnikom kot pogodbenikom. V prihodnosti lahko pričakujemo še večjo podporo v upravljanju projektov, predvsem v izboljšanju obstoječih tehnik upravljanja, da bi zagotovili večjo kakovost javnih storitev skozi celotno življenjsko dobo projekta.

Da vloga in pomen javno-zasebnega partnerstva na Irskem narašča, dokazuje tudi podatek, da irsko Ministrstvo za finance zagotavlja v svojem proračunu 5,5 milijarde evrov za izvedbo investicij v okviru javno-zasebnih partnerstev za obdobje med letoma 2006 in 2010.

### 3.2.3 Nemčija

Nemčija ima javno-zasebno partnerstvo dokaj urejeno in predstavlja državo z razvijajočim se dinamičnim trgom javno-zasebnega partnerstva. To dokazuje tudi študija, ki jo je izvedla Delavna skupina za javno-zasebno partnerstvo po naročilu Konference finančnih ministrstev federalnih držav v sodelovanju z Nemškim urbanističnim inštitutom (Difu) in Tehnično univerzo iz Berlina. Rezultati kažejo, da od leta 2000 poteka ali je že končanih več kot 30 projektov javno-zasebnega značaja v različnih sektorjih. Celotna vrednost investicij znaša več kot 7 milijard evrov (Public Private Partnership Taks Force, 2007).

Nemčija je javno-zasebno partnerstvo začela zakonodajno urejati v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, zlasti na področju cestne infrastrukture. V ta namen sta bila leta 1994 in 2002 sprejeta zakona, v okviru katerih sistem javno-zasebnega partnerstva temelji na lastninskih konceptih BOT in DFBO. Ugotovitev o nujnosti systemske ureditve je poznejšega datuma, saj je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu začel veljati konec leta 2005. Razlog za sprejem zakona sta predvsem nezadovoljiva fleksibilnost dosedanjih postopkov nastajanja razmerij javno-zasebnega partnerstva (to velja zlasti za postopke oddaje javnih naročil) in pravna negotovost pri uporabi pravnih norm pri nastajanju takšnih razmerij (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, str. 11).

Novi zakon posega v Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence in zakone, ki urejajo javna naročila (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Vergabeverordnung, Verdingungsordnungen). V zvezi s slednjimi je treba opozoriti na široko možnost uporabe konkurenčnega dialoga za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva, omejitev dolžnosti ustanovitve t. i. projektne podjetja šele v fazi sklepanja pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu (ne že v postopku javnega razpisa). Poleg tega novi zakon uvaja tudi nekatere povsem praktične novosti, kot na primer sodelovanje pripravljalca dokumentacije pri oddaji ponudb, širjenje sodelovanja podizvajalcev pri javno-zasebnem partnerstvu, čeprav gre za pravila, ki systemsko sodijo v področno zakonodajo, zlasti v Zakon o javnih naročilih (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, str. 11). Zasebne družbe izvajajo javno-zasebno pobudo in projekte javno-zasebnega značaja v sodelovanju z Nemško naložbeno in razvojno družbo (DEG), Posojilno korporacijo za obnovo (KfW), Nemško agencijo za tehnično sodelovanje (GTZ) ali pa s Fundacijo za ekonomski razvoj in poklicno izobraževanje (SEQUA) (Public Private Partnership Taks Force). Primer uspešne izvedbe javno-zasebnega partnerstva v Nemčiji predstavljata:

- Berlin Waser: projekt prikazuje javno-zasebno partnerstvo po načelu združenega podjetja z operativno koncesijo v vodnogospodarskem sektorju. Gre za sodelovanje mednarodnega konzorcija ter mesta Berlin. Mednarodni konzorcij

sestavljajo podjetja RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH in Veolia Deutschland GmbH. Novoustanovljeno podjetje se imenuje Berlin Wasser Holding AG (BW) in trenutno upravlja 11 črpalnih postaj za pitno vodo ter 7 čistilnih naprav, vse pa so v skladu s standardi, ki regulirajo kakovost pitne vode in odpadkov. Trenutni dogovor o javno-zasebnem partnerstvu predvideva: nadgradnjo in izboljšanje na ekonomskih, okoljskih in tehničnih standardih sistema, investicije v višini 250 milijonov evrov do leta 2009, nezmanjševanje števila zaposlenih do leta 2014, prenos znanja, letne koncesijske dajatve v višini 68 milijonov evrov. Projekt je podprla EU, saj je EIB odobrila posojilo v višini 420 milijonov evrov za investicijske potrebe podjetja. Holding Berlin Wasser je eno izmed največjih vodnogospodarskih podjetij v Evropi, saj oskrbuje več kot tri milijone uporabnikov v Berlinu in okolici (Resource Book on PPP Case Studies, 2004).

- Lokalno letališče Kassel-Calden (ang. Local Airport Kassel-Calden, Germany): letališče predstavlja prvo nemško lokalno letališče, ki deluje po načelu javno-zasebnega partnerstva že od leta 1991. Sredstva, ki so bila potrebna za pretvorbo lokalnega letališča v mednarodno primerljivo letališče, so bila na začetku devetdesetih ocenjena na od 100 do 250 milijonov evrov, znesek se je spreminjal zaradi odvisnosti od izbrane različice razširitve ter modernizacije vzletno-pristajalne steze in varnostne opreme. Sredstva za modernizacijo je prispevala tudi Evropska unija, in sicer v višini 340.000 evrov, sofinanciranih s strani pokrajine Hesse. Leta 1999 so ustanovili povečan javno-zasebni usmeritveni odbor, ki so ga sestavljali predstavniki FGK, IHK, mesta, podeželskega okrožja in provincialne oblasti Kassel, FRAPORT AG in mnogih drugih institucij. Od ustanovitve te dodatne institucionalne in politične strukture lahko vodenje letališča opišemo kot »trikotnik odnosov« javno-zasebnega partnerstva ter meščanov. Napovedi glede potrebnih investicij in letnega števila potnikov za strukturno razširitev se gibljejo med 120 in 500 milijoni evrov ter med 780 tisoč in 1,46 milijona potnikov (Resource Book on PPP Case Studies, 2004).

Federalna oblast podpira projekte javno-zasebnega partnerstva, saj je sodelovanje obeh sektorjev usmerjeno k razvoju gospodarstva in ne predstavlja zgolj samostojne zveze javnega in zasebnega sektorja (Public Private Partnership Taks Force, 2007).

Sklenemo lahko, da je v sodobnem svetu potreba po javno-zasebnem partnerstvu vse večja. Nekaterne države so ta proces združitve javnega in zasebnega sektorja že skoraj v celoti zaključile, medtem ko je pri drugih še v povojih. Za uspešno sodelovanje je izrednega pomena ustrezna pravna podlaga ter sprejetje dejstva, da storitve, ki jih je prej zagotavljal le javni sektor, zdaj ponuja tudi zasebni. Tovrstno sodelovanje stremi k večji učinkovitosti izvajanja storitev ter realizaciji projektov, ki bi bili, če bi se financirali le iz proračunskih sredstev, težko dostopni oz. bi se uresničili v daljni prihodnosti.

Tega se je začela zavedati tudi Slovenija in tako že naredila nekaj majhnih, a pomembnih korakov k razvoju javno-zasebnega partnerstva.

## **4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI**

Javno-zasebno partnerstvo v pravem pomenu besede v Sloveniji še ni zaživel, ne samo zaradi neustreznih pravnih podlag, temveč tudi zato, ker država tem vrstam projektov doslej ni namenjala veliko pozornosti in politične podpore. Za učinkovito izvajanje javno-zasebnih projektov so ključnega pomena ravno jasno zastavljene strategije vlade in podpora zasebnemu sektorju. Ti dejstvi sta se izkazali za učinkovita vzvoda pri uspešni izvedbi projektov tako v Veliki Britaniji kot tudi na Irskem.

Tudi v Sloveniji se stvari obračajo na bolje, saj je bil novembra leta 2006 sprejet Zakon o javno-zasebnem partnerstvu.

### **4.1 ZAKONODAJNI OKVIR PRED VSTOPOM SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO**

Slovenija se v svoji zgodovini kot del jugoslovanske federacije in zdaj kot samostojna država še vedno nagiba k praksi izvajanja koncesij, medtem ko drugih, v tujini pogostejših oblik partnerstev pravna praksa še ne pozna najbolje.

Po osamosvojitvi Slovenije so koncesije predstavljale obliko partnerstev na različnih področjih. Za zakonodajo s tega področja je značilna normativna razpršenost, saj je koncesije v tem obdobju obravnavalo skoraj 100 zakonov in še enkrat toliko državnih pravnih predpisov ter podzakonskih aktov.<sup>10</sup> Prave koncesije v Sloveniji so se oblikovale v javnih službah na področjih zdravstva, zaposlovanja, socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, kmetijstva, gozdarstva, varstva naravnih vrednot in kulturne dediščine, izvajanja geodetske dejavnosti ipd. Še vedno pa ne moremo govoriti o javno-zasebnem partnerstvu v pravem pomenu besede.

Po sprejetju Zakona o gospodarskih javnih službah leta 2003 smo bili priča številnim načinom in oblikam delovanja gospodarskih javnih služb s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva ter drugimi vrstami naravnega bogastva in varstva okolja. Že v tem obdobju se je kazala izrazita težnja nekaterih podjetij k večjemu poudarku tržnih pristopov in s tem h komercializaciji ali pa tudi privatizacij dejavnosti, v katerih je družba delovala. V nadaljevanju je začel veljati Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004. Njegov namen je bil spodbuditi vlaganja zasebnega sektorja v javno infrastrukturo in s tem zmanjšati javno porabo proračunskih sredstev. Za zasebna vlaganja v javno infrastrukturo morajo biti v pogodbi z zasebnim investitorjem zagotovljeni naslednji pogoji (Mužina, 2003, str. 13):

- lastninska pravica na javni infrastrukturi po končanem projektu preide na državo;

---

<sup>10</sup> Normativno ta področja urejajo tudi posamezne občine, in sicer na lokalni ravni in za različna gospodarska področja.

- zagotovljeno nemoteno izvajanje javne službe oz. javne gospodarske službe v oz. s to infrastrukturo;
- dogovorjeno, da končna cena investicije v infrastrukturo ne presega predračunske vrednosti iz investicijskih programov za javna naročila. Ta pogoj mora biti izpolnjen, če gre za odplačen odnos lastninske pravice na državo.

Zakonski predpis je bil pomanjkljiv, saj ni obravnaval zasebnih vlaganj v celoti in ni v celoti izpolnjeval pogoje takrat veljavne evropske direktive 1993/37/EGS za koncesije gradenj.

Strokovnjaki so že pred leti polemizirali o tem, kakšno pravno ureditev potrebujemo, da bi področje javno-zasebnega partnerstva dobilo širšo obravnavo v poslovnih krogih. Na eni strani so pravniki zagovarjali t. i. filigranski pristop, kar pomeni urejanje v posameznih področnih zakonih. Po drugi strani pa so se zavzeli za sistematično ureditev, torej zajeti pravila v enem zakonu (Smrdel, 2005, str. 20).

## **4.2 ZAKONODAJNI OKVIR PO VSTOPU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO**

Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu (ang. Green paper on Public-Private partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions) aprila 2004 začela podrobneje urejati institut javno-zasebnega partnerstva. Zato je na podlagi izdanega dokumenta pozvala države članice Evropske unije, da podajo svoje mnenje v javni obravnavi. Zbrane ugotovitve je maja 2005 izdala v Delovnem gradivu poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu (ang. Report on The public Consultation on The Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions); pozneje, novembra 2005 pa Sporočilo komisije evropskega parlamenta, sveta, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu (ang. Communication from Social Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions). Kljub temu pravna določba javno-zasebnega partnerstva, kot že omenjeno, nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu. Posredno urejata področje javno-zasebnega partnerstva direktivi o javnem naročanju. Zato je to podpoglavje po večini namenjeno uporabi evropskih direktiv za področje javno-zasebnega partnerstva, saj je slovenska zakonodaja do nedavnega – v času po vstopu v Unijo – ostala na stopnji, kot je opisano v prejšnjem podpoglavju.

Dve direktivi, ki sta pomembni za oblikovanje javno-zasebnega partnerstva, sta: Prva direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev nadomešča stare direktive 1992/50/EGS, 1993/36/EGS in 1993/37/EGS. Druga direktiva je 2004/17/ES o usklajevanju postopkov naročil s strani naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetskem, prometnem in poštnem sektorju pa nadomešča direktivo 1993/38/EGS.

Poglavitni namen ratifikacije direktiv 2004/18/ES in 2004/17/ES je, zagotoviti poenostavljena, jasna in modernizirana pravila glede javnega naročanja. Glede moderniziranih tehnik javnega naročanja velja omeniti objavo javnih naročil od začetka do konca postopka na spletnih straneh, točneje, na posebnem spletnem portalu, kar zagotavlja usklajenost z načelo enake obravnave, nediskriminacije in preglednosti (Mužina, 2006, str. 8).

Direktiva 2004/17/ES pod naslovom II Pravila javnega naročanja v poglavju II posebej obravnava koncesije in javna naročila, za katera velja posebna ureditev. Pravila, ki se nanašajo na javno-zasebna partnerstva, se v tej direktivi nahajajo v naslednjih členih:

- koncesije za gradnje in storitve (Člen 18);
- javna naročila, oddana zaradi nadaljnje prodaje ali dajanja v najem tretjim osebam (Člen 19);
- naročila, oddana povezanemu podjetju, mešanemu podjetju ali naročniku, ki je del mešanega podjetja (Člen 23).

Direktiva 2004/18/ES pod naslovom III Pravila za koncesije za javne gradnje na široko zajema pravila glede:

- področja uporabe za vse koncesije za javna naročila gradenj, ki jih sklenejo naročniki, če je vrednost naročil 6,242 milijonov eurov ali več;
- oblike in načine objave naročila;
- pravil o naročilih, oddanih s strani koncesionarjev, ki so naročniki, in tistih, ki niso naročniki;
- natečajnih pravil;
- pravil v zvezi s statističnimi obveznostmi, izvedbenih pooblastil in končne določbe.

Pri obravnavi določb evropske direktive je treba upoštevati njeno umeščenost v evropsko pravo. Direktiva spada med sekundarno zakonodajo Evropske unije in je pravno zavezujoč akt. Vendar je direktiva zavezujoča glede ciljev, ki jih je treba doseči, izbira oblike in metode njihovega prenosa v nacionalni pravni red pa je prepuščena organom držav članic. V splošnem njihove določbe predstavljajo le splošni ovir za politiko in minimalna pravila (Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU, 2005).

Lep primer uveljavljanja evropske zakonodaje sta trenutno precej aktualni tožbi Evropske komisije proti Irski (C-507/03 in C-532/03) zaradi oddaje koncesijskega posla brez razpisa. Oddaja koncesij prek javnega razpisa je pomemben institut, saj onemogoča diskriminacijo med ponudniki. Končno mnenje komisije bo pomembno vplivalo tudi na trg koncesij v Sloveniji, saj če bo evropsko sodišče presodilo v prid Evropski komisiji, bo velika večina koncesij v Sloveniji, ki so bile podeljene po vstopu v Evropsko unijo, nezakonita, kar zanje ni bilo objavljenega javnega razpisa (Zupanič, 2006, str. 2). Sodba evropskega sodišča v tej obliki lahko povzroči velike probleme pri izvedbi storitev, oddanih s koncesijskim aktom, finančna škoda je lahko ogromna.

### **4.3 OSNOVNE ZNAČILNOSTI ZAKONA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU**

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je sprejel Državni zbor 23. 11. 2006. Podlaga za njegov sprejem sta že omenjeni evropski direktivi. Zakon je bil sprejemu v precejšnji zamudi, saj bi moral biti ratificiran po zahtevah direktiv do 31. 1. 2006.

V 1. členu zakona je opredeljen predmet zakona, in sicer pravi, da ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, postopek nastajanja in oblike ter način njihovega izvajanja, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom in pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnosti sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.

S tem členom je podana osnova za obstoj javno-zasebnega partnerstva kot pravno-formalnega pojma. Zakon v nadaljevanju sledi razdelitvi med pogodbenim in statusnim partnerstvom. Pogodbeno partnerstvo je oblika razmerja javno-zasebnega partnerstva, ki se lahko izvaja kot javno-naročniško ali koncesijsko partnerstvo. Za javno-naročniško razmerje se šteje odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj in izvajalcem storitev, katerih predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitev. Za koncesijsko partnerstvo pa dvostransko pravno razmerje med državo, lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava (koncedentom) in pravno ali fizično osebo (koncesionarjem), v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali zaključno pravico izvajati javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi izgradnjo objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu. Pri izvedbi pogodbenega partnerstva se poleg tega zakona upoštevajo tudi določila Zakona o javnih naročilih in Zakona o gospodarskih javnih službah.

Statusno partnerstvo se izvaja na naslednje načine:

- partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega ali zasebnega prava (zakon dovoljuje le ustanovitev družbe z omejeno odgovornostjo ali delniške družbe, izjemoma tudi evropske delniške družbe);
- partnerstvo s prodajo deleža – gre za prodajo deleža države, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava;
- partnerstvo z nakupom deleža – gre za nakup deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi.

Pri izvedbi statusnega partnerstva se poleg tega zakona upošteva tudi določila Zakona o gospodarskih družbah in Zakona o javnih finančah. Pomembno se mi zdi omeniti še izjeme, ki veljajo le za oblike statusnega partnerstva. Poleg objave javnega razpisa v slovenskem Uradnem listu je potrebna tudi objava v evropskem Uradnem glasilu (ang. Tenders Electronic Daily – TED) oz. drugem primernem mediju, v kolikor vrednost projekta presega vrednosti 5,278 milijona evrov in delež zasebnega partnerja oz. vseh zasebnih partnerjev izvajalcev ne presega kontrolnega



deleža 25 odstotkov. Na ta način se v izbor zasebnih partnerjev neposredno vključijo vsi pravni ali fizični subjekti članic Evropske unije, kar povečuje konkurenčnost v postopku izbire.

Preostale pomembne značilnosti zakona so:

- v skladu z načelom transparentnosti morajo biti vsi razpisi in drugi procesni akti v postopku javno-zasebnega partnerstva objavljeni na svetovnem spletu;
- v skladu z načelom uravnoveženosti morajo biti tveganja v partnerstvu razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje; v kolikor izvajalec ne nosi poslovnega tveganja, se to razmerje ne šteje za javno-zasebno partnerstvo;
- v primeru vrednosti naročila nad 5,278 milijona evrov lahko javni partner to naročilo izvede preko javnega naročila samo v primeru, če postopka ni mogoče upravičeno izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva;
- v postopku je obvezna ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava možnih različic v predhodnem postopku, vsebino ocene pa podrobneje ureja podzakonski predpis;
- ministrstvo za finance je dolžno v roku treh mesecev po sprejemu tega zakona oblikovati posebno organizacijsko enoto v svoji sestavi, ki razvija, spremlja in sodeluje pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva;
- za proučevanje politike in svetovanje na področju javno-zasebnega partnerstva se oblikuje Svet za javno-zasebno partnerstvo v okviru Vlade Republike Slovenije, ki ga vodi minister, pristojen za finance.

Postopek javno-zasebnega partnerstva poteka v več fazah. Prva, uvodna faza je predhodni postopek, v katerem lahko javni partner enkrat letno opravi poziv promotorjem<sup>11</sup> ali začne postopek na lastno pobudo. Postopek se nadaljuje, v kolikor je vloga o zainteresiranosti za sklenitev javno-zasebnega partnerstva popolna in vsebuje vse spremljajoče dokumente, ki to sklenitev opravičujejo. Posebnost zakona je, da lahko javni partner to dokumentacijo od predlagatelja tudi odkupi, do odkupa ti dokumenti niso informacija javnega značaja.

Potrebe opredelitve predmeta, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge bistvene sestavine javno-zasebnega partnerstva se lahko urejajo z aktom o javno-zasebnem partnerstvu. Akt je obvezen v primeru koncesijskega razmerja – koncesijski akt. Na podlagi akta partnerji sklenejo pogodbo o medsebojnih razmerjih. V kolikor obstaja več zasebnih partnerjev in projektno podjetje (ang. Joint venture), uredijo ta medsebojna razmerja partnerji s konzorcijsko pogodbo, preden vložijo skupno ponudbo.

Izvajalca javno-zasebnega partnerstva se ne glede na obliko akta o izbiri izbire na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi na spletnih straneh. Postopek mora biti pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren, gospodaren in pošten, hkrati pa mora

---

<sup>11</sup> Promotor je po tem zakonu opredeljen kot pravna ali fizična oseba, ki je zainteresirana za javno-zasebno partnerstvo in poda vlogo o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva.

zagotoviti čim večjo fleksibilnost pri iskanju rešitev in oblikovanju vsebine razmerja javno-zasebnega partnerstva.

Zakon omogoča, da po objavi javnega razpisa javni partner začne nadaljevati postopek (2. faza) na dva različna načina:

1. neposredni postopek, pri katerem se za vsako partnerstvo uporablja predpise, ki so posebej določeni z zakonom, to so javno-naročniško partnerstvo, koncesijsko partnerstvo in statusno partnerstvo;
2. postopek konkurenčnega dialoga, ki temelji na dogovornem principu med izbranimi kandidati, kjer javni partner s kandidati razpravlja o vseh vidikih projekta in rešitve medsebojno primerja, dokler ne najde rešitve, ki ustreza njegovim ciljem in potrebam.

Zakon je obsežen in podrobneje opredeljuje še druge bistvene sestavine javno-zasebnega partnerstva, kot so vsebina vloge, oddaja in odpiranje vlog, njihovo vrednotenje in izbira kandidata, zavrnitev vloge, revizijo postopka, pogodbene sestavine, trajnosti razmerja, nadzor nad izvajanjem javno-zasebnega partnerstva in pravo, ki se uporabi pri reševanju sporov.

#### **4.4 KONCEPT »INSTITUCIONALIZACIJE« JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Izkušnje drugih držav jasno kažejo, da je ustanovitev podporne institucionalne enote ključnega pomena za razvoj javno-zasebnega partnerstva. Po eni strani lahko zagotavlja nadzor nad korektnim izvajanjem zakonodajnih predpisov, oblikuje praktične rešitve, jih dokumentira. Po drugi strani pa predstavlja zjamčenega sogovornika, ki kontinuirano sledi razvoju javno-zasebnega partnerstva in enovito pristopa k reševanju problematike. Prispevek institucionalne enote k urejenosti delovanja trga javno-zasebnega partnerstva je gotovo velik in nepogrešljiv.

Mrak (2005, str. 4) je opredelil termin »institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva« kot obliko standardiziranega modela javno-zasebnega partnerstva, promoviranega s strani centralne (lahko tudi regionalne) vlade in njegovo izvajanje v obliki širokega spektra dejavnosti na različnih nivojih odločanja in v različnih organih javnega sektorja. Hkrati pripiše tej enoti (instituciji) tudi odgovornost za razvoj in promocijo standardiziranega modela.

##### **4.4.1 Institucionalni model javno-zasebnega partnerstva**

Glede na to, da se je javno-zasebno partnerstvo razvilo v tujini in da največ znanja in izkušenj s tega področja prihaja prek slovenskih meja, se bo treba tudi zdaj pri analizi institucionalnih modelov ozreti po tujih praksah. V grobem lahko

institucionalne modela javno-zasebnega partnerstva delimo na tri osnovne modele: centralizirani, decentralizirani in mešani model.

Med države, ki so izbrale centralizirani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, spada v tem besedilu že omenjena Irska. Irski model spodbujanja in spremljanja partnerstva izhaja iz osrednje in centralne enote, ker menijo, da je taka ureditev najbolj ekonomična ne samo s stroškovnega vidika, ampak tudi z vidika zagotavljanja specializiranega kadra s tehničnega, pravnega in finančnega področja. Njihova enota poleg osnovne podporne funkcije zagotavlja tudi ocenjevanje in presojo ponudb, ki jih predloži zasebni partner. Po mojem mnenju je to odlična prednost te institucije, saj s takšnim pristopom že vnaprej postavijo predloge na sito in tako prihranijo veliko denarja in časa s selekcijo projektov, ki jih oddajo kandidati na javnem razpisu, ko »gre zares«. Druga posebnost delovanja te institucije, ki je pritegnila mojo pozornost, je način financiranja projektov. V kolikor je centralna enota sposobna financirati kapital po nižji ceni kot zasebni kapital, financira ta sredstva preko podjetja, ustanovljenega posebej za ta namen, s tem posredno prihranijo finančna sredstva. Podobno centralno ureditev poznajo tudi Nizozemska, Italija, Češka in Poljska.

Decentralizirani modeli institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva so značilni za Portugalsko, Francijo in Nemčijo. Portugalska velja, drugače kot preostale države, za državo z močno decentralizirano institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva, saj centralne enote na državnem nivoju sploh niso ustanovili. To področje je bilo večinoma prepuščeno posameznim ministrstvom in lokalnim oblastem, ki so se organizirali vsak na svoj način. Pomembno je omeniti, da je bila na centralni ravni ustanovljena neformalna delovna skupina, ki je nudila svetovalno podporo zainteresiranim kandidatom (Mrak, 2005, str. 7). V Franciji so poleg centralne enote za javno-zasebno partnerstvo, ki deluje v okviru ministrstva za finance, ustanovljene tudi ločene sektorske enote.

Mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva je najbolj uporabljen drugod po svetu, določa pa ga nekaj osnovnih značilnosti (Mrak, 2005, str. 8):

- centralna enota, med njene dejavnosti štejemo:
  - koordinativno in razvojno funkcijo, standardizacijo procedur in postopkov,
  - izobraževalno funkcijo in zagotavljanje prenosa dobre prakse ter
  - informiranje javnosti;
- sektorska enota, med njihove dejavnosti štejemo predvsem identifikacijo in razvoj projektov ter aktivnosti, povezane z izborom zasebnih partnerjev;
- druge institucije, ki naj bi imele skupen cilj prispevati k razvoju javno-zasebnega partnerstva na čim bolj učinkovit način, to so različna neformalna svetovalna telesa podjetniškega sektorja ali civilne družbe.

#### 4.4.2 Analiza primernega institucionalnega modela za Slovenijo

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu zahteva ustanovitev centralne enote v okviru Ministrstva za finance, kot organ v sestavi. To vlogo naj bi prevzel obstoječi Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije, zato tudi ni predvideno dodatno zaposlovanje.

Centralna enota naj bi bila po zakonu zadolžena za izvajanje naslednjih nalog na področju javno-zasebnega partnerstva:

- priprava priročnika za izvajanje javno-zasebnega partnerstva;
- oblikovanje strokovnih predlogov za spremembo predpisov in sprejemanje ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju;
- svetovanje, spremljanje in sodelovanje pri izbiri, vrednotenju, izvedbi projektov in nadzoru izvajanja javno-zasebnega partnerstva;
- vodenje evidence projektov javno-zasebnega partnerstva, njihovo spremljanje in nudenje strokovne pomoči na sektorski in lokalni ravni;
- pripravljane smernic in standardov na podlagi primerov dobre prakse za izbiro, spremljanje in ocenjevanje projektov javno-zasebnega partnerstva;
- priprava letnih poročil o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva;
- prevzemanje skrbi za izobraževanje, informiranje javnosti in promocijo javno-zasebnega partnerstva.

Novi zakon predvideva tudi ustanovitev neformalnega posvetovalnega telesa, to je Svet za javno-zasebno partnerstvo, ki deluje v okviru Vlade Republike Slovenije. Člani sveta so neodvisni strokovnjaki s področja ekonomije, prava in drugih tehničnih področij. Naloga sveta je proučevanje politike vodenja projektov, z njimi povezane probleme in pomanjkljivosti. V skladu s svojimi ugotovitvami pripravlja strategijo izvajanja javno-zasebnega partnerstva, oblikuje predloge in pobude Ministrstva za finance, ki le-te lahko posreduje vladi v sprejem.

Iz zakonskih podlag je mogoče razbrati, da bomo ustanovili centralno institucionalno enoto, kar je za majhno državo, kot je Slovenija, z vidika ekonomičnosti smiselno, še posebej na samem začetku uvajanja partnerstva. Naloge centralne enote so v splošnem dobro formulirane z vidika javnega sektorja, medtem ko je za podporo zasebnemu sektorju namenjeno bolj malo prostora. Če bo centralna enota, tako kot je predvideno v obrazložitvi predloga zakona, opravljala delo v enaki kadrovski zasedbi, bo težko servisirala oba sektorja hkrati.

Zasebni sektor verjetno v začetni fazi razvoja javno-zasebnega partnerstva ne bo imel na razpolago dovolj storitev svetovanja, izobraževanja, koordiniranja in usposabljanja. Ekonomična in racionalna rešitev bi bila v prenosu teh nalog na regionalne razvojne agencije, ki aktivno delujejo v 12 slovenskih statističnih regijah v okviru nacionalne agencije za regionalni razvoj (ARR). Njeno osnovno poslanstvo je, da usklajuje prizadevanja partnerjev iz javnega in zasebnega sektorja na lokalnem, regionalnem, nacionalnem in mednarodnem nivoju za doseg uravnoteženega in

trajnostnega razvoja vseh regij v Sloveniji. Pravno-formalna in organizacijska osnova za servisiranje zainteresiranih kandidatov javno-zasebnih partnerstev na regionalni ravni je tako rekoč že zagotovljena.

Mrak (2005, str. 9–13) se v svoji analizi kontur predlaganega modela »institucionalizacije« javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji zavzema za mešani model, kot ga pozna Velika Britanija. Predlaga ustanovitev centralne enote in manjše število sektorskih enot v okviru linijskih ministrstev ter svetovalno telo. V prid temu modelu navaja naslednje razloge:

- boljšo koordinacijo od procesa priprave politik do njihove izvedbe;
- potencial za razvoj centra odličnosti;
- hitrejše uveljavljanje sprejetih odločitev;
- večja konsistentnost politik med posameznimi sektorji;
- boljša prilagojenost različnim potrebam naročnikov.

#### **4.5 DOSEDANJE IZKUŠNJE PRI IZVEDBI PROJEKTOV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI**

Izvajanje klasičnih koncesij na različnih gospodarskih področjih v Sloveniji je že dolga in preizkušena tradicija. Večina teh koncesij se uspešno opravlja in ni dvoma, da ne bi živela tudi vnaprej. Bolj problematične pa so tiste oblike javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji, ki nimajo vzpostavljene tradicije, temveč kot osamelci izstopajo iz običajnega povprečnega poslovanja.

V Sloveniji je najbolj znan primer lastninskega modela BOT, čistilne naprave v Mariboru, kjer je občina Maribor podelila koncesionarju, francoskemu podjetju Lyonnaise des Eaux, izključno pravico za izvajanje storitev čiščenja odpadne vode ter sprejemanje in čiščenje vseh usedlin iz greznic. Koncesionarjeve pogodbene obveznosti so financiranje, projektiranje, izgradnja, zagon, vzdrževanje, popravila in obnavljanje centralne čistilne naprave ter osnovno projektiranje glavnega kolektorja, brez njegove izgradnje, ki naj bi jo financirala Mestna občina Maribor. Izbrano podjetje je nato v Sloveniji ustanovilo gospodarsko družbo za gospodarjenje z vodami Aquasystems d.o.o., pridružila pa so se tuja in domača podjetja. Dejanski deleži med družbeniki so bili razdeljeni, kot kaže slika 1. Pogodba je bila podpisana leta 1998, za obdobje 22 let (Žajdela, 2005, str. 30).

Stroški izgradnje čistilne naprave so znašali približno 33 milijonov evrov. Projekt se financira s 24-odstotnim kapitalom in posojili družbenikov Aquasystems d.o.o. ter 76 odstotkov s posojili EBRD v sodelovanju s tujimi komercialnimi bankami, od začetka delovanja čistilne naprave pa se za financiranje uporablja tudi pristojbina uporabnikov, ki jo plačujejo za čiščenje vode (Naraločnik, 2004, str. 65).

Projekt ne more soditi v primer dobre prakse, saj je podjetje Aquasystems d.o.o. sprožilo arbitražni postopek za poplačilo dolga pri Gospodarski zbornici Slovenije. Mariborska občina koncesionarju dolguje že več kot 2,5 milijardi tolarjev (skupaj z obrestmi), ker obveznosti ne more odplačati. V Mestni občini Maribor pojasnjujejo, da

največji problem predstavlja način vračanja kapitala, saj pogodba ne predvideva vračanja v celotnem koncesijskem obdobju, zato je prišlo do tako velike finančne vrzeli. Visoke stroške pripisujejo tudi gradnji na ključ. Ker občina ne more pokrivati dolga iz občinskega proračuna, pričakujejo z dogovor Aquasystems o reprogramiraju obveznosti oziroma razporeditvi obveznosti na celotno obdobje (Rak, 2006, str. 6).

Drugi primer je poskus reševanja stanovanjske problematike v Mestni občini Ljubljana. Le-ta je junija 2006 objavila razpis za nakup stanovanj po modelu deljenega lastništva kot javno-zasebno partnerstvo. Namen tega razpisa je bil pomagati pri nakupu stanovanj tistim, ki sami ne zmorejo finančnega zalogaja nakupa dragih stanovanj v slovenski prestolnici. Projekt je bil zamišljen tako, da zasebni partner poišče zase primerno stanovanje, Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana pa pokrije 40 odstotkov investicije nakupa. Po podpisu pogodbe sta partnerja solastnika stanovanja, zasebni partner pa v obliki mesečnega nadomestila, ki je primerljiv z neprofitno najemnino, odplačuje 40-odstotni delež občine. Pri tem nosi vse stroške vzdrževanja stanovanja zasebni partner. Pomoč pri takem nakupu stanovanja je veljala le za varčevalce nacionalne varčevalne sheme, ki pa so morali izpolnjevati tudi druge pogoje, kot so urejeno stalno prebivališče v občini, dohodkovne in premoženjske meje za vstop v model deljenega lastništva, omejitve velikosti stanovanja ipd. Izkazalo se je, da so pogoji za kandidate preostri in zanimanja za sodelovanje v splošnem ni bilo (Nemanič, 2006, str. 15).

Predstavljeni primera kažeta na to, da začetki javno-zasebnega partnerstva niso bili ravno uspešni, vendar je v Sloveniji zaznati pozitivno klimo glede tovrstnega financiranja. Pojavljajo se pobude tudi za manjše projekte, ki si jih želijo izpeljati občine.

Prihodnost javno-zasebnega partnerstva vidim v kapitalskih vložkih velike razsežnosti, kjer bo sodeloval strokovni kader, prevladoval pa bo tudi politični interes, ki si bo prizadeval izpeljati investicijo in pokazati pozitivne rezultate pred volilci. Uspešne projekte bodo izpeljali tudi na regionalni ravni, kjer so običajno širši interesi lokalne skupnosti večji predvsem zato, ker so manjše lokalne skupine bolj odvisne od razvoja regije. To je že razvidno, saj ima vsaka slovenska občina v povprečju sklenjene 1,86 koncesije, ugotavlja poročilo ministrstva za finance, pri tem 69 občin nima sklenjene nobene koncesije, ena pa jih ima celo 14. Največ pogodb se nanaša na odvoz odpadkov, sledijo pogrebna in pokopališka dejavnost, distribucija zemeljskega plina, oskrba s pitno vodo in čiščenje voda ter vzdrževanje občinskih cest.

Na podlagi Zakona o zdravstveni dejavnosti so občine podelile 1575 koncesij, pri čemer poročilo ugotavlja, da imajo posamezni zdravniki tudi po več koncesij. Ministrstvo za zdravje pa ima podeljenih 319 koncesij za opravljanje specialističnih ambulantnih dejavnosti. Med pogostejšimi podeljenimi koncesijami poročilo navaja še 28 koncesijskih razmerij za opravljanje javne službe v visokem šolstvu, ki jih je sklenilo ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Sredstva iz državnega proračuna, proračuna lokalne skupnosti pa pripadajo tudi zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ali gimnazijam.

Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi Zakona o rudarstvu dodelilo 219 koncesij, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa je s 26 izvajalci sklenilo koncesijsko razmerje za opravljanje javne službe za storitev institucionalnega varstva za starejše. Ministrstvo za promet je podelilo 49 koncesij za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu ter 35 koncesij za graditev žičniških naprav. Za vzdrževanje avtocest prav tako na podlagi koncesijske pogodbe skrbi Družba za avtoceste v RS (članek Javno-zasebno partnerstvo se uvaja, Siol.net, 2009).

Področje, ki sem ga izbrala za analizo v pričujočem delu, je reševanje vprašanja odpadkov, ki je ta čas zelo pereče.

## 5 RAVNANJE Z ODPADKI

Odpadek je vsaka snov ali predmet, ki nam v danem trenutku ne služi več koristno in jo zato zavržemo, nameravamo ali moramo zavreči. Odpadki nastajajo vedno in povsod, kjer proizvajamo ali porabljamo, kjer živimo ali delamo. Za skupino odpadkov, ki jim pravimo »komunalni«, velja pravilo, da so nastali zaradi človekovega biološkega in delovnega ciklusa v normalnih življenjskih pogojih.

Odpadki so dolgo časa predstavljali le komunalni problem, ki so ga mesta najpogosteje reševala na higiensko in ekološko neprimeren način. Odpadke so odlagali stran od mest v naravno okolje, zaradi česar se danes srečujemo s posledicami obremenjevanja narave, ki se kažejo v odmiranju nekaterih živalskih in rastlinskih subjektov na določenem območju. Kljub poostrenim nadzorom divjih oziroma črnih odlagališč odpadkov ne moremo dokončno odpraviti. Pojavi razvrednotenja in onesnaževanja okolja spremljajo vse procese industrializacije in urbanizacije družbe, še posebej tam, kjer upoštevajo predvsem ekonomska načela gospodarjenja. Tehnološki razvoj družbe je povzročil vedno večje količine odpadkov, predvsem pa drugačne odpadke, ki zaradi svoje sestavine predstavljajo najhujše onesnaževalce okolja, na drugi strani pa višji standard urbanega okolja povzroča večje količine odpadkov.

Do začetka industrializacije so odpadki, ki so jih predstavljale pretežno organske snovi, našli pot nazaj v naravni krogotok, pozneje pa so se pojavili odpadki, ki tudi po daljšem časovnem obdobju v zemlji ne razpadejo na komponente, s katerimi bi se lahko vključevali v normalen krogotok snovi v naravi. Procesu menjave, pretvarjanja in presnove materije so podvržena vsa bitja in je ustvarjanje stranskih produktov pravzaprav neizogibno. Pri tem je človek izjema, saj ustvarja odpadke, ki onemogočajo krožni tok menjave snovi v naravi, saj ga zaradi svoje strupenosti, koncentriranosti ali nerazgradljivosti prekinja (Škafer, 2005, 9–10).

### 5.1 VRSTE ODPADKOV

Pravilnik o ravnanju z odpadki določa seznam odpadkov in nevarnih odpadkov, obvezna ravnanja z njimi in druge pogoje za zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov. Ti so razvrščeni v eno izmed skupin odpadkov glede na izvor nastanka.

Razdelitev odpadkov povzemam po Škaferju, ki odpadke deli po sledečih osnovah (Škafer, 2005, 13–14):

- po materialni vsebini: papir, steklo, tekstil, kovine, plastika, gume, organski odpadki, pepel itd.;
- po izvoru nastanka:
  - gospodinjiski ali komunalni odpadki,
  - industrijski odpadki;



- po metodi ravnanja z njimi:
  - odpadki za odlaganje,
  - odpadki za sežig,
  - odpadki za kompostiranje,
  - odpadki za ponovno uporabo itd;
- glede na možnost ponovne uporabe:
  - odpadki, ki jih ponovno uporabimo v proizvodnji, kjer nastajajo,
  - odpadki, ki jih po predelavi lahko ponovno uporabimo,
  - odpadki, ki jih ne uporabimo in jih zato odlagamo.

## **5.2 PREDPISI, KI UREJAJO RAVNANJE Z ODPADKI**

Predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki, so sledeči:

- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) (Ur. list RS, št. 41/04);
- Uredba o odlaganju odpadkov (Ur. list RS, št. 32706);
- Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Ur. list RS, št. 84/06 in 106/06);
- Uredba o ravnanju z odpadki, električno in elektronsko opremo (Ur. list RS, št. 107/06);
- Pravilnik o ravnanju z odpadki, jedilnimi olji in mastmi (Ur. list RS, št. 3/03, 50/04, 62/04);
- Pravilnik o ravnanju z organskimi kuhinjskimi odpadki (Ur. list RS, št. 37/04);
- Pravilnik o predelavi biološko razgradljivih odpadkov v kompost (Ur. list RS, št. 42/04);
- Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (Ur. list RS, št. 129/04, 68/05, 28/06);
- Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur. list RS, št. 45/06).

## **5.3 GOSPODARJENJE Z ODPADKI**

Opadki nastajajo kot posledica procesov urbanizacije in industrializacije družbe ter predstavljajo, kot negativen produkt sodobnega načina življenja, velik delež pri onesnaževanju in razvrednotenju okolja.

Zavedanje problema z nastalimi odpadki se je začelo prebujati šele, ko se je začelo pomanjkanje odlagalnih površin in so se začele kazati posledice divjega odlaganja odpadkov v naravi, nevarnosti okužb ter ekoloških nesreč. Vse to je zbudilo okoljevarstveno zavest, aktivnosti pa so iskanje rešitev za preprečevanje nastajanja odpadkov in skrbno ravnanje z že nastalimi.

Gospodarjenje z odpadki tako zajema preprečevanje in zmanjšanje nastajanja odpadkov ter njihovih škodljivih vplivov na okolje in ravnanje z odpadki.

V preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov so zajete aktivnosti ter ukrepi pri proizvodnji in porabi dobrin, s katerim se dosega preprečevanje ter zmanjševanje nastajanja odpadkov. Ravnanje z odpadki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno s kontrolo in okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta ali naprave za predelavo ali odstranjevanje odpadkov. Ravnanje z odpadki zagotavlja država RS in lokalne skupnosti z opravljanjem javnih gospodarskih služb na lokalni, medobčinski in državni ravni (Zore, Marc, 2001, str. 10).

## **5.4 PREPREČEVANJE IN ZMANJŠANJE NASTAJANJA ODPADKOV**

Preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov zagotavljajo:

- država RS;
- lokalne skupnosti;
- subjekti proizvodnih in storitvenih dejavnosti;
- izvajalci javnih služb;
- povzročitelji odpadkov.

Preprečevanje nastajanja odpadkov predstavlja prvo in najzahtevnejšo fazo na poti reševanja problematike odpadkov, saj je najboljši odpadek tisti, ki sploh ne nastane. Če pa nastajanja odpadkov ni mogoče preprečiti, moramo zmanjšati njihove škodljive vplive na okolje.

Pri preprečevanju nastajanja odpadkov so vključeni vsi, ki povzročajo odpadke. Odličen vpliv v tej fazi imajo strokovnjaki v postopkih snovanja izdelkov in njihovih embalaž, pri izbiri tehnologij za njihovo proizvodnjo ter pri proizvodnji potrebnih materialov, ki morajo biti nadomestljivi pri porabnikih dobrin, pri katerih zaradi zadovoljevanja svojih in skupnih potreb nastajajo odpadki.

S preprečevanjem nastajanja odpadkov dosežemo kvantitativen učinek preprečevanja odpadkov, s katerim se zmanjša celotna količina odpadkov, in kvalitativni učinek preprečevanja odpadkov, s katerim se zmanjšajo okolju škodljive snovi v odpadkih.

Učinki ukrepov na področju preprečevanja in zmanjševanja nastajanja odpadkov se kažejo v varčevanju surovin in energije, zmanjšanju škodljivih emisij, varčevanju z odlagalnim prostorom za ostanke odpadkov, zmanjševanju skupnih stroškov itd. (Zore, Marc, 2001, str. 11)

## **5.5 RAVNANJE Z ODPADKI**

Kadar preprečevalne aktivnosti niso dovolj uspešne in nastane odpadek, je treba z njim ravnati na predpisan način, ki vključuje vse aktivnosti, katerih cilj je njegova varna končna oskrba oziroma odstranitev.

Odgovornost za nastajanje odpadkov imajo njihovi povzročitelji oziroma imetniki, ki so dolžni organizirati njihovo zbiranje, odvoz in oskrbo ali pa se vključiti v proces

oskrbe, ki ga v javnem interesu izvajajo izvajalci gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki.

Podano je nekaj definicij, ki se navezujejo na ravnanje z odpadki:

- Povzročitelj (komunalnih) odpadkov, katerega delovanje ali dejavnost povzroča nastajanje odpadkov. Povzročitelji ne smejo mešati posameznih ločenih frakcij komunalnih odpadkov z drugimi komunalnimi odpadki, zlasti nevarnimi, ali posameznih frakcij med seboj, tako da jih ni možno razvrstiti za namene ločenega zbiranja.
- Odpadek je vsaka snov oziroma predmet v tekočem, plinastem ali trdnem agregatnem stanju neznanega lastnika, ki ga proizvajalec, lastnik ali imetnik ne potrebuje, ga moti ali mu škodi ali ga je zaradi interesov varstva okolja oziroma drugega javnega interesa treba predelati, obdelati ali obdržati, kot je predpisano.
- Komunalni odpadki so gospodinjski in njim podobni odpadki, ki nastajajo v proizvodnih in storitvenih dejavnostih, v bivalnem okolju ter na površinah in objektih v javni rabi. Zaradi razpršenosti virov njihovega nastanka se ravnanje z njimi zagotavlja na lokalni ravni.
- Ostanke komunalnih odpadkov so ostanki predhodno obdelanih komunalnih odpadkov, ki se odlagajo na odlagališče nenevarnih odpadkov. Zaradi njihove sestave ali načina nastajanja jih praviloma ni možno razvrstiti v skupino »ločeno zbrane frakcije« ali druge skupine komunalnih odpadkov.
- Ravnanje z odpadki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno s kontrolo tega ravnanja in okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta ali naprave za predelavo ali odstranjevanje odpadkov.
- Zbiranje odpadkov je pobiranje (prevzemanje) komunalnih odpadkov, ki jih njihovi imetniki prepuščajo zbiralcem odpadkov, ter razvrščanje ali mešanje teh odpadkov, z namenom prevoza zaradi njihove predelave ali odstranjevanja. (Zore, Marc, 2001, str. 11)

## **5.6 FUNKCIONALNA DELITEV RAVNANJA Z ODPADKI**

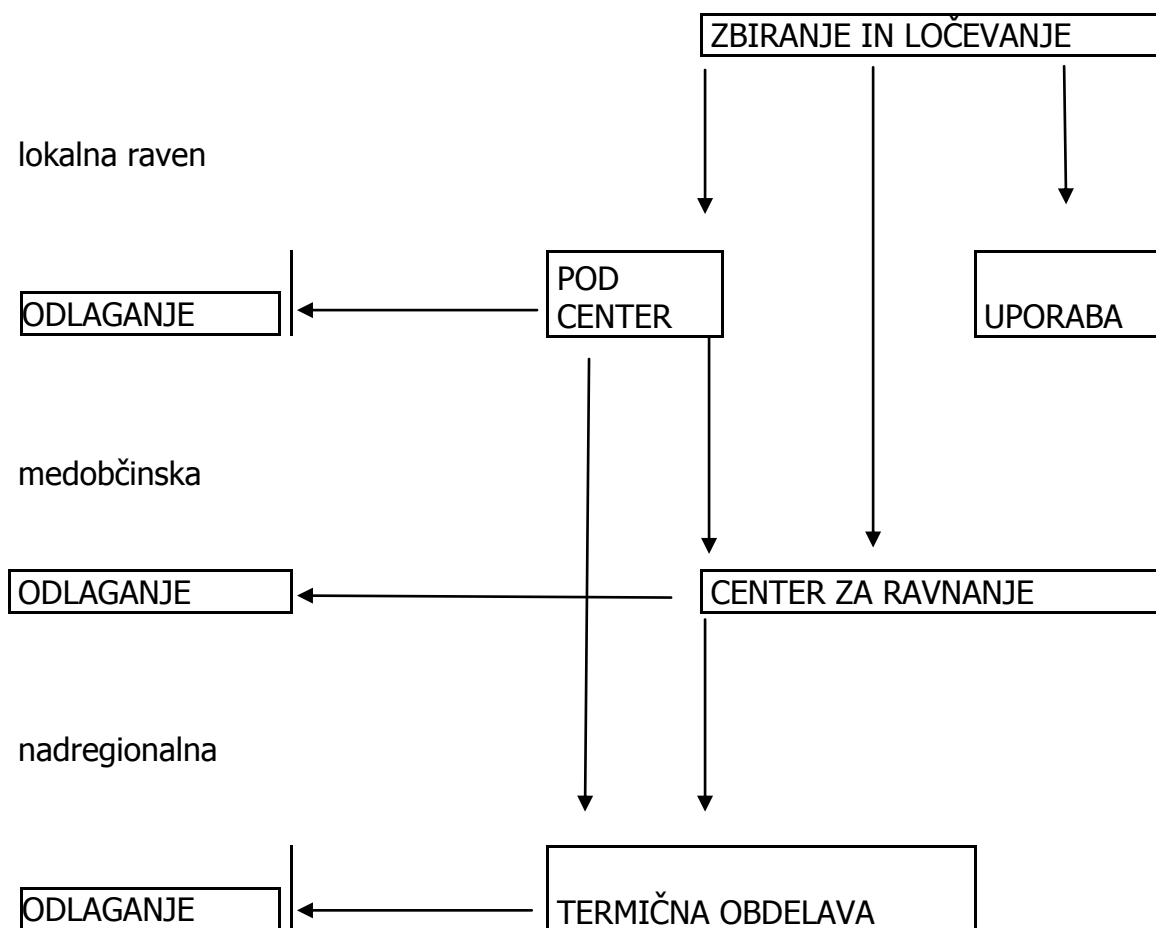
Ravnanje z odpadki funkcionalno delimo na lokalni, regijski in nadregijski nivo.

Pod lokalni (občinski) nivo sodi zbiranje in ločevanje odpadkov na izvoru, to so osnovni postopki ravnanja s komunalnimi odpadki. Na lokalnem nivoju ali na nivoju manjših občin se v konkretnih primerih dopušča, da so lahko aktivnosti ravnanja z odpadki tudi naknadno sortiranje, postopki obdelave in predelave (na primer stiskanje) ter trženje sekundarnih surovin. V utemeljenih primerih je tako dopuščena možnost izvajanja teh aktivnosti (v primeru zadostne količine odpadkov, težje dostopni predeli).

Na regijskem (medobčinski) nivoju poteka naknadno sortiranje, obdelava in predelava odpadkov, recikliranje in ponovna uporaba ločeno zbranih frakcij odpadkov, trženje sekundarnih surovin, kompostiranje biološko razgradljivih odpadkov, odlaganje preostankov odpadkov ter morebitna termična obdelava.

Na nadregijskem nivoju (omrežje regionalnih centrov) naj bi potekala termična obdelava preostankov odpadkov in odlaganje preostankov odpadkov po termični obdelavi z izkoristkom energije (Zore, Marc, 2001, str. 12).

**Slika 1: Splošni koncept ravnanja z odpadki**



Vir: Zore, 2001, 13

## 5.7 PRISTOJNOST LOKALNE SKUPNOSTI

Lokalna skupnost v imenu svojih prebivalcev organizira zajem in končno oskrbo komunalnih odpadkov. V njihovi pristojnosti je, da z izvajalci javne službe vzpostavijo poslovni odnos za opravljanje javne službe in zagotovijo prostor in opremo za nemoteno izvajanje komunalne dejavnosti.

Operativni programi ravnanja z odpadki, ki jih lokalne skupnosti sprejemajo za svoje območje, morajo biti usklajeni z usmeritvami za doseganje ciljev za vso državo.

Odloki in druge odločitve, ki jih sprejemajo in so potrebne za zagotavljanje javnih služb, so sledeči:

- odlok o lokalnih gospodarskih javnih službah;

- odlok o načinu opravljanja javnih služb;
- odlok o podelitvi koncesije za javno službo;
- pravilnik o tarifnem sistemu storitev javne službe;
- cenik storitev za opravljanje javne službe;
- program ravnanja z odpadki za tekoče leto.

Lokalne skupnosti sodelujejo pri interesnem in kapitalnem združevanju občin za izgradnjo objektov, ki omogočajo dolgoročno reševanje problematike odpadkov, kot so:

- regijski center za ravnanje z odpadki;
- objekti in oprema za obdelavo, predelavo in odstranjevanje odpadkov.

Lokalna skupnost je dolžna zagotavljati ločeno zbiranje komunalnih odpadkov, tako da se iz celotnega snovnega toka odpadkov izločijo ločene in nevarne frakcije.

Zbiralnice ločenih frakcij se mora urediti za vsakih 500 prebivalcev, ni pa je treba urediti v naselju z gostoto poseljenosti manj kot 300 prebivalcev na km<sup>2</sup>.

Zbiralnico nevarnih frakcij se mora urediti v naselju z več kot 25.000 prebivalci.

V naseljih z več kot 1.000 prebivalci, v katerih ni zbiralnice nevarnih frakcij, se mora najmanj enkrat v koledarskem letu organizirati zbiranje nevarnih frakcij s premično zbiralnico nevarnih frakcij.

Zbirni center se mora urediti na območju vsake občine in za vsako naselje z več kot 8.000 prebivalci. Zbirnega centra ni treba urediti na območju občine z manj kot 3.000 prebivalci, če je zbiranje frakcij zagotovljeno v enem zbirnem centru na območju sosednjih občin.

Zbiranje kosovnih odpadkov se mora zagotoviti v vsakem naselju, ne glede na število prebivalcev, najmanj enkrat letno (Zore, Marc, 2001, str. 13).

Zahteve glede urejenosti in količine odlagališč so kar visoke, realno stanje pa je nekoliko drugačno, saj imamo v Sloveniji trenutno 33 odlagališč, ki delujejo na podlagi sprememb uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, ki je bila sprejeta junija 2009. Večini je dovoljenje za odlaganje odpadkov poteklo, zato so nekatera podala vloge za podaljšanje dovoljenj, ki pa morajo biti v skladu s pogoji. Predložiti morajo medobčinske pogodbe, v katerih se bodo zavezali, v katerem regijskem centru, teh je predvidenih od 12 do 15, bodo zagotovili odlaganje preostalih komunalnih odpadkov. Če jim bodo vlogo ugodno rešili, bodo smeli obratovati najdlje do šest mesecev po začetku obratovanja regijskega centra, vendar ne dlje kot do leta 2015 (glej prilogo št. 1) (Vir: Ministrstvo za okolje in prostor, 2009).

Torej stanje odlagališč ni usklajeno z načrtom razvoja. Podatki o zmogljivostih obstoječih naprav za odlaganje nenevarnih (komunalnih) odpadkov kažejo na določena odstopanja od zastavljenih ciljev v OP B100 iz leta 2004. Nekatera odlagališča, ki jih zaradi tehničnih pomanjkljivosti, premajhne vključenosti prebivalstva in posredno neekonomičnega in neučinkovitega obratovanja v tem OP ne določamo za nadaljnje obratovanje, še izkazujejo razpoložljivi volumen za nekajletno odlaganje odpadkov. Spet druga so na občutljivem kraškem terenu in morajo kljub razpoložljivemu volumnu prenehati z odlaganjem najpozneje do

15. 7. 2009. So pa tudi regije, kjer so vsa obstoječa odlagališča tik pred zapolnitvijo razpoložljivega prostora, regijsko odlagališče pa kljub lokalnemu konsenzu še ni zgrajeno.

V prihodnjem obdobju bo obratovalo le 10 regijskih centrov prvega reda in 5 centrov drugega reda.

Regijski koncept ravnanja z odpadki po juliju 2009:

1. OSREDNJA SLOVENIJA: odlagališče Barje (Ljubljana)
2. SAVINJSKO: CEROC 1. reda – odlagališče Bukovžlak (Celje)
3. POMURJE: CEROP 1. reda – odlagališče Dobrava (Ormož)
4. DOLENJSKA: CEROD 1. reda – odlagališče Leskovec (Novo mesto)
5. POMURJE: CROP 1. reda – odlagališče Puconci (Murska Sobota)
6. PRIMORSKA: GOJUP 1. reda – odlagališče (Koper)
7. GORIŠKA: PREGO 1. reda – odlagališče Stara Gora (Nova Gorica)
8. GORENJSKA 2: CEGOR 1. reda – odlagališče Mala Mežaklja
9. GORENJSKA 1: CEGOR 1. reda – odlagališče Kovor
10. GLOBOKO: 1. reda – odlagališče Globoko
11. SPODNJE PODRAVJE: CEROSP 2. reda – odlagališče Gajke (Ptuj)
12. KOROŠKA: ZMES 2. reda – odlagališče ZMES (Prevalje)
13. ZASAVJE: CEROZ 2. reda – odlagališče Unično (Hrastnik)
14. ŠPAJA DOLINA: 2. reda – odlagališče Špaja Dolina
15. PODRAVSKO: CEROP 2. reda – odlagališče Pragersko

Slika 2: Regijska pokritost Slovenije s centri za ravnanje z odpadki



**Legenda:**

- odlagališče Barje (Ljubljana)
- odlagališče Bukovžlak (Celje)
- odlagališče Puconci (Murska Sobota)
- odlagališče Leskovec (Novo Mesto)
- odlagališče Stara Gora (Nova Gorica)
- odlagališče Dobrava (Ormož)
- odlagališče Mala Mežakla
- odlagališče Dvori (Koper)
- odlagališče Kovor
- odlagališče Globoko
- odlagališče Gajke (Ptuj)
- odlagališče ZMES (Prevalje)
- odlagališče Unično (Hrastnik)
- odlagališče Špaja Dolina
- odlagališče Pragersko

Vir. Ministrstvo za okolje in prostor , 2009

## **5.8 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA PRIMERU PODJETJA SAUBERMACHER & KOMUNALA V SLOVENIJI IN PRIMERA »ARROWBIO« TEHNOLOGIJE V TUJINI**

### **5.8.1 Razvoj in dejavnost podjetja Saubermacher & Komunala**

Podjetje za odstranjevanje odpadkov Saubermacher & Komunala je podjetje v mešani lasti in deluje kot družba z omejeno odgovornostjo. Javno podjetje Komunala in podjetje Saubermacher iz Avstrije sta poslovno sodelovanje navezali v letu 1990, z uvedbo pilotnega projekta ločevanja odpadkov po sistemu BioPaS. Po uspešno zaključenem projektu, ki je bil tudi pogoj za nadaljevanje poslovnega sodelovanja in ločenega zbiranja odpadkov, so 1. aprila leta 1991 ustanovili mešano podjetje Saubermacher & Komunala.

Osnovna dejavnost podjetja je odvoz komunalnih odpadkov ter zbiranje nevarnih in kosovnih odpadkov. Odvoz ločeno zbranih komunalnih odpadkov izvajajo v dvanajstih občinah, zbiranje nevarnih in kosovnih odpadkov iz gospodinjstev pa v 23 občinah SV Slovenije. Sklenjenih imajo približno 430 individualnih pogodb za odstranjevanje nevarnih odpadkov iz obrti in industrije. Za dejavnost odstranjevanje ostankov in embalaže pesticidov pa pokrivajo kar 80 % celotne Slovenije.

Podjetje Saubermacher & Komunala je v dokaz dobrega izvajanja svoje dejavnosti leta 1995 pridobilo certifikat kakovosti ISO 9001, leta 1998 certifikat sistema ravnanja z okoljem ISO 14001, leta 2001 certifikat varnosti in zdravja pri delu OHSAS 18001 ter certifikat družbene odgovornosti podjetja SA 80000. V letu 2001 je podjetje prejelo Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, v letu 2002 pa je zastopalo Slovenijo na razpisu za Evropsko nagrado za kakovost.

Podjetje je na področju, kjer je prisotno, verodostojen izvajalec dejavnosti gospodarnega ravnanja z odpadki. Cilj vseh dejavnosti je zadovoljstvo kupcev, zaposlenih, družbene skupnosti in lastnikov, ki temelji na dolgoročnem partnerstvu in naravnosti h gospodarskemu uspehu. Zavedajo se, da s svojo dejavnostjo ne smejo škoditi okolju, v katerem delujejo, ali ogrožati človekovega zdravja, ampak je njihovo poslanstvo ravno nasprotno (Vir: Saubermacher & Komunala, 2009).

### **5.8.2 Izvajanje javno-zasebnega partnerstva v občini Murska Sobota**

Lastniško podjetje Saubermacher & Komunala v 50 % deležu pripada avstrijskemu podjetju Saubermacher, 50 % delež pa podjetju Komunala, ki je bilo v lasti Mestne občine Murska Sobota (v nadaljevanju MO Murska Sobota). Pozneje se je občina razdelila na dvanajst občin in s tem povzročila razdelitev lastništva, ki ga je ta imela v podjetju Komunala. Novonastalim občinam kapitalski delež pripada glede na prihodke odvoza odpadkov v posamezni občini. Največji kapitalski delež, ki znaša skoraj 35 %, še vedno pripada MO Murska Sobota.



JZP v MO Murska Sobota izvajajo od leta 1991, ko so se v občini odločili za uvedbo sistema ločenega zbiranja odpadkov. Od takrat se izvaja GJS ravnanja z odpadki na območju občine zagotavlja v javnem podjetju, ki je skupaj z MO Murska Sobota sklenil pogodbo s pooblaščenim izvajalcem del. Pri tem razmerju MO Murska Sobota nastopa kot naročnik, Komunala, javno podjetje, kot izvajalec, Saubermacher & Komunala pa kot pooblaščen izvajalec. Pogodbo o izvajanju GJS so tako sklenili s podjetjem Saubermacher & Komunala, v katerem ima MO Murska Sobota svoj kapitalski delež. S to pogodbo sta naročnik in izvajalec oddala, pooblaščen izvajalec pa prevzel dejavnost ravnanja s komunalnimi odpadki na celotnem območju MO Murska Sobota.

Podjetje Saubermacher & Komunala je, kot že omenjeno, podjetje v mešani lasti, ustanovljeno za odstranjevanje odpadkov. MO Murska Sobota je pooblaščenega izvajalca JZP izbrala zaradi potrebe po zanesljivem partnerju, ki ima bogate izkušnje s sistemom ločenega zbiranja odpadkov. Avstrijsko podjetje Saubermacher jim je ponudilo strokovno, tehnično in finančno pomoč. Podjetje Saubermacher se je s tem zavezalo, da skupnemu podjetju nudi brezplačni poslovni »know-how«, vključno z rezultati nadaljnjega razvoja, zaradi česar ima pravico v skupščini podjetja, v primeru nesoglasja, samostojno odločati o tehnologiji odstranjevanja in obdelave odpadkov.

Podjetje Saubermacher & Komunala opravlja storitve v svojem imenu in za svoj račun. Izvajanje GJS se financira iz cene storitev, ki jo pooblaščen izvajalec zaračunava neposredno uporabniku storitev. Za vsako spremembo cene je ta dolžan pridobiti soglasje naročnika (MO Murska Sobota), pri čemer se cene storitev določajo v skladu z veljavno zakonodajo (Vir: Saubermacher & Komunala, 2009).

Podjetje Saubermacher & Komunala je prikaz uspešnega, dolgoletnega izvajanja JZP, s katerim so zadovoljni tako naročniki kot izvajalec ter MO Murska Sobota.

Podjetje Saubermacher & Komunala je pri nas edini primer javno-zasebnega partnerstva, vsa druga podjetja s tovrstno dejavnostjo delujejo kot javna podjetja ali so jim podeljene koncesije.

### **5.8.3 Primer javno-zasebnega partnerstva v tujini »ArrowBio«**

ArrowBio tehnologija predelovanja odpadkov ima 30-letno tradicijo s začetkom v Izraelu, Avstraliji, ZDA in Evropi (Velika Britanija, Grčija, Španija). Ustanovljeno je s tako imenovano BROT pogodbo o financiranju. Države jo vpeljujejo predvsem zaradi varčnosti, ekonomičnosti, racionalnosti. Poleg tega so nastajajoče emisije pri delovanju le pozitivne.

Kot dokaz učinkovitosti in varčnosti je podatek, da se dvajset ton odpadkov predela v eni uri, pri čemer je delo organizirano v dveh izmenah, potrebujejo pa le 15 zaposlenih. Porabljen energija za delovanje obrata je 1 MW, pridela se v osnovnem procesu delovanja. Poleg pridelane električne energije za obratovanje v procesu nastaja tudi višek le-te, in sicer od 2 do 3 MW. Stranska produkta sta še bioplin,

približno od 20.000 do 30.000 m<sup>3</sup> na dan, odvisno od količine organskih odpadkov, ter kakovostni kompost in gnojilo.

Po končanem procesu predelave ostane od celotne količine le ¼ odpadkov.

Glede na vse pridobitve, ki jih ponuja ArrowBio tehnologija, se zdi, da je odlična rešitev za današnje razmere, ko je odpadkov vsak dan več, naravnih surovin pa vsak dan manj (Douglas Partners, 2004).

#### **5.8.4 Razlika med javno-zasebnim partnerstvom model BOT (Saubermacher & Komunala in ArrowBio) in koncesijo**

##### **KONCESIJA**

Pomeni prenos določene pravice in izvajanje določene dejavnosti, povezane z zagotavljanjem javnih dobrih, iz državne sfere v zasebni sektor. Podeljuje jo državni organ, organ lokalne samouprave, nosilec javnih pooblastil. Osnovna sredstva so v lasti javnega sektorja. V pravnem razmerju sta dajalec koncesij (koncedent) in prejemnik ekskluzivne pravice ter odgovornosti za zagotavljanje javnih dobrih (koncesionar), pogodba se sklene za določeno koncesijsko obdobje (20–30 let), v katerem naj bi se investicije povrnila. Koncesionar je odgovoren za vodenje infrastrukture objekta, investicijsko vzdrževanje ter investicije v nove zmožljivosti. S pogodbo se določi odgovornost med strankama, stranki se dogovarjata o določanju cen za storitve, o načinu reševanja sporov. Pri nas imamo na področju odvoza odpadkov sklenjenih največ koncesij.

##### **BOT MODEL**

Je pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim sektorjem. Imamo več oblik tovrstnega modela (glej stran 15). Zasebni sektor prevzame pobudo zagotavljanja infrastrukturnih storitev ter financiranja infrastrukturnih naložb. Zasebnik infrastrukturni objekt zgradi, financira, ga ima v lasti ter ga uporablja v obdobju, ki je določeno s pogodbo. Po preteku tega obdobja se prenesejo vse pravice v last javnega sektorja. V tem partnerskem odnosu se javni sektor odloči o potrebnosti projekta, splošnih značilnostih ter pogojih. Zasebni kapital nadomešča javna sredstva iz proračuna, tudi posojilodajalec je zasebnik. Omogoča hitrejšo izvedbo projekta. Osnovno vodilo medsebojnega sodelovanja je dobiček zasebnika. Vloga države je v procesu upravljanja omejena, kajti zasebnik prevzame nase poleg financiranja tudi tveganja. To so projektna tveganja; izhajajo iz projekta in so v večjem delu pod nadzorom koncesionarja oz. drugih zasebnih subjektov. Med temi velja posebej omeniti: tveganja razvoja projekta, tveganja, povezana z gradnjo projekta, tveganja poslovanja in neprojektna oz. splošna tveganja – to so tveganja, ki morajo biti v večji meri prevzeta s strani države, saj koncesionar in posojilodajalec nanje največkrat ne moreta vplivati. V tej skupini velja omeniti predvsem makroekonomska in politična tveganja.

## 6 ZAKLJUČEK

Sodobna država je državljanom dolžna zagotoviti blaginjo in srečo, ponujati večji razcvet, ki ga je treba pripisati gospodarski rasti. Država se ne obrača več k državljanu, temveč k porabniku. Tukaj pa se križata dve nasprotujoči si potrebi: na eni strani potreba, da bi zagotovili tak proces akumulacije, ki bi omogočal gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov, saj bi tako dosegli več enakosti. Država, ki je vse bolj zapletena in v kateri je vladanje razpršeno, tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je pahnjena v položaj pokrivanja proračunskega primanjkljaja, ki vztrajno narašča. Danes se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. Oba sta nujna pogoja za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti.

Kot odgovor na zgoraj zapisano postaja javno-zasebno partnerstvo v svetu vse bolj aktualno, kajti večina držav se sooča z dejstvom, da proračunska sredstva ne zadoščajo investicijskim potrebam, ki močno presegajo proračunske zmožnosti in tako omejujejo izboljšanje kakovosti storitev ter posledično upočasnjujejo tudi razvoj gospodarstva. Prav zaradi omejenosti javnega financiranja na eni strani in vse večjih potreb na drugi se pojavlja potreba po dodatnih virih, ki jih lahko zagotavlja vključevanje zasebnega kapitala.

Uporabnosti koncepta JZP smo se začeli zavedati tudi v Sloveniji, saj smo morali zaradi relativne majhnosti našega gospodarstva, tendence v politiki, potrebe po zmanjševanju javne porabe in s tem proračunskih izdatkov poiskati alternativni vir za financiranje naložb v javnem interesu. JZP spodbuja povezovanje zasebnega in javnega sektorja, kjer je to eden boljših načinov za financiranje projektov v javnem interesu. Vendar pa partnerstvo samo po sebi ne more izboljšati projektov do točke, da bi jim zagotovilo rentabilnost. Projekt partnerstva je uspešen le, če je koristen za družbo in hkrati izvedljiv v ekonomskem smislu.

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni kakšno novo prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti. Finančna in gospodarska kriza imata vpliv na vsa področja življenja. Javni in zasebni partner vstopata v razmerje s skupnim ciljem, a popolnoma različnimi motivi. Izgradnja infrastrukture je lahko rešitev za izhod iz krize.

Model javno-zasebnega partnerstva ustvarja pogoje za izvedbo dobrih projektov, kajti denar za dobre projekte je na voljo in ga je zaradi stabilnosti in relativne varnosti tovrstnega sodelovanja smiselno investirati. Za uspešno izvedbo projektov je treba dovoliti, da vsak partner prevzame naloge, ki jih opravlja najbolje, pri čemer je zagotovljeno, da so javne storitve ter infrastruktura omogočene na najboljši možni način.

JZP se torej uveljavlja, še posebej odkar je sprejet Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Potrebne pa bo še kar nekaj truda in vlaganja v znanje, kajti še vedno

se dogajajo različne nepravilnosti, kot so netransparentnost postopka in pomanjkljiva dokumentacija, ki je ključna za odločitev o izvedbi projekta.

Ministrstvo za finance v poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji v letu 2008 navaja, da se število pogodb javno-zasebnega partnerstva povečuje. Smiselno bi bilo, da bi se tovrstno sodelovanje razširilo tudi na področju odpadkov, s čimer bi pospešili in izboljšali reševanje v Sloveniji trenutno zelo perečega vprašanja.

Navedeni primer podjetja Saubermacher & Komunala je le eden izmed uspešnih primerov, nastajajo pa tudi nove povezave in novi projekti na tem tako pomembnem področju, za kar skrbi tudi Ministrstvo za okolje, ki pred kratkim (26. 11. 2009) organiziralo seminar na temo Inovativno pri ravnanju z odpadki (Kako ravnanje z odpadki spremenimo v donosen posel).

Namreč, zavedati se moramo, da je globalno preživetje bistveno pomembnejše kot kratkoročni interesi nacionalne in lokalne količinske rasti. Država, regije in občine morajo pri sprejemanju politik, strategij, programov, načrtov in splošnih pravnih aktov ter pri izvajanju drugih zadev iz svoje pristojnosti spodbujati takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnje generacije. Rast BDP je trajno sprejemljiva le takrat, ko je ne spremlja hkratno izčrpavanje naravnih virov in povečanje onesnaževanja okolja.

Izkušnje, ki jih ima z ločenim zbiranjem odpadkov občina Murska Sobota, lahko predstavljajo vzgled marsikateri drugi slovenski občini. V dobro Slovenije in celotnega sveta upajmo na posnemanje in sledenje preostalih pri tovrstnem ravnanju.

## VIRI IN LITERATURA

### KNJIGE:

1. BAILEY, S. J. Public sector economics: Theory, policy and practice. Palgrave, New York, 2002.
2. FERČIČ A. Izhodišča za definicijo. Pravna praksa, št. 29, Ljubljana 2005, str.6
3. HUGER J., WHEELLEN T. L: Strategic Management. Addison-Wesley Publishing Company, New York, 1996.
4. MRAK M., GAZVODA M., MRAK M. Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukture objektov. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2005.
5. MUŽINA A. »Zasebnost« vlaganj v javno infrastrukturo?. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2003.
6. MUŽINA A. Koncesije: Priprava ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Primath, Ljubljana, 2004.
7. MUŽINA A. Oblikovanje javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem pravu. Javna uprava, Ljubljana, 2006.
8. NARALOČNIK M. Analiza privlačnosti panoge izgradnje čistilnih naprav za odpadne vode v Sloveniji. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2004.
9. OPLOTNIK Ž., ROMIH D., DAJČMAN S. Investicije – ključ do višje gospodarske rasti in razvoja. Gospodarska gibanja, Ljubljana, 2006.
10. SMRDEL B. Koncesijska razmerja (ne)gospodarskih javnih služb. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2005.
11. ŠKAFER B. Priročnik za pridobivanje znanja o ravnanju z odpadki in za razvijanje okoljevarstvenih navodil. Murska Sobota, 2005.
12. ŠOBA G., KOLŠEK V. Smernice za izvajanje poslovnega modela partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem pri izgradnji širokopasovnih povezav. Ministrstvo za informacijsko družbo, Ljubljana, 2004.
13. ZORE J., MARC D. Odpadki v Sloveniji: Priročnik za ravnanje s komunalnimi odpadki. Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, 2001.

### ČLANKI:

1. Brussels: European Commission. Green paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions. 2004, str. 22.
2. Brussels: European Commission. Guidelines for successful Public-Private Partnership. 2003, str. 25, 97.
3. Brussels: European Commission. Resource Book on PPP Case Studies. 2004, str. 123.
4. Brussels: PricewaterhouseCoopers. Delivering the PPP Promise: A review of PPP issues and activity. 2005, str. 84.
5. Dublin: The Stationery Office. Ireland: National Development Plan 2000–2006. 1999, str. 303.
6. HORVATIN, N. Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. Slovenska ekonomska revija. 1997, let. 48, št. 1–2, str. 93–102.

7. Luxembourg: European Investment Bank. The EIB' s Role in Public-Private Partnership's. 2004, str. 21–30.
8. NEMANIČ K. Se Ljubljančani za razpis ne zanimajo zaradi ostrih pogojev?. Delo, Priloga Finančni tednik. 31. 7. 2006, str. 15.
9. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Proceedings: Privatisation, Competition and Regulation. 2000, str. 216.

#### DRUGI VIRI:

1. Douglas Partners, Report on independent technical review, sept. 2004.
2. Poročilo Agencije za okolje: Stanje odlagališč v Sloveniji, 2008.

#### ELEKTRONSKI VIRI

1. DLA Group. European PPP Report 2004.
2. URL=«<http://www.ipfa.org/cgi/documents/documents.cgi?t=template.htm&a=389>« 10. 6. 2007.
3. Inštitut za javno-zasebno partnerstvo. URL=«<http://pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo>« 2008.
4. Saubermacher & Komunala. URL=«<http://www.saubermacher-komunala.si>« 2009.
5. Transport for London. London Underground and the PPP. URL= «<http://www.tfl.gov.uk/tfl/about/abt-ppp-archive.shtml>« 2004.
6. Urad Vlade RS za komuniciranje. Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. URL= «[http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/javno\\_zasebno.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/javno_zasebno.pdf)«. 25. 5. 2006.
7. American public transportation association. Public Private Partnership Task Force. URL= «[http://www.apta.com/about/committees/public\\_private/index.cfm](http://www.apta.com/about/committees/public_private/index.cfm)«. 30. 5. 2007.
8. The International Consulting Economists' Association. The NATS PPP: Synopsis. URL= «<http://icea.co.uk/archive/NATAsynopsis.doc>«. 16. 7. 2007.

## SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 1: Splošni koncept ravnanja z odpadki .....	46
Slika 2: Regijska pokritost Slovenije s centri za ravnanje z odpadki .....	49
Tabela 1: Alokacija ključnih odgovornosti pri posameznih oblikah partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem .....	11
Tabela 2: Primer matrice razdelitve poslovnih tveganj na infrastrukturnem projektu (npr. gradnja objekta) .....	19
Tabela 3: Stopnja razvitosti javno-zasebnega partnerstva po državah in sektorjih ..	23
Tabela 4: Komunalna odlagališča, ki odpadkov ne odlagajo več.....	61
Tabela 5: Do najpozneje 31. 12. 2008 so morali prenehati odlagati odpadke še: ....	61
Tabela 6: Odlagališča z izdelanim OVD, ki so zaprosila za podaljšanje od 31. 12. 2008 do 15. 7. 2009 .....	62
Tabela 7: Odlagališča z vlogo za PPC OVD .....	65

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

JZP	javno-zasebno partnerstvo
BOT	Build – Operate – Transfer (izgradi – upravljaj – prenesi)
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
BOT	Build – Transfer – Operate (izgradi – prenesi – upravljaj)
BOOT	Build – Own – Operate – Transfer (izgradi – upravljaj –
bodi lastnik – prenesi)	
BROT	Build – Rehabilitate – Own – Transfer (izgradi – najemi –
upravljaj – prenesi)	
ROT	Refurbish/Rehabilitate – Operate – Transfer (obnovi –
upravljaj – prenesi)	
DBO	Develop – Build – Operate (razvij – izgradi – upravljaj)
BOO	Build – Own – Operate (izgradi – bodi lastnik – upravljaj)
MOO	Modernize – Own – Operate (prenovi – bodi lastnik –
upravljaj)	
SWOT	STRENGTHS Weaknesses Opportunities Threats (prednost,
pomnjkljivost, priložnost, grožnja)	
EIB	Evropske investicijske banke
PPP	Privat Public Partnership (javno-zasebno partnerstvo)
PFI	Privat Finance Inicijative (zasebna finančna pobuda)
NATS	Nationa Air Traffic Services (državne zračne storitve)
DBFO	Design Build Finance Operate (načrtuj – izgradi –
financiraj – izvedi)	
DBFOM	Design Build Finance Operate Maintain (načrtuj – izgradi –
financiraj – izvedi – vzdržuj)	
DBFM	Design Build Finance Maintain (načrtuj – izgradi –
financiraj – vzdržuj)	
DBF	Design Build Finance (načrtuj – izgradi – financiraj)
DIFU	nemški urbanistični inštitut
TED	Tenders Electronic Daily
ARR	Agencija za regionalni razvoj
OVD	
IPPC	
OP B100	operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem
	zmanjševanja količine odloženih biorazgradljivih odpadkov
MO	mestna občina
GJS	gospodarske javne službe



## Slovar slovenskih prevodov tujih izrazov

### ANGLEŠKI IZRAZ

Public Pivate Partnership

Private Finance Iniciative

Service contract

Strenght

Weaknesses

Opportunitites

Threats

Kilcock-Kinnegad Motorway

Join venture

Management contracts

Lising contracts

Oure concessions

### SLOVENSKI PREVOD

javno-zasebno partnerstvo

zasebna finančna pobuda

pogodba o opravljanju storitev

prednosti

slabosti

priložnost

nevarnosti

avtocesta Kilcock–Kinnegad

projektno podjetje

pogodba o vodenju in upravljanju

lizing pogodba

koncesija

## **PRILOGE**

## Priloga 1

Komunalna odlagališča, stanje 25. 10. 2007:

Komunalna odlagališča, ki so v postopku načrta še neizvedenih del v okviru zaprtja odlagališča:

Upravljalci teh odlagališč morajo dokumentacijo dopolniti do 31. 12. 2007 in v skladu z načrtom izvedbe še neizvedenih del prenehati odlagati odpadke najpozneje do 31. 12. 2008, vsa dela iz načrta izvedbe še neizvedenih del pa zaključiti najpozneje do 15. julija 2009.

**Tabela 4: Komunalna odlagališča, ki odpadkov ne odlagajo več**

ŠT.	ODLAGALIŠČE	UPRAVLJALEC
1	BRSTJE	ČISTO MESTO PTUJ
2	CVIBLJE	KOMUNALA TREBNJE D.O.O.
3	DRAGA	LOŠKA KOMUNALA, D.D.
4	GRASČAK	JKP D.O.O. SLOVENSKE KONJICE
5	HOTEMEŽ	JP KOMUNALA RADEČE D.O.O.
6	HRASTJE-MOTA	LETNIK SAUBERMACHER D.O.O.
7	KAMNOLOM ZAGORJE	KOP, JKP ZAGORJE OB SAVI, D.O.O.
8	NEŽA	JP KOMUNALA TRBOVLJE D.O.O.
9	POBREŽJE	SNAGA JP MARIBOR, D.O.O.
10	SPODNJI STARI GRAD	KS PODJETJE D.D.
11	TOJNICE	KP VRHNIKA D.D.
12	VRANOVIČI	JP KOMUNALA ČRNOMELJ D.O.O.

**Tabela 5: Do najpozneje 31. 12. 2008 so morali prenehati odlagati odpadke še:**

13	BOČKA	KOMUNALA METLIKA D.O.O.
14	ČRNEČE	JKP DRAVOGRAD, D.O.O.
15	DOBOVA	KSP BREŽICE D.D.
16	LJUBEVČ	JKP IDRIJA D.O.O.
17	LJUTOMER	KSP LJUTOMER, D.O.O.
18	MALA GORA	JKP KOMUNALA RIBNICA D.O.O.
19	RASKOVEC	JKP IDRIJA D.O.O.
20	ŠIRJAVA	KSP LITIJA D.O.O.

Odlagališča, ki si pridobivajo OVD po 82. členu in se zapirajo do 15. 7. 2009:

Upravljalci obstoječega odlagališča, ki obratuje in za katerega do uveljavitve spremembe Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih ministrstvo še ni potrdilo programa prilagoditve odlagališča zahtevam uredbe in še ni izdalo okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje odlagališča v skladu s tretjim odstavkom 67. člena uredbe, mora za obratovanje odlagališča najpozneje do 31. oktobra 2007 pridobiti OVD za obratovanje odlagališča v skladu s 70. členom uredbe: 2 odlagališča.

Odlagališča z izdanim OVD, ki so zaprosila za podaljšanje do 31. 12. 2008 oz. 15. 7. 2009:

Ministrstvo izda okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje odlagališča iz prvega odstavka 69. člena uredbe, z veljavnostjo do 31. oktobra 2007, ki se lahko podaljša do 31. decembra 2008, če inšpektor, pristojen za varstvo okolja, ugotovi, da so izpolnjeni vsi ukrepi iz potrjenega programa prilagoditve.

Ministrstvo izda okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje odlagališča iz prvega odstavka 70. člena uredbe, z veljavnostjo do 31. oktobra 2007, ki se lahko podaljša do 15. julija 2009, če inšpektor, pristojen za varstvo okolja, ugotovi, da so izpolnjeni vsi ukrepi iz potrjenega programa prilagoditve, ne glede na to, če je obstoječe odlagališče naprava ali del naprave ali del dejavnosti, za katere je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje v skladu s predpisom, ki ureja vrste dejavnosti in naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega.

**Tabela 6: Odlagališča z izdelanim OVD, ki so zaprosila za podaljšanje od 31. 12. 2008 do 15. 7. 2009**

ŠT. OVD	ODLAGALIŠČE	VELJAVNOST	VLOGA	UPRAVLJALEC
35467-51/2003	MALA MEŽAKLA	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in Odstop od IPPC	JEKO-IN, Javno komunalno podjetje d.o.o
35468-16/2004	DOB	31.10.2007	Podaljšanje do 31.12.2008	Javno komunalno podjetje Prodnik d.o.o.
35468-8/2004	VELENJE	31.10.2007	Podaljšanje do 31.12.2008	KP Velenje, izvajanje komunalnih dejavnosti d.o.o.
35468-11/2004	KOVOR	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in IPPC zavrnilna	Javno podjetje Komunalno podjetje Tržič d.o.o.
35468-56/2004	TENETIŠE	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in Odstop od	Komunala Kranj, Javno podjetje d.o.o

			IPPC	
35468-47/2004	MISLINJSKA DOBRAVA	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in IPPC-zavrjnena	Javno komunalno podjetje Slovenj Gradec d.o.o
35468-38/2004	IZOLA	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Javno podjetje Komunala Izola, d.o.o.
35468-44/2004	DOLGA VAS	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in Odstop od IPPC	Komunala d.o.o.Lendava
35468-20/2004	SEŽANA	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Komunalno stanovanjsko podjetje d.d. Sežana
35468-34/2004	DRAGONJA	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Javno podjetje Okolje Piran d.o.o.
35468-36/2004	OSTRI VRH	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Javno podjetje Komunalno podjetje Logatec d.o.o
35468-15/2004	VOLČE	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in Odstop od IPPC	Komunala Tolmin, Javno podjetje d.d
35468-18/2004	BOČNA-PODHOM	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in Odstop od IPPC	Komunala d.o.o. Gornji Grad
35468-43/2004	JELŠANE	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Komunalno podjetje Ilirska Bistrica

35468-59/2004	STARA VAS	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Publicus d.o.o
35468-25/2004	DOLGA POLJANA	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009 in IPPC - zavržba	Komunalno stanovanjska družba d.o.o. Ajdovščina
35468-55/2004	PRAGERSKO	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Komunala Slovenska Bistrica d.o.o.
35468-63/2004	RAKEK–PRETRŽJE	31.10.2007	Podaljšanje do 15.07.2009	Javno podjetje Komunala Cerknica d.o.o.
35468-35/2004	TUNCOVEC	31.12.2007	Podaljšanje do 31.12.2008	OKP Rogaška Slatina d.o.o.
35468-11/2006	DOGOŠE	31.12.2008		Snaga javno podjetje d.o.o. Maribor
35468-27/2004	GORTINA–MUTA	31.12.2008		Javno komunalno podjetje Radlje ob Dravi d.o.o.
35468-28/2004	LOKOVICA	31.12.2008	Podaljšanje do 15.07.2009	Javno komunalno podjetje Log, d.o.o
35468-12/2004	MOZELJ	31.12.2008		Javno komunalno podjetje Komunala Kočevje d.o.o.
35468-42/2004	STRENSKO	31.12.2008		Javno podjetje Komunala Laško d.o.o

\* za oranžno označena že imam poročilo IRSOP

Vloge za IPPC OVD:

Za odlaganje odpadkov na obstoječem odlagališču iz prvega odstavka 70. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, ki je naprava ali del naprave ali del dejavnosti iz prejšnjega odstavka, ministrstvo izda okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje odlagališča z veljavnostjo do 31. oktobra 2007, za odlaganje odpadkov po 31. oktobru 2007 pa mora upravljalec odlagališča pridobiti okoljevarstveno

dovoljenje za obratovanje odlagališča v skladu s predpisom, ki ureja vrste dejavnosti in naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega.

**Tabela 7: Odlagališča z vlogo za PPC OVD**

<b>ŠT. OVD</b>	<b>ODLAGALIŠČE</b>	<b>VELJAVNOST</b>	<b>VLOGA</b>	<b>UPRAVLJAVEC</b>
35468-9/2005	ŠPAJA DOLINA	31.10.2007	IPPC-zavrjneno	Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o.
35468-39/2004	DOBRAVA	31.10.2007	IPPC-zavrjneno	Komunalno podjetje Ormož d.o.o
35468-23/2004	DVORI	31.10.2007	IPPC-zavrjnena	Komunala Koper d.o.o.
35468-26/2004	BUKOVŽLAK	31.10.2007	IPPC	Javne naprave, javno podjetje d.o.o.
35468-11/2005	CERO GAJKE	31.10.2007	IPPC	Čisto mesto Ptuj, d.o.o.
35468-51/2004	STARA GORA	31.10.2007	IPPC	Komunala Nova Gorica d.d.
	BARJE		IPPC	SNAGA, D.O.O., LJUBLJANA
	UNIČNO		IPPC	CEROZ d.o.o. HRASTNIK
	PUCONCI		IPPC	SAUBERMACHER – KOMUNALA Murska Sobota d.o.o.
	LESKOVEC		IPPC	CEROD

\* zelena polja – skladnost s trenutno veljavnim OP B100

Sprememba Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, ki je bila potrjena na vladi 16. 10. 2007, naj bi bila po obvestilih MOP jutri (25. 10. 2007) objavljena v Uradnem listu, veljati prične dan po objavi!

(poročilo Agencije za okolje)

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

»Izjavljam, da sem diplomsko nalogo izdelala samostojno pod vodstvom mentorja dr. Primoža Pevcina in dovoljujem objavo na internetu«

Diplomsko nalogo je lektorirala lektorica Tina Kralj.

V Ljubljani, dne 02. februar 2010

Podpis: Maja Cajhen