

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO: PRIMER ČISTILNE NAPRAVE V
OBČINI IG**

Ljubljana, julij 2017

NEJA INKRET

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Neja Inkret, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Javno-zasebno partnerstvo: primer čistilne naprave v Občini Ig, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. Mojmirjem Mrakom.

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podrobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	2
1.1 Pojem JZP in njegova zakonska ureditev	3
1.2 Temeljni elementi JZP	5
1.3 Temeljne oblike JZP	7
1.3.1 Oblike JZP glede na organizacijski odnos	7
1.3.2 Oblike JZP glede na lastništvo nad infrastrukturo	9
1.3.3 Oblike JZP glede na oblike projektnega financiranja	10
1.4 Postopek sklenitve JZP	12
1.4.1 Postopek sklenitve po ZJN-3	12
1.4.2 Postopek javno-zasebnega partnerstva po ZJZP	13
1.4.2.1 Predhodni postopek	14
1.4.2.2 Akt o JZP	17
1.4.2.3 Javni razpis	17
1.4.2.4 Izbira izvajalca JZP	18
1.4.2.5 Nastanek razmerja JZP	19
1.4.2.6 Izvajanje JZP in nadzor	22
1.4.2.7 Prenehanje JZP	22
2 JZP NA PODROČJU IZGRADNJE ČISTILNE NAPRAVE	22
2.1 Sektorske posebnosti JZP	23
2.2 Projekti v drugih državah članicah EU	24
2.2.1 Romunija	24
2.2.2 Nemčija	26
2.2.3 Irska	28
2.3 Projekti v Sloveniji	29
2.3.1 Mestna občina Murska Sobota	30
2.3.2 Občina Laško	32
2.3.3 Mestna občina Maribor	33
3 ČISTILNA NAPRAVA V OBČINI IG	37
3.1 Predstavitev projekta	37
3.1.1 Udeleženci v projektu	38
3.1.2 Namen in koristi projekta	39
3.2 Časovni okvir projekta	40
3.3 Finančna analiza projekta	41
3.3.1 Viri financiranja in prihodki	41
3.3.2 Odhodki	44

3.3.3 Analiza projekta z NSV in ISD	45
3.4 Analiza občutljivosti in tveganj	46
3.4.1 Analiza občutljivosti	46
3.4.2 Analiza tveganj	47
3.5 Ocena izvedbe JZP v Občini Ig in predlogi za naprej	48
3.5.1 H1: Terminski načrt projekta je časovno izvedljiv	49
3.5.2 H2: Delitev tveganj, ki izhajajo iz projekta oz. ki vplivajo na izvedbo projekta, je primerna	50
3.5.3 H3: Finančni okvir projekta je sestavljen na podlagi realnih podatkov o uporabi storitev in primernih cen	52
3.5.4 H4: Izvedba projekta z JZP je smiselna in finančno upravičena	53
3.5.5 Predlogi za naprej	55
SKLEP	56
LITERATURA IN VIRI	59
PRILOGE	
KAZALO TABEL	
Tabela 1: SWOT analiza izvedbe projekta izgradnje čistilnih naprav	39
Tabela 2: Izračun dodatnih stroškov čiščenja odpadnih voda	42
Tabela 3: Izračun cene m ³ prečiščene vode za čistilni napravi Ig in Matena	43
Tabela 4: Vpliv spremenljivk na NSV (v %)	46
Tabela 5: Izračun cene za m ³ prečiščene vode za čistilno napravo Ig	53

UVOD

Nekajletna kriza v evro območju in posledično varčevanje Slovenije sta zmanjšala število projektov, financiranih iz državnega proračuna. Ker je imela in še vedno ima Slovenija, ne glede na finančne in gospodarske težave, velike potrebe po novi infrastrukturi ter po obnovi obstoječe, ekonomisti vse bolj poudarjajo možnost zagotovitve te infrastrukture s pomočjo javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP).

Podobno kot vlada in njeni organi na državni ravni se tudi občine na lokalni ravni srečujejo z velikimi potrebami po novi oz. obnovljeni infrastrukturi in s hkratnim pomanjkanjem sredstev za financiranje takih projektov. V Občini Ig so se tako še nedolgo nazaj spopadali s težavami, povezanimi s komunalno infrastrukturo. Obstoječi čistilni napravi na Igu in v Mateni sta zaradi vedno večjega priseljevanja ljudi iz drugih občin postali premajhni. V občini so se zato odločili za gradnjo nove, večje čistilne naprave, ki bo izpolnila tudi določbe nove okoljevarstvene zakonodaje. Projekt izgradnje nove čistilne naprave se je realiziralo z JZP.

Čistilna naprava v Občini Ig ni prva čistilna naprava, zgrajena preko JZP v Sloveniji. Pred njo so se takega partnerstva lotevale tudi druge občine. Prvi pravi projekt JZP pri nas je bila prav gradnja čistilne naprave v Mestni občini Maribor. Čeprav je bilo v Sloveniji realiziranih več projektov, sta v tem magistrskem delu izpostavljena še dva, in sicer čistilna naprava v Mestni občini Murska Sobota ter čistilna naprava v Občini Laško. Prvi projekt je izbran, ker je zasebni partner enak kot pri projektu v Občini Ig, drugi pa zato, ker je zasebni partner tujec.

Podobno kot v Sloveniji se tudi v drugih državah za zagotovitev potrebne infrastrukture poslužujejo JZP. Evropska Komisija (v nadaljevanju EK) je zato za države članice in države kandidatke že pred časom pripravila smernice za izvedbo uspešnih partnerstev. Da bi JZP javnim partnerjem še bolj približala, je naredila tudi analizo nekaterih že izvedenih partnerstev. S področja čiščenja odpadnih voda so bili tako analizirani projekti v Romuniji, Nemčiji in na Irskem. Ti projekti so predstavljeni tudi v tem magistrskem delu.

Namen magistrskega dela je, s pomočjo domače in tuje strokovne literature, predstaviti koncept JZP kot način zagotavljanja potrebne infrastrukture v državi oz. občini. Predstavitev v nadaljevanju predstavlja osnovo za analizo JZP pri gradnji čistilnih naprav v Sloveniji in tujini, s poudarkom na čistilni napravi v Občini Ig.

Cilj magistrskega dela je, na podlagi praks podobnih projektov po Sloveniji in svetu, ugotoviti, ali so elementi obstoječih investicijskih dokumentov v Občini Ig in posledične koncesijske pogodbe ustrezni. V namen podpore zgornjemu cilju sem oblikovala štiri hipoteze, ki jih skušam tekom magistrskega dela potrditi oz. zavreči:

- H1: terminski načrt projekta je časovno izvedljiv;
- H2: delitev tveganj, ki izhajajo iz projekta oz. ki vplivajo na izvedbo projekta, je primerna;
- H3: finančni okvir projekta je sestavljen na podlagi realnih podatkov o uporabi storitev in primernih cenah storitev;
- H4: izvedba projekta z JZP je smiselna in finančno upravičena.

Magistrsko delo je sestavljeno iz dveh vsebinskih sklopov. Prvi, teoretični, je sestavljen iz poglavja, namenjenega predstavitvi koncepta JZP. Natančnejši opredelitvi definicije in elementov JZP sledijo delitve oblik JZP glede na različne kriterije. Teoretični del se zaključuje z opisom faz v postopku sklenitve in izvajanja JZP.

Drugi sklop magistrskega dela je praktične narave in je namenjen gradnji in upravljanju čistilnih naprav z JZP. Ta sklop je razdeljen na dve poglavji. V prvem so najprej predstavljene značilnosti projektov gradnje čistilnih naprav in njihovega upravljanja v primerjavi s projekti drugih sektorjev. Poglavje se nato nadaljuje s predstavitvijo izbranih projektov JZP s tega področja v drugih državah Evropske unije (v nadaljevanju EU) in Sloveniji.

V drugem oz. skupno tretjem poglavju magistrskega dela, je pozornost preusmerjena na čistilno napravo v Občini Ig. Prvo podpoglavje je namenjeno splošni predstavitvi projekta, ki zajema tudi predstavitev partnerjev. V nadaljevanju je v treh podpoglavjih – s področja časovnega okvira, finančne analize in analize občutljivosti – narejena primerjava investicijskih dokumentov in koncesijske pogodbe. Tretje poglavje je zaključeno z oceno izvedbe projekta izgradnje čistilne naprave z JZP v Občini Ig ter podanimi predlogi za spremembe v prihodnosti. Vse ugotovitve magistrskega dela so povzete v sklepu.

1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Eden izmed temeljnih ciljev javnega sektorja je zadovoljevanje javnih potreb, in sicer z zagotavljanjem javnih storitev oz. javne infrastrukture. Ker subjekti javnega sektorja razpolagajo z omejenimi proračunskimi sredstvi, s katerimi morajo zadovoljiti vse ali vsaj večino javnih potreb, se pri zadovoljevanju potreb poslužujejo sodelovanja z zasebnim sektorjem. Vključitev zasebnega sektorja, glede na obliko zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture, prinaša racionalizacijo stroškov oz. boljšo alokacijo javnih sredstev, izkoriščanje znanj in izkušenj zasebnega sektorja, prerazporeditev oz. delitev tveganj v zvezi z izgradnjo in upravljanjem med partnerjema (Pfeifer, 2011, str. 14; Mužina, 2007, str. 14).

Pfeifer (2011, str. 15) ločuje pet oblik zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture:

- klasičen način,
- izvajanje zunanje dejavnosti (angl. *outsourcing*),
- prenos stavbne pravice,
- JZP in
- materialno privatizacijo.

Kadar vsa tveganja v zvezi z izgradnjo, vodenjem in upravljanjem nosi javni sektor, govorimo o klasičnem načinu zagotavljanja. V tem primeru javni sektor prevzame tudi vse stroške, ki so oz. bodo nastali pri zagotavljanju določene storitve ali infrastrukture. Najpogostejša oblika klasičnega načina zagotavljanja je javno naročilo. Izvajanje zunanje dejavnosti je prva oblika, pri kateri že sodeluje zasebni sektor, in sicer kot zunanji izvajalec, ki ga najame javni sektor. Javni sektor v celoti financira zunanjega izvajalca, hkrati pa od njega zahteva zagotovitev javne storitve oz. javne infrastrukture ter delno odgovornost za izvedbo. Večjo vlogo pri zagotavljanju javne infrastrukture zasebni sektor pridobi s prenosom stavbne pravice. Zasebni sektor kot investitor na lastne stroške zgradi, financira in upravlja z infrastrukturo, javnemu sektorju pa na podlagi pogodbe plačuje nadomestilo za pridobitev stavbne pravice. Po izteku pogodbe mora investitor nepremičnino povrniti v prvotno stanje, s čimer se ta način zagotavljanja javne infrastrukture razlikuje od JZP, kjer se infrastruktura po izteku pogodbe vrne javnemu sektorju (BOT model¹). Popolno nasprotje klasičnemu načinu sodelovanja med obema sektorjema predstavlja materialna privatizacija, kjer javni sektor izvajanje storitev, vključno z infrastrukturo, v celoti prenese na zasebni sektor (Pfeifer, 2011, str. 15–26).

1.1 Pojem JZP in njegova zakonska ureditev

Tako Pintar (2009, str. 24–25) kot tudi Ferk in Ferk (2008, str. 166–167) ugotavljajo, da JZP, kljub svoji dolgi zgodovini, nima enotne definicije. Medtem ko nekateri strokovnjaki koncept JZP razlagajo kot pravni dogovor med javnim in zasebnim partnerjem, ki temelji zgolj na delitvi tveganj in nagrad, drugi ta partnerstva jemljejo kot alternativo tradicionalno javnim projektom. Zelo podobni pa sta si definiciji, ki jih uporabljajo v Veliki Britaniji in Združenih državah Amerike (v nadaljevanju ZDA). Oboji JZP opredeljujejo kot pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim sektorjem z namenom zagotavljanja javnih storitev in/ali javne infrastrukture.

V Sloveniji Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur.l. RS, št. 127/2006, v nadaljevanju ZJZP) v svojem drugem členu definira JZP kot:

»[...] 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,

¹ Podrobnosti BOT modela so predstavljene v poglavju 1.3.3.

vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu [...]«.

Podobna definicija se pojavi tudi na ravni skupnosti. EK (2004a, str. 3) v Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij (angl. *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, COM (2004) 327 Final, v nadaljevanju Zelena knjiga) pojasni JZP kot sodelovanje javnega sektorja in (zasebnih) poslovnih subjektov s ciljem ustanoviti, zgraditi ali obnoviti javno infrastrukturo oz. zagotoviti javne storitve. Med glavne značilnosti tega sodelovanja sodijo dolgotrajnost razmerja med partnerjema, (kompleksne) metode financiranja projekta ter delitev tveganja.

Različne definicije JZP se v svetu odražajo v različnih poimenovanjih tovrstnih partnerstev. Yescombe (2007, str. 4) tako razlikuje šest različnih poimenovanj. Prvo, javno-zasebno partnerstvo (angl. *Public-Private Partnership*), ki je uporabljeno tudi v tem magistrskem delu, najverjetneje izhaja iz ZDA, kjer so v 50. letih prejšnjega stoletja tako poimenovali projekte s področja izobraževanja in komunale. Ker je angleška kratica za obravnavana partnerstva enaka kratici paritete kupne moči (angl. *Purchasing Power Parity*, tj. PPP), so v Kanadi kratico za partnerstva spremenili v P3. V Veliki Britaniji, Maleziji in na Japonskem uporabljajo termin iniciativa zasebnih financ (angl. *Private Finance Initiative*), v Avstraliji pa zasebno financirani projekti (angl. *Privately-Financed Projects*). Zadnji dve poimenovanji se uporabljata predvsem v institucijah, kot so razvojne banke in Svetovna banka. Prve uporabljajo predvsem sodelovanje zasebnega sektorja (angl. *Private-Sector Participation*), Svetovna banka pa sodelovanje zasebnikov v infrastrukturi (angl. *Private Participation in Infrastructure*). Čeprav so si vsi izrazi zelo podobni, je pri pregledu svetovne literature potrebna velika previdnost, saj si termini niso enakovredni.

Z vstopom v EU je Slovenija prevzela tudi evropski pravni okvir, ki je sestavljen iz primarnih in sekundarnih pravnih virov. Med primarnimi je za področje JZP pomembna predvsem Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES) oz. trenutno veljavna Pogodba o delovanju Evropske unije, ki vsebuje tudi člene PES. Pogodba o delovanju EU v členih od 49 do 62 (2012/C 326/01) določa, da lahko državljani držav članic brez omejitev ustanavljajo (npr. gospodarske družbe) in zagotavljajo storitve na ozemlju druge države članice. Vrsto let je bila ta pogodba edina pravna osnova JZP na evropski ravni. Zaradi potreb po boljši pravni ureditvi je EK leta 2004 sprejela že omenjeno Zeleno knjigo, ki sodi med t. i. sekundarne pravne vire. Cilj Zelene knjige je bila predvsem ugotovitev, ali je na evropski ravni za zagotovitev večje pravne varnosti na področju JZP potrebna zavezujoča zakonodaja ali so dovolj samo smernice in priporočila (Ferk & Ferk, 2008, str. 174–176).

Poleg evropske zakonodaje in smernic javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji urejajo še ZJZP, Zakon o gospodarskih javnih službah ter Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-3). Primarni zakon na področju javno-zasebnega partnerstva je ZJZP, ki je bil sprejet leta 2006, v veljavo pa je stopil marca 2007. Njegov namen je spodbujanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem ter nacionalna uskladitev postopkov pri tovrstnem partnerstvu (Pfeifer, 2011, str. 24).

Vsebina zakona je dovolj natančna, da javne uslužbenke vodi skozi posamezne faze sklenitve oz. izvajanja JZP, po drugi strani pa je dovolj ohlapna, da ne omejuje za Slovenijo razmeroma nove oblike zagotavljanja javne infrastrukture in storitev. Ohlapnost zakona zadovolji tudi zasebni sektor, saj mu dopušča več svobode in inovativnosti pri iskanju rešitev (Ferk & Ferk, 2008, str. 185–186).

1.2 Temeljni elementi JZP

Neenotna definicija JZP sili avtorje k drugim načinom prepoznavanja tovrstnega partnerstva. Mnogi v ta namen izpostavljajo elemente, ki JZP ločijo od drugih oblik zagotavljanja javnih storitev in infrastrukture. Ti t. i. temeljni elementi so predstavljeni v nadaljevanju tega poglavja.

Že sam termin javno-zasebno partnerstvo nam pove, da le-tega tvorita javni in zasebni partner. **Javni partner** je v skladu s 5. členom ZJZP država oz. samoupravna lokalna skupnost, ki sklene razmerje JZP. Zakon v nadaljevanju loči drugega javnega partnerja, ki predstavlja s strani države ali občine ustanovljeno pravno osebo javnega prava. Javni oz. drug javni partner se s sklenitvijo razmerja zaveže k podelitvi pravice in obveznosti izvajanja dejavnosti, ki vključuje posebno in izključno pravico. To pravico oz. obveznost prejme **zasebni partner**, ki predstavlja drugo stran razmerja. Zasebni partner je lahko ena ali več pravnih oz. fizičnih oseb. Ferk in Ferk (2008, str. 193) pri tem ugotavljata, da v pravni teoriji fizična oseba ni izrecno opredeljena. Poraja se torej vprašanje, ali je zasebni partner lahko samo samostojni podjetnik posameznik ali tudi fizična oseba v širšem smislu. V praksi vlogo zasebnega partnerja največkrat prevzame projektno podjetje. Le-to je, s strani pravnih in fizičnih oseb (t. i. promotorji), ustanovljeno z namenom izvedbe in upravljanja pogodbeno določenega projekta (5. člen ZJZP; Yescombe, 2007, str. 3).

Med pomembnejše elemente sodi **javni interes**, ki ga ZJZP v 19. točki 5. člena opredeli kot splošno korist, ne pove pa, kakšna je ta korist. Ker v slovenski zakonodaji ni natančnega opisa javnega interesa, se lahko pri definiranju uporabi Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, v nadaljevanju ZUP), ki v 144. členu predpisuje skrajšani ugotovitveni postopek v upravni zadevi v primeru javnega interesa oz. kadar obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red, mir in varnost. Sam javni interes v postopku JZP ugotovi država, občina ali

drug javni partner in ga navede v javnem aktu. Namen JZP je zadovoljitev javnega interesa (5. člen ZJZP).

Najpomembnejši element obravnavanega partnerstva je **dolgoročna pogodba**. Tak pomen ji daje prav njena dolgotrajna uporaba, saj se JZP navadno sklepajo za več deset let, spremembe pogodbenih določil pa pomenijo višje stroške za oba partnerja. Pogodba o JZP je prav tako osnova za sklepanje vseh nadaljnjih pogodb, povezanih z nekim partnerstvom (npr. pogodbe o financiranju in gradbene pogodbe). Javni in zasebni partner v pogodbi natančno definirata projekt oz. storitev, osnove za plačilo, morebitne spodbude, ki jih bo deležen zasebni partner, tveganja, povezana z izvedbo partnerstva, načini nadzora nad izvajanjem storitev oz. projekta ter postopke ob izteku pogodbe. V primeru izgradnje javne infrastrukture in njenim upravljanjem pogodba o JZP vsebuje tudi določbe o lastništvu te infrastrukture. Kot v večini pogodb v poslovnem svetu, so tudi v tej navedene sankcije, ki doletijo posameznega partnerja ob neizpolnjevanju pogodbenih določil. Posebno pomembni na tem mestu sta tudi določbi, ki predpisujeta ukrepe ob nizki učinkovitosti oz. nizki kvaliteti storitev zasebnega partnerja ter možnost vstopa javnega partnerja v izvajanje projekta ali storitev s posredovanjem ali prevzemom upravljanja (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 91; Pintar, 2009, str. 26–27).

Kljub temu da vse pogodbe o JZP vsebujejo zgoraj omenjene postavke, pogodb ni mogoče sestavljati po univerzalnem obrazcu. Zaradi unikatnosti posameznega projekta je standardizacija teh pogodb zelo majhna. Posamezna pogodba o JZP mora tako upoštevati značilnosti projekta, za katerega se sklepa, ter gospodarsko stanje in pravo v državi, kjer se bo projekt izvajal (Mrak et al., 2005, str. 88; Pintar, 2009, str. 27).

Med specifike, ki se od projekta do projekta razlikujejo, sodijo tudi s projektom povezana tveganja. Le-ta so odvisna od faze nastanka (faza razvoja in priprave, izgradnje oz. poslovanja), glede na vrsto tveganja pa ločimo splošna in posebna projektna tveganja² (Mrak et al., 2005, str. 98). EK (2004a, str. 15) v 45. točki izpostavlja pomen ocene in **delitve tveganj** med javnega in zasebnega partnerja. Delitev tveganja pomeni, da se partnerja dogovorita, kdo izmed njiju bo nosil stroške, povezane s posameznim tveganjem. Partner, ki tveganje najlažje obvladuje (to pomeni, da ima nižje stroške), bo le-tega tudi prevzel, preostala tveganja pa bo prevalil na druge udeležence. Dobra oz. pravična razporeditev tveganj je temelj za uspeh JZP.

Pomemben, a ne nujen, element JZP je tudi **integracija različnih faz projekta**. V primeru klasičnega izvajanja projekta (tj. izvedba projekta z javnim naročilom) pri vsaki fazi projekta sodeluje drug izvajalec, ki ga država ali lokalna samouprava izbere na razpisu. Izvajalec v tem primeru pri svojem delu ne gleda na projekt kot celoto, temveč le na tisto fazo projekta, ki je zanj relevantna. To pomeni, da bo na razpisu skušal ponuditi cenovno

² Posamezna tveganja so predstavljena v podpoglavju 1.4.2.

ugodnejšo izbiro, pri sami izvedbi pa se bo to poznalo na kakovosti. Nasprotno, v primeru JZP, nastopa zgolj en izvajalec (projektno podjetje), ki bdi nad celotnim projektom. Izvajalec na projekt gleda celostno, v vsaki fazi projekta upošteva tudi vpliv te faze na druge faze (boljša izolacija v času izgradnje pomeni nižje stroške v fazi upravljanja), kar pomeni, da izvajalec ne izkazuje nižjih stroškov na račun kakovosti (Pintar, 2009, str. 28, 117–118).

Kupci oz. uporabniki storitev **so končni potrošniki ali država**. Potrošniki zasebnemu partnerju plačujejo direktno za storitve v primeru koncesij (npr. cestnina za uporabo ceste). Koncesionarju (zasebnemu partnerju) koncesijo podeli koncedent (javni partner), ki v zameno za to pravico zahteva določeno plačilo. Drugi vir dohodka zasebnega partnerja predstavljajo izdatki države oz. javnega partnerja. Le-ti lahko predstavljajo plačilo končnega produkta ali storitve (npr. zapor), plačilo za infrastrukturo, s katero javni partner zagotavlja nove storitve (npr. šola) oz. plačilo za infrastrukturo, ki jo bodo uporabljali končni potrošniki (npr. državna cesta) (International Monetary Fund [IMF], 2004, str. 7).

1.3 Temeljne oblike JZP

JZP je začelo pridobivati na svoji vlogi v 80. letih prejšnjega stoletja. Dolžniška kriza in neučinkovitost javnega sektorja v infrastrukturni dejavnosti sta prisilili države, da te dejavnosti ločijo na tiste, ki imajo monopolno obliko in je državna regulacija nujna, in tiste, ki boljše delujejo v pogojih konkurence brez državne regulacije. Glede na to delitev so se izoblikovale številne oblike zagotavljanja javne infrastrukture in storitev, pri katerih sodelujeta tako javni kot zasebni sektor (Mrak et al., 2005, str. 30). Posamezne oblike, ki se med seboj razlikujejo glede na organizacijski odnos, lastništvo nad infrastrukturo in oblike projektnega financiranja, so predstavljene v nadaljevanju tega poglavja.

1.3.1 Oblike JZP glede na organizacijski odnos

Delitev oblik JZP glede na organizacijski odnos med sektorjema je glavna delitev oblik javno-zasebnih partnerstev tako v ZJZP kot tudi v Zeleni knjigi. V okviru te delitve ZJZP v 23. členu razlikuje med pogodbenim in statusnim oz. institucionalnim partnerstvom.

Temelj **pogodbenih partnerstev** predstavlja pogodba oz. pogodbeno razmerje med obema sektorjema. Tovrstna partnerstva, poleg ZJZP, ureja še ZJN-3 ter temeljni in drugi zakoni, ki urejajo gospodarske javne službe. Pogodbena partnerstva se izvajajo v obliki koncesijskega ali javno-naročniškega razmerja. Glavna razlika med obema razmerjema je v delitvi tveganj. V kolikor večino tveganja prevzame javni partner, se tako JZP šteje za

javno-naročniško partnerstvo,³ v nasprotnem primeru pa govorimo o koncesijskem partnerstvu (EK, 2004a, str. 8; Mužina, 2007, str. 36–38).

Koncesijsko partnerstvo je dvostransko razmerje med javnim (koncedent) in zasebnim (koncesionar) partnerjem, kjer prvi drugemu podeli pravico ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu. Koncesionar zadevno dejavnost opravlja neposredno za končnega uporabnika, ki ga tudi plačuje, medtem ko koncedent opravlja le funkcijo nadzora nad opravljanjem javne službe oz. dejavnosti (Pfeifer, 2011, str. 35; EK, 2004a, str. 9).

Nasprotno od koncesijskega partnerstva gre pri javno-naročniškem za odplačno razmerje med javnim partnerjem (naročnik) in zasebnim partnerjem, ki lahko nastopa kot dobavitelj blaga ali izvajalec gradenj oz. storitev. Zasebni partner opravlja svojo obveznost direktno za naročnika, ki mu za to plačuje v skladu s pogodbo. Izbor zasebnega partnerja se v javno-naročniških razmerjih opravlja na podlagi ZJN-3⁴ (Pfeifer, 2011, str. 36; EK, 2004a, str. 9).

Druga oblika JZP glede na organizacijski odnos, ki jo ZJZP v 96. členu natančneje opredeli, je **statusno partnerstvo**. Pri tovrstnem partnerstvu javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti izvajalcu statusnega JZP. Javni in zasebni partner postaneta družbenika v skupni pravni osebi, ki je novoustanovljena oz. ustvarjena s prodajo ali nakupom deleža v obstoječi pravni osebi (Pfeifer, 2011, str. 36).

Statusno razmerje omogoča javnemu partnerju, da kot družbenik ohrani razmeroma velik del nadzora nad izvajanjem projekta oz. storitev, nadzor pa lahko kasneje prilagaja glede na trenutne razmere. Tesna povezanost s projektom javnemu partnerju omogoča, da pod okriljem zasebnega partnerja, pridobi izkušnje in znanja, ki so potrebna za vodenje projekta oz. izvajanje storitev (EK, 2004a, str. 18).

Kot že omenjeno, se statusno partnerstvo lahko vzpostavi z ustanovitvijo nove pravne osebe. Le-to lahko ustanovijo država, ena ali več občin ali drug javni partner ter en ali več zasebnih partnerjev. Rezultat tovrstnega partnerstva je prenos izvajanja pravic in obveznosti na novoustanovljeno pravno osebo. Prenos pravic in obveznosti na pravno osebo pa je tudi rezultat statusnega partnerstva z nakupom oz. prodajo deleža. Razlika med obema oblikama partnerstva je v tem, da gre v prvem primeru za nakup deleža v osebi javnega ali zasebnega prava oz. za dokapitalizacijo, v drugem primeru pa gre za zasebni nakup deleža v javnem zavodu (Bohinc, 2007, str. 83).

³ Poimenovanje javno-naročniških partnerstev je neodvisno od poimenovanja istih razmerij z drugimi, področnimi zakoni (Mužina, 2007, str. 38).

⁴ Postopek izbora »zasebnega partnerja« v skladu z ZJN-3 je opisan v podglavju 1.4.1.

Med oblike statusnega partnerstva ne sodi konverzija terjatev javnega partnerja v delež v pravni osebi zasebnega prava v postopku stečaja, prisilne poravnave oz. drugega ukrepa, katerega posledica je prenehanje pravne osebe. Kadar pa namen ukrepa ni prenehanje pravne osebe, se taka konverzija šteje za statusno partnerstvo, saj še vedno obstaja zasebni partner, ki tvori JZP (Bohinc, 2007, str. 83–84; 97. člen ZJZP).

1.3.2 Oblike JZP glede na lastništvo nad infrastrukturo

Oblike JZP se med seboj razlikujejo tudi glede lastništva nad infrastrukturo med izvajanjem oz. po končani izvedbi partnerstva. V okviru te delitve Mrak et al. (2005, str. 32–32) ločijo pet klasičnih oblik JZP, ki se med seboj razlikujejo tudi glede upravljanja in vzdrževanja infrastrukture, kapitalskih investicij, financiranja, delitve tveganj ter trajanja pogodbe oz. partnerstva.

Prva, najpreprostejša oblika partnerstva, v kateri lahko sodeluje zasebni sektor, je **pogodba o upravljanju storitev**. Le-ta se običajno sklene za krajše obdobje (do dveh let), in sicer kot javno-naročniško razmerje, s katerim se zasebni sektor zaveže, da bo izvajal v naprej določene storitve, ki jih javni partner ne zmore (pomanjkanje kadrov) ali ne zna (potrebna specifična znanja). Preostale infrastrukturne dejavnosti, ki niso zajete v pogodbi, še naprej opravlja javni partner. Slednji še vedno obdrži lastništvo nad infrastrukturo, hkrati pa nosi vsa poslovna tveganja ter zagotavlja finančna sredstva, potrebna za investicije ter plačilo zasebnega partnerja. Ta oblika pogodbe oz. partnerstva se najpogosteje uporablja v primeru vzdrževanja infrastrukturnih objektov (Mrak et al., 2005, str. 33).

Javni partner zadrži lastništvo nad infrastrukturnim objektom tudi v primeru **pogodbe o vodenju in upravljanju**. Kot pove že sam naziv pogodbe, se z njo na zasebnega partnerja prenese upravljanje, vodenje in navadno tudi vzdrževanje infrastrukturnega objekta. Kljub temu pa investicijsko financiranje kot tudi komercialno tveganje, povezano z objektom, ostaja v rokah javnega sektorja. Plačilo, ki ga zasebni partner dobi za upravljanje, je lahko določeno s fiksnim zneskom oz. variabilnim v odvisnosti od kvalitete opravljenih storitev, možne pa so tudi druge oblike plačil (npr. plačilo ob dosegu v naprej določenega cilja). Pogodbe o vodenju in upravljanju se sklepajo za srednjeročno obdobje, tj. za obdobje treh do petih let (Mrak et al., 2005, str. 33–34; Ferk & Ferk, 2008, str. 255–256).

Za nekoliko daljše obdobje (5 do 10 let) pa se sklepajo t. i. **lizing pogodbe**. Le-te dajejo zasebnemu partnerju pravico upravljanja, vzdrževanja in vodenja poslovanja infrastrukturnega objekta. Ker gre za najemno pogodbo, ostane objekt še vedno v lasti javnega sektorja. Prav tako javni sektor krije tudi vse kapitalske investicije in prevzame del poslovnega tveganja. Drugi del tveganja odpade na zasebno podjetje. Dohodek najemnika predstavljajo plačila uporabnikov javne storitve, zato mora zasebni partner strmeti k racionalizaciji stroškov, povečanju učinkovitosti sistema pobiranja plačil in k optimizaciji

rednega vzdrževanja z namenom nepretrganega izvajanja javne službe (Mrak et al., 2005, str. 34; Ferk & Ferk, 2008, str. 257).

Četrta oblika JZP je **koncesijska pogodba**. S sklenitvijo slednje koncesionar prevzame celotno odgovornost za izvajanje javne službe, vključno z upravljanjem in vzdrževanjem infrastrukturnega objekta ter celotno tveganje, povezano s poslovanjem. To pomeni, da koncesionar krije tudi morebitno izgubo v primeru, ko stroški poslovanja presegajo prihodke iz naslova izvajanja javne službe. S prenosom poslovnega tveganja na zasebnega partnerja javni partner doseže, da koncesionar v celotnem obdobju trajanja koncesije nadzoruje in optimizira stroške. Infrastrukturni objekt s koncesijo še vedno ostaja v javni lasti, kljub temu pa se sama izvedba kapitalskih investicij prenese na koncesionarja. Ker so stroški teh investicij praviloma visoki in jih koncesionar ne more pokriti v krajšem obdobju, se koncesijske pogodbe praviloma sklepajo za obdobje 20 do 30 let (Mrak et al., 2005, str. 34; Ferk & Ferk, 2008, str. 262–263).

Edina klasična oblika JZP, pri kateri se lastništvo nad infrastrukturnim objektom v času trajanja pogodbe prenese na zasebnega partnerja, je **BOT-oblika projektnega financiranja**. Takšno partnerstvo je običajno sklenjeno za obdobje od 15 do 30 let oz. za obdobje, v katerem se zasebnemu partnerju povrne začetna investicija. Sama oblika od zasebnika zahteva, da infrastrukturo zgradi, upravlja in vzdržuje, nato pa jo prenese v last javnega sektorja. Infrastrukturnim uporabnikom zasebni partner zaračuna v naprej določeno ceno. Če je v pogodbi določeno, da mora javni partner neodvisno od svojih potreb kupiti fiksno, minimalno količino storitev, se del poslovnega tveganja prenese na javni sektor, sicer pa celotno tveganje nosi zasebnik. BOT oblika partnerstva se običajno uporablja pri večjih infrastrukturnih projektih, v okviru katerih se zgrajen oz. obnovljen objekt uporablja za izvajanje javnih služb (Ferk & Ferk, 2008, str. 258–259).

1.3.3 Oblike JZP glede na oblike projektnega financiranja

Mrak et al. (2005, str. 9, 13) opredelijo projektno financiranje kot obliko zagotavljanja srednjeročnega in dolgoročnega kapitala za naložbo v projekt, kjer prihodki projekta predstavljajo glavni vir financiranja, premoženje projekta pa glavno zavarovanje. Ker je sam projekt običajno dolgoročne narave (npr. izgradnja komunalne infrastrukture), mora biti projektno financiranje strukturirano tako, da lahko investitor na dolgi rok pričakuje dobiček. Kljub temu da so projekti večinoma infrastrukturne narave, pa projektnega financiranja ni moč enačiti z JZP, saj je tako financiranje možno tudi samo v zasebnem sektorju (Pfeifer, 2011, str. 37). V nadaljevanju so predstavljene le tiste oblike projektnega financiranja, ki se lahko uporabljajo v okviru JZP, med seboj pa se ločijo glede na stopnjo tveganja in vključenosti zasebnega sektorja.

Najnižje tveganje za zasebni sektor predstavlja oblika **DB** (načrtuj-izgradi; angl. *design-build*). Zasebnik pri tej obliki infrastrukturni objekt načrtuje in izgradi ter prevzame manjši del projektne tveganja. Preostanek tveganja ter lastništvo nad objektom nosi javni partner, ki objekt tudi vzdržuje in upravlja (The National Council for Public-Private Partnerships [NCPPP], b.l.).

V okviru oblike **OM** (upravljaj-vzdržuj; angl. *operation-maintenance*) zasebni sektor prevzame upravljanje in vzdrževanje javnih dobrin. Lastništvo le-teh ostane v rokah javnega sektorja. V tem primeru gre za pogodbo v okviru izvajanja zunanje dejavnosti, ki velja do zaključka projekta (Pfeifer, 2011, str. 38).

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, pri katerem zasebni partner infrastrukturni objekt izgradi in financira, nato pa lastništvo prenese na javnega partnerja, se imenuje **BTO** (izgradi-prenesi-upravljaj; angl. *build-transfer-operate*). Po prenosu zasebnik infrastrukturo dolgoročno najame in upravlja, s tem pa pridobi možnost, da si povrne stroške prvotne naložbe in ustvari normalen donos (Ministry of Municipal Affairs, [MMA], 1999, str. 9).

Nadgradnja DB pogodbe z zasebnim upravljanjem infrastrukture tvori obliko **DBO** (načrtuj-izgradi-upravljaj; angl. *design-build-operate*). Ta oblika za javni sektor predstavlja poenostavitev oz. združitvev treh pogodb v eno. Namesto pogodb z arhitektom, gradbenim podjetjem in upravljavcem, se sklene pogodba z enim zasebnikom, ki je zadolžen za izvršitev vseh treh faz projekta. Lastništvo nad infrastrukturnim objektom pri DBO obliki ostaja v rokah javnega sektorja (NCPPP, b.l.).

Pfeifer (2011, str. 39) izpostavi še dve obliki projektnega financiranja, kjer lastništvo nad infrastrukturo ostaja v javni lasti. To sta **BROT** (izgradi-najemi-upravljaj-prenesi; angl. *build-rehabilitate-own-transfer*) in **BLOT** (izgradi-zakupi-upravljaj-prenesi; angl. *build-lease-operate-transfer*). V obeh primerih zasebni partner izgradi potrebno infrastrukturo, jo nato najame oz. zakupi z licenco in upravlja. Po preteku obdobja, za katerega je bila sklenjena najemna oz. zakupna pogodba, se infrastruktura prenese na javni sektor.

Najpogosteje uporabljena oblika projektnega financiranja je BOT oblika (izgradi-upravljaj-prenesi; angl. *build-operate-transfer*). Kot že omenjeno v podpoglavju 1.3.2, se tu zasebni partner s pogodbo zaveže, da bo izgradil, upravljal in vzdrževal infrastrukturni objekt. Po preteku pogodbe se lastništvo nad infrastrukturo, vključno z upravljanjem in vzdrževanjem, prenese na javnega partnerja. Financiranje projekta praviloma prevzame zasebnik, ki nato uporabnikom infrastrukture zaračuna nadomestilo za uporabo, le-to pa predstavlja glavni vir dohodka za zasebnega partnerja (NCPPP, b.l.).

Kadar je potrebna infrastruktura že izgrajena, a je ta neustrezna, se uporablja model **LDO** (zakupi-razvij-upravljaj; angl. *lease-develop-operate*). Pri tej obliki projektnega financiranja zasebni partner zakupi infrastrukturni objekt v javni lasti in ga prenove, posodobi oz. nadgradi. Financiranje, potrebno za takšno posodobitev, zagotovi zasebnik. Ko je prenova končana, zasebnik do konca trajanja pogodbe upravlja in vzdržuje infrastrukturni objekt (Pfeifer, 2011, str. 39).

Podobno kot pri obliki BOT tudi pogodba, sklenjena po modelu **BOO** (izgradi-lasti-upravljaj; angl. *build-own-operate*), določa, da mora zasebni partner izgraditi potrebno infrastrukturo ter jo upravljati in vzdrževati. Ta model se od BOT razlikuje po tem, da se lastništvo nad infrastrukturo ne prenese na javni sektor, temveč ostane v zasebni lasti. Za pokritje vseh stroškov in začetne investicije, zasebnik uporabnikom zaračunava nadomestilo za uporabo (Ferk & Ferk, 2008, 261).

Infrastruktura ostane v lastni zasebnega podjetja tudi v primeru oblike **BBO** (kupi-izgradi-upravljaj; angl. *buy-build-operate*). Le-ta predvideva, da javni sektor zasebnemu proda infrastrukturo, ki jo nato zasebnik obnovi oz. izboljša. Po obnovi zasebni partner, v skladu s pogodbo, tudi upravlja in vzdržuje infrastrukturni objekt (Pfeifer, 2011, str. 39).

1.4 Postopek sklenitve JZP

Raznolikost glede na obliko JZP se razblini pri postopku sklenitve posameznega partnerstva, ki je zakonsko določen. Vendar pa zakonodajni okvir ni enak za vse oblike JZP. Kot krovni zakon, ki opredeljuje postopek sklenitve partnerstva, se v večini primerov uporablja ZJZP. V primeru pogodbenih partnerstev pa se poleg ZJZP uporabljajo tudi določbe ZJN-3, kadar narava partnerstva to predvideva. V nadaljevanju sta predstavljena postopka sklenitve partnerstva po ZJN-3 ter ZJZP.

1.4.1 Postopek sklenitve po ZJN-3

Postopek javnega naročanja se lahko glede na ZJN-3 (Ur.l. RS, št. 91/2015; 54.–90. člen) razdeli na devet faz:

1. predhodno informativno obvestilo,
2. izračun ocenjene vrednosti,
3. sklep o začetku postopka ali dokumentiranje vira in obsega sredstev,
4. priprava razpisne dokumentacije,
5. objava obvestila o javnem naročilu,
6. predložitev in odpiranje ponudb,
7. pregled in ocenjevanje ponudb,
8. odločitev o oddaji javnega naročila in

9. objava obvestila o oddaji javnega naročila.

Prva faza postopka javnega naročanja ni obvezna. V kolikor se naročnik oz. javni partner odloči za objavo predhodnega informativnega obvestila, mora upoštevati, da se obvestilo lahko nanaša na obdobje največ 12 mesecev od objave. Prva obvezna faza postopka pa je izračun ocenjene vrednosti. Javni partner mora izdelati načrt nabav ter finančni načrt za pokritje teh nabav, saj lahko le tako v naslednji fazi, tj. v sklepu o začetku postopka, navede vir sredstev za financiranje javnega naročila (54. in 66. člen ZJN-3; Javornik, Železnik & Čerič, 2006, str. 15–16).

Najpomembnejša faza pri javnem naročilu je priprava razpisne dokumentacije. V njej javni partner natančno opredeli predmet javnega naročila in povabi ponudnike (zasebne partnerje) k oddaji ponudb. Naročnik mora v razpisni dokumentaciji potencialnim ponudnikom dati jasna navodila za izdelavo ponudbe ter navesti pogoje in način izbire ponudnika. Dobro pripravljena razpisna dokumentacija pomeni osnovo za kasnejše faze postopka (Mužina & Vesel, 2007, str. 171–172).

Ko je razpisna dokumentacija pripravljena, jo mora naročnik, skupaj z obvestilom o javnem naročilu, objaviti na portalu javnih naročil. S tem začne teči obdobje, v katerem lahko zainteresirani ponudniki predložijo svoje ponudbe. Sledi javno odpiranje ponudb in njihovo ocenjevanje glede na kriterije, določene v razpisni dokumentaciji. Javni partner mora nato podati odločitev o oddaji naročila, v kateri je potrebno navesti razloge za odločitev ter roke in kraj, kjer je možno predložiti zahtevo za uveljavitev pravnega varstva, vključno z morebitnimi stroški zahteve. Odločitev o oddaji javnega naročila se ponudnikom v skladu z ZUP izda v pisni obliki. Pogodba o javnem naročilu se z izbranim ponudnikom sklene, ko odločitev o oddaji naročila postane pravnomočna. Najpozneje v 30 dneh po sklenitvi pogodbe mora naročnik javno objaviti tudi obvestilo o oddaji naročila (58. in 67. člen ZJN-3).

1.4.2 Postopek javno-zasebnega partnerstva po ZJZP

Postopek javno-zasebnega partnerstva, ki je določen v tretjem delu ZJZP, sestoji iz sedmih faz (III. del ZJZP):

- predhodni postopek,
- akt o JZP,
- javni razpis,
- izbira izvajalca JZP,
- podelitev in izvrševanje javnega pooblastila,
- nastanek razmerja JZP in
- izvajanje JZP.

Kljub določenim fazam pa zakon eksaktno ne določa, kaj posamezna faza vključuje, zato jih ekonomisti oz. strokovnjaki s področja JZP podrobneje razlagajo, s tem pa pomagajo potencialnim javnim in zasebnim partnerjem pri odločitvi o sodelovanju.

1.4.2.1 Predhodni postopek

Prva naloga države, občine ali drugega javnega partnerja v postopku JZP je identifikacija projekta, primerne za izvedbo v obliki JZP. V ta namen mora javni partner najprej izdelati srednjeročni načrt izvedbe projektov, nato pa za vsak posamezen projekt ugotoviti, ali obstaja javni interes za izvedbo tega projekta (Ferk & Ferk, 2008, str. 272). Poleg omenjenega načina identifikacije projekta pa ZJZP v 32. členu predvideva možnost identifikacije s strani potencialnih promotorjev. Naloga javnega partnerja je, da vsaj enkrat letno pozove potencialne zasebne vlagatelje k oddaji vlog o zainteresiranosti izvedbe projekta, ki izpolnjuje oz. bi lahko izpolnjeval pogoje za izvedbo preko JZP.

Naslednji korak postopka JZP je predhodni postopek, katerega namen je ugotoviti, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični in okoljevarstveni pogoji za izvedbo projekta ter posledično sklenitev JZP. Predhodni postopek začne javni partner na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti, poslana s strani zasebnega sektorja. V primeru slednje mora javni partner, skladno s 34. členom ZJZP, vlogo obravnavati in o njej odločiti v štirih mesecih od prejema, razen kadar:

- je predlagan projekt v nasprotju z ustavo ali zakonom,
- gre za dejavnosti, ki so povezane z varovanjem državne, uradne ali vojaške skrivnosti in bi z izvedbo postopka bilo varovanje onemogočeno,
- projekt ni ekonomsko upravičen ali
- se tak projekt že izvaja.

V tej fazi postopka se hkrati določijo tudi bistveni elementi partnerstva in opravi ocena finančne in ekonomske izvedljivosti projekta ter s pomočjo SWOT⁵ analize določi najprimernejšo obliko JZP. Rezultati predhodnega postopka se vsebinsko povzemajo v investicijskem elaboratu (31. člen ZJZP; Pfeifer, 2011, str. 41). Ker so stroški priprave tovrstne študije praviloma zelo visoki, Ferk in Ferk (2008, str. 273) svetujeta, da se med izvedbo študije sprti preverja rezultate ter da se v primeru, ko so ti neugodni za izvedbo JZP, zaključi študijo in s tem prepreči nastajanje višjih stroškov.

Študija izvedljivosti projekta z JZP je nujna, kadar ocenjena vrednost projekta presega 5.278.000 evrov (v nadaljevanju EUR). Če rezultati študije pokažejo, da izvedba projekta preko JZP ni smotna, lahko javni partner izvede projekt z javnim naročilom, v nasprotnem

⁵ Kratica je izpeljana iz angleških besed – Strength (prednosti), Weaknesses (slabosti), Opportunities (priložnosti), Threats (nevarnosti) (Ferk & Ferk, 2008, str. 279).

primeru pa je sklenitev JZP obvezna (8. člen ZJZP). S to določbo zakon spodbuja državo, občine in druge javne partnerje k upoštevanju možnosti JZP pri vseh večjih infrastrukturnih projektih (Ferk & Ferk, 2008, str. 274).

Predhodni postopek se začne s pripravo študije ekonomske izvedljivosti projekta, ki je tudi ključna faza predhodnega postopka, saj se na podlagi nje zasebni sektor odloči, ali bo vstopil v partnerstvo ali ne.⁶ Projekt za zasebnika ni zanimiv, če ne ustvarja pozitivnih učinkov oz. pozitivnega donosa. V ta namen se v ekonomski študiji izvedljivosti analizira stroške in prihodke podjetja, določi vire in dinamiko financiranja ter izračuna kazalce donosnosti in pripravi projekcije finančnih izkazov v različnih situacijah (Pfeifer, 2011, str. 119).

Analiza stroškov in prihodkov projekta od javnega partnerja zahteva, da te stroške in prihodke natančno definira, nato pa vse še ovrednoti. Višina stroškov, ki so lahko investicijski oz. stroški iz naslova poslovanja in financiranja, se določa na podlagi že obstoječih projektov, v nekaterih primerih pa na podlagi sklenjenih pogodb z dobavitelji, bankami in drugimi partnerji. Po drugi strani se višina prihodka določa na podlagi tržnih raziskav, s katerimi se ugotovi povpraševanje in pričakovane cene. Kot že omenjeno v poglavju 1.2 so lahko vir prihodkov tudi plačila s strani javnega partnerja (Pfeifer, 2011, str. 121–124).

Oceni stroškov in prihodkov sledi ugotovitev o ekonomski in finančni upravičenosti projekta, ki se jo poda na podlagi kazalnikov donosnosti. V praksi se najpogosteje uporabljata dva, med seboj povezana kazalnika, ki vrednost prihodnjih denarnih tokov z diskontiranjem prevedeta na skupno osnovo. To sta neto sedanja vrednost (v nadaljevanju NSV) in notranja (interna) stopnja donosa (v nadaljevanju ISD) (Mrak et al., 2005, str. 63).

NSV, ki jo izračunamo s pomočjo enačbe (1), kaže vrednost denarja v prihodnosti ob upoštevanju stroška denarja, ki je izražen z diskontno stopnjo (r) in predstavlja oportunitetni strošek kapitala. Natančneje, NSV diskontira vse prihodnje neto denarne tokove (D_t) na obdobje, ko nastane začetna investicija (I_0). V kolikor je NSV večja od 0, je projekt finančno upravičen, saj se bo premoženje zasebnega partnerja povečalo za višino NSV. Nasprotno pa NSV, ki je manjša od 0, pomeni, da se tak projekt ne bo izvedel, ker bo prinesel izgubo premoženja. Če je NSV enaka 0, je zasebni partner indiferenten do izvedbe projekta, saj v tem primeru pričakovani neto denarni tokovi zadoščajo za pokritje začetne investicije, zasebniku pa prinesejo zahtevan donos na kapital (Mrak et al., 2005, str. 63–64; Pfeifer, 2011, str. 127).

⁶ V kolikor se predhodni postopek začne na podlagi vlog o zainteresiranosti, mora javni partner v skladu z 2. členom Pravilnika o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva (Ur.l. RS št. 32/2007) vlogo primerjati z dokumentacijo, ki jo pripravi na podlagi Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

$$NSV = \sum_{t=1}^n \frac{D_t}{(1+r)^t} - I_0 \quad (1)$$

Mrak et al. (2005, str. 64) poudarjajo, da je NSV uporabna tudi v primeru, ko se zasebnik odloča med več različnimi možnostmi projektov oz. med projekti z različnim časovnim obdobjem (n). V teh primerih se izbere projekt oz. izvedbo projekta z najvišjo NSV.

Tesno povezana z NSV je tudi notranja stopnja donosa. Le-ta nam poda donos naložbe v celotnem obdobju trajanja projekta, in sicer kot diskontna stopnja, ki izenači prihodnje pričakovane neto denarne tokove z začetno investicijo. Kot je razvidno iz enačbe (2), predstavlja ISD diskontno stopnjo, pri kateri je NSV enaka 0. Pri odločitvi o sprejemu projekta zasebni partner primerja individualno diskontno stopnjo z ISD. Če je slednja višja, se bo vrednost premoženja zasebniku zvišala, v nasprotnem primeru pa bo izkazoval izgubo (Mrak et al., 2005, str. 64).

$$0 = \sum_{t=1}^n \frac{D_t}{(1+ISD)^t} - I_0 \quad (2)$$

Ko se z ekonomsko in finančno študijo izvedljivosti ugotovi, da je izvedba projekta z JZP ekonomsko upravičena, se predhodni postopek nadaljuje z izbiro najprimernejše oblike JZP. Za primerjalno analizo različnih oblik JZP se najpogosteje uporablja SWOT analiza (Ferk & Ferk, 2008, str. 278–279).

S SWOT analizo javni partner primerja prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti posamezne oblike JZP. Prednosti in slabosti posamezne oblike JZP se nanašajo predvsem na notranje dejavnike, tj. dejavnike, na katere ima javni partner vpliv. Prednosti predstavljajo tisti dejavniki, ki pozitivno vplivajo na doseganje cilja, slabosti pa tisti dejavniki oz. področja, ki bi jih javni partner moral izboljšati. Javni partner pa nima vpliva na zunanje dejavnike, zato nanje gleda z vidika priložnosti in nevarnosti (Kos, 2010). Ferk in Ferk (2008, str. 281) poudarjata, da lahko javni partner s SWOT analizo primerja poljubno število oblik JZP ter nato svojo izbiro opravi na podlagi prednostnih nalog, ki jih oblikuje ob upoštevanju časovne komponente, prenosa tveganj, možnosti nadzora, učinkovitosti izvedbe projekta ipd.

Končni rezultat predhodnega postopka je investicijski elaborat (31. člen ZJZP). V njem javni partner predstavi projekt z družbenega in pravnega vidika ter jasno navede pričakovane rezultate projekta. Investicijski elaborat naj bi vseboval tudi ugotovitve SWOT analize in ekonomske študije izvedljivosti. Pomemben del elaborata je tudi analiza tveganj, ki je predstavljena v nadaljevanju poglavja (The public-private partnership act, 2004, section 5).

1.4.2.2 Akt o JZP

Po uspešno zaključenim predhodnim postopkom se postopek JZP lahko nadaljuje s sprejetjem akta o JZP. Odločitev o sprejemu akta ZJZP (36. člen), razen v določenih primerih, prepušča izključno javnemu partnerju, pri tem pa mu ponudi tri možne rešitve.

Zakon v 11. členu (ZJZP) predvideva, da mora javni partner s sklepom sprejeti odločitev o JZP, ki vsebuje ugotovitev o obstoju javnega interesa ter odločitev o izvedbi projekta z eno izmed oblik JZP. Predmet JZP, pravice in obveznosti obeh partnerjev, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge sestavine razmerja pa naj bi javni partner uredil z aktom o JZP. Slednji mora biti napisan tako, da ne ovira pogajanj med obema partnerjema (36. in 39. člen ZJZP).

Kot že omenjeno, zakon državi oz. predstavniškemu organu samoupravne lokalne skupnosti dopušča tri možnosti (Mužina, 2007, str. 45):

- ločen obstoj odločitve o JZP iz 11. člena ZJZP in akta o JZP iz 36. člena ZJZP,
- skupni akt, ki vsebuje odločitev o JZP iz 11. člena ZJZP in akt o JZP iz 36. člena ZJZP, hkrati pa ureja še organizacijsko in prostorsko zasnovo izvajanja in način financiranja JZP, določa pravice in obveznosti uporabnikov dobrin oz. storitev ter pogoje, pod katerimi se le-te lahko uporabljajo oz.
- sprejetje odločitve o JZP iz 11. člena ZJZP, kjer določbe akta o JZP postanejo del vsebine javnega razpisa.

Ne glede na napisano je objava akta o JZP obvezna, kadar zasebni partner oz. izvajalec JZP pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega ali drugega splošnega akta (36. člen ZJZP).

1.4.2.3 Javni razpis

Naslednja faza postopka JZP je javni razpis, s katerim se izbere izvajalca javno-zasebnega partnerstva. Postopek javnega razpisa se začne z imenovanjem strokovne komisije, ki jo sestavljajo predsednik in najmanj dva člana. Naloga komisije je, da v skladu z določbami, navedenimi v razpisu, preveri ustreznost prejetih vlog, jih oceni ter nato svoje ugotovitve povzame v poročilu, ki ga posreduje javnemu partnerju (52. člen ZJZP).

Imenovanju strokovne komisije sledita priprava razpisne dokumentacije in javnega razpisa v ožjem pomenu ter njegova objava (Ferk & Ferk, 2008, str. 286). Objava javnega razpisa mora skladno s 48. členom ZJZP vsebovati najmanj:

- navedbo, da gre za JZP po tem zakonu,
- podatke o javnem partnerju,
- podatke o objavi odločitve o JZP in akta o JZP,
- predmet JZP,
- začetek in predvideni čas trajanja razmerja,
- postopek izbire izvajalca,
- pogoje za dvig razpisne dokumentacije,
- kraj, rok in pogoje za predložitev vlog,
- zahteve glede vsebine vlog,
- pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kandidati,
- pogoje za predložitev skupne vloge,
- merila za izbiro kandidata,
- naslov, prostor, datum in uro odpiranja ponudb in
- rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izidu javnega razpisa.

Pred sprejemom končnih ponudb lahko javni partner, ne glede na obliko JZP, za izbiro izvajalca izvede še postopek konkurenčnega dialoga. To je postopek, v katerem javni partner vodi dialog s potencialnimi zasebnimi partnerji ter tako od njih pridobi predloge in primerja različne rešitve, vse to javni partner nato vključi v postopek izbire ekonomsko najugodnejše ponudbe (Ferk & Ferk, 2008, str. 288).

Postopek konkurenčnega dialoga se začne z objavo dokumentacije, na podlagi katere potencialni izvajalci pripravijo začetne prijave. Javni partner nato v skladu s finančnimi, ekonomskimi, tehničnimi in drugimi pogoji, objavljenimi v javnem razpisu, izbere kandidate, s katerimi v drugi fazi postopka vodi dialog. V drugo fazo mora javni partner povabiti najmanj tri kandidate, s katerimi poišče najprimernejše rešitve za zadovoljitev potreb in ciljev javnega partnerja. V tej fazi se s potencialnimi partnerji uskladi tudi besedilo ter določi pravice in obveznosti obeh strank. Naloga javnega partnerja je, da vse kandidate obravnava enakopravno in jim nediskriminatorno posreduje vse informacije. Postopek se lahko izvede v več kot dveh zaporednih fazah, v kolikor je to že predvideno v javnem razpisu. S sprejetjem odločitve, da se dialog zaključi, javni partner pripravi končno povabilo k oddaji ponudb, ki morajo upoštevati vse v dialogu predstavljene rešitve (46. člen ZJZP; Ferk & Ferk, 2008, str. 288–289).

1.4.2.4 Izbira izvajalca JZP

S potekom razpisnega roka kandidati izgubijo možnost za predložitev oz. dopolnitev svojih vlog. Vse vloge, ki prispejo k javnemu partnerju po preteku roka, mora strokovna komisija še neodprte takoj vrniti pošiljatelju. Izbira izvajalca JZP se začne z javnim odpiranjem preostalih, pravočasno predloženih ponudb, o čemer se vodi tudi zapisnik. Kljub temu da javno odpiranje ponudb zagotavlja transparentnost, pa le-to ni obvezno, če javni partner to

določi z namenom zavarovanja uradne, vojaške ali državne tajnosti oz. poslovne skrivnosti. Ta odločitev mora biti objavljena že v javnem razpisu (Mužina, 2007, str. 53).

Naloga strokovne komisije je, da vloge pregleda ter ugotovi ali izpolnjujejo vse razpisne pogoje. V primeru nejasnosti sme komisija od kandidata zahtevati dodatna pojasnila, vendar pa slednji vloge ne sme spreminjati oz. dopolnjevati z namenom, da bi z dopolnitvijo bistveno spremenil vlogo in s tem vplival na njeno vrednotenje. V soglasju s kandidatom, sme javni partner v vlogi popraviti zgolj računске napake, odkrite pri pregledu (54. člen ZJZP).

Po končanem pregledu komisija za javnega partnerja pripravi poročilo, v katerem navede vloge, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev, ter tiste, ki jih. Slednje nato rangira glede na ustreznost izpolnjevanja postavljenih meril. Naloga javnega partnerja je, da vloge, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev, zavrže, izmed preostalih vlog pa na podlagi poročila strokovne komisije izbere izvajalca JZP. Svojo odločitev javni partner poda z aktom izbire izvajalca JZP (Mužina, 2007, str. 54).

Objava javnega razpisa javnega partnerja ne zavezuje k izbiri izvajalca JZP. V primeru, da nobena izmed prejetih vlog ni ustrezna ali da so vsi kandidati zavrjnjeni, se o tem izda akt, s katerim se konča postopek izbire, v njem se navedejo tudi stranke, ki so bile zavrjnjene ter razlogi za zavrnitev (Pfeifer, 2011, str. 45). Možna je tudi naknadna izločitev najbolj primernega oz. že izbranega kandidata ter izbira drugega najbolj primernega kandidata, kadar se utemeljeno izkaže, da prvi ne bom mogel izpolnjevati svojih obveznosti (Mužina, 2007, str. 55).

1.4.2.5 Nastanek razmerja JZP

Uspešni izbiri izvajalca JZP sledijo pogajanja o pogodbenih določbah. Čeprav je običajno pogodba o JZP del razpisne dokumentacije, jo morata javni in zasebni partner v tej fazi dokončno uskladiti, pri tem pa morata upoštevati načelo enakopravnosti in transparentnosti, kar pomeni, da se pogodba ne sme spreminjati v bistvenih elementih oz. tako, da bi se spremenila njena vrednost z vidika zavrjnjenih ponudnikov (Ferk & Ferk, 2008, str. 293). Cilji države, občine oz. drugega javnega partnerja so (MMA, 1999, str. 78–79):

- da si zagotovi nadzor nad kvaliteto izvajanja,
- da zavaruje uporabnike javnih storitev oz. infrastrukture ob morebitnih finančnih težavah zasebnega partnerja,
- da so koristi končnih uporabnikov z izvajanjem JZP višje, kot bi bile, če bi storitve oz. infrastrukturo zagotavljal javni partner sam,
- da se s projektom zagotavlja cenovno vrednost (angl. *value for money*) ter

- da se obvladovanje tveganj primerno porazdeli med oba partnerja.

EK (2003, str. 50) opredeljuje tveganje kot vsak dejavnik, vpliv oz. dogodek, ki ogroža izvedbo projekta z vidika stroškov, kvalitete ali pravočasne izvedbe. Glavno načelo vsakega JZP je delitev tveganj med oba partnerja, in sicer tako, da so stroški povezani s tveganjem najnižji.

Osnova za učinkovito delitev tveganj je identifikacija in opredelitev glede vseh tveganj, ki vplivajo na projekt. Tveganja, ki ne izvirajo iz projekta (t. i. splošna tveganja) se delijo na politična, ekonomska in pravna tveganja. Med prve, ki so povezani s političnim stanjem v državi, med drugim sodijo slabša bonitetna ocena države (višje cene zadolževanja zasebnika), uvozne in izvozne omejitve (težja zagotovitev surovin), nezainteresiranost nove vlade za stare projekte (možnost enostranske prekinitve pogodbe), sprememba zakonodaje in ne izdaja dovoljenj (daljši rok za izvedbo). Tveganje spremembe zakonodaje sodi tudi med pravna tveganja, medtem ko ekonomska tveganja vključujejo tveganja, povezana z ekonomskim stanjem države, kot je na primer tveganje spremembe menjalnega tečaja, ki lahko znatno podraži financiranje projekta (Pfeifer, 2011, str. 48; EK, 2003, str. 52–53).

Druga vrsta tveganj, ki jih morata javni in zasebni partner definirati, so t. i. projektna tveganja. To so tveganja, ki izvirajo iz projekta in na katera lahko vplivata oba partnerja. V primeru izgradnje infrastrukture in njenega upravljanja se tveganja razlikujejo glede na posamezna obdobja v življenjski dobi projekta. V obdobju načrtovanja se pojavljajo predvsem tveganja, povezana s tehnično pripravo projekta oz. neuspešno konkuriranje v postopku izbire izvajalca projekta, z začetkom gradnje pa se partnerja spopadata s tveganjem zamude pri izgradnji, višjimi stroški od načrtovanih oz. možnostjo ne izgradnje objekta (npr. zaradi finančnih težav). V fazi upravljanja infrastrukture sta med pomembnejšimi tveganji, ki jih morata partnerja upoštevati še pred podpisom pogodbe o JZP, tveganje upravljanja in tržno tveganje. Medtem ko je prvo povezano predvsem s slabo izbiro zaposlenih, je drugo odvisno od razmer na strani ponudbe (razpoložljivost surovin, gibanje cen) in povpraševanja (premajhno oz. preveliko povpraševanje) (Mrak et al., 2005, str. 104–107).

Poleg omenjenih tveganj Pfeifer (2011, str. 49–50) izpostavlja še tveganje višje sile, finančno tveganje ter tveganje izgube nadzora. Pri finančnem tveganju gre za tveganje finančne stabilnosti zasebnika oz. za tveganje, povezano s pridobitvijo virov financiranja, tj. z zmožnostjo pridobitve finančnih sredstev potrebnih za realizacijo projekta. Tveganje izgube nadzora pa nastane na strani javnega partnerja, in sicer pri finančno bolj zahtevnih projektih, kjer zasebni partner, glede na njegov vložek, zahteva večjo vlogo pri odločanju o drugih pomembnejših elementih pogodbe oz. razmerja.

S pogodbo o JZP partnerja določita začetek in konec razmerja ter vseh faz razmerja. Slednje so pomembne zlasti v tistih partnerstvih, kjer mora zasebni partner zagotoviti/obnoviti (tudi) javno infrastrukturo, saj je cilj javnega partnerja čimprejšnja izgradnja oz. čimprejšnji začetek zagotavljanja javnih storitev. Ta t. i. terminski načrt sodi kot osnova za uvedbo sankcij v primeru njegovega neizpolnjevanja. Neizpolnjevanje terminskega načrta pa je lahko tudi posledica nepredvidenih okoliščin. V kolikor partnerja teh primerov ne pokrijeta z analizo tveganja, morata morebitne situacije dodati med druge določbe pogodbe ter za vsako določiti partnerja, ki bo nosil stroške zamude. Terminski načrt je pomemben tudi za določitev plačil zasebnemu partnerju. Le-ta plačilo za svoje delo običajno prejme šele po koncu določenega obdobja oz. z začetkom izvajanja javne službe. Plačilo je lahko pogojeno tudi s kakovostjo izvajanja javne službe. V ta namen morata partnerja v pogodbi o JZP opredeliti optimalno raven izvajanja, sankcijo v primeru kršitev ter način izvajanja nadzora nad izvajanjem javne službe. Slednjega lahko izvaja posamezni partner ali tretja oseba (MMA, 1999, str. 82–83; Ferk & Ferk, 2008, str. 294–300).

Zaradi dolgotrajnosti razmerja partnerja težko fiksno določita posamezne določbe glede vsebine in cene izvajanja javne službe, zato mora pogodba o JZP obsegati načine uveljavljanja sprememb v JZP. Med trajanjem JZP se lahko pojavi tudi situacija, ko partnerstva ni več smiselno nadaljevati. Ne glede na to, ali je razlog za prenehanje partnerstva na strani javnega ali zasebnega partnerja, je v pogodbi potrebno predvideti višino odškodnine zasebniku (vsaj nadomestilo za investirana sredstva), ki se jo lahko zmanjša za škodo, nastalo javnemu partnerju. V določenih pogojih lahko javni partner uporabi t. i. varianto *step in* ter poseže v JZP tako, da opravljanje javne službe prevzame sam ali ga prenese na tretjo osebo. Ta varianta se uporabi le v nujnih primerih, ko je potrebna zaščita javnega interesa. Za primere reševanja morebitnih sporov partnerja v pogodbo o JZP zapišeta tudi načine reševanja, ki pogosto obsegajo medsebojni dialog oz. imenovanje zunanjega strokovnjaka, v izjemnih primerih pa možnost arbitraže in sodišča (Ferk & Ferk, 2008, str. 301–311).

Razmerje JZP nastane s podpisom pogodbe o JZP (68. člen ZJZP). Ne glede na to razmerje ne nastane, kadar je pogodba o JZP nična. V skladu z 69. členom ZJZP je pogodba nična, kadar se sklene z izvajalcem, ki ni bil izbran z aktom o izbiri oz. če je pogodba sklenjena ob neupoštevanju zakona (npr. brez postopka izbire). Pogodba je nična tudi v primeru, ko je bil akt o izbiri pravnomočno odpravljen ter se je v ponovnem postopku za JZP izbral drug izvajalec in v primeru, ko pogodbo sklene drug javni partner brez soglasja njegovega ustanovitelja.

1.4.2.6 Izvajanje JZP in nadzor

Po besedah Ferk in Ferk (2008, str. 312) se s podpisom pogodbe o JZP zaključi predhodna faza in začne faza izvajanja pogodbe. V tej fazi partnerja izpolnjujeta vse pogodbene obveznosti, kar pomeni, da zasebni partner izgradi infrastrukturo (če je to potrebno) in začne z izvajanjem javnih storitev, javni partner pa prevzame funkcijo nadzora nad izvrševanjem. Poleg omenjenega je zasebni partner z zakonom zavezan k obveščanju uporabnikov ter drugih oseb o izvajanju JZP, svojem delu, nalogah, pristojnostih ter pravicah in obveznostih uporabnikov in drugih pomembnih dejstvih. Obveščanje poteka v skladu s predpisi, ki urejajo dostop to informacij javnega značaja (72. člen ZJZP).

Kot že omenjeno se med izvajanjem JZP opravlja tudi nadzor nad izvajanjem. V ta namen mora zasebni partner najmanj enkrat letno pripraviti poročilo o izpolnjevanju svojih obveznosti, morebitnih pritožbah uporabnikov in njihovem reševanju, spremenjenih pogojih izvajanja JZP ter o vseh drugih okoliščinah, ki imajo lahko vpliv na izvajanje. Naloga javnega partnerja je, da na podlagi teh poročil ter z vpogledom v poslovne listine in računovodske izkaze izvajalca preveri, ali izvajanje poteka v skladu s pogodbo in ukrepa, kadar ugotovi kršitve (Ferk & Ferk, 2008, str. 312–313; Mužina, 2007, str. 72).

1.4.2.7 Prenehanje JZP

Postopek JZP se zaključi s potekom dogovorjenega časa oz. ko oba partnerja izpolnita vse svoje pogodbene obveznosti. Kot že omenjeno, lahko partnerstvo zaradi izredne situacije preneha pred potekom pogodbe. Razlog za tako prenehanje je med drugim tudi prenehanje obstoja zasebnega partnerja zaradi končanega stečajnega postopka. Kljub temu da se je partnerstvo končalo, pa mora javni partner zagotoviti nemoteno izvajanje javne službe, in sicer s pomočjo mehanizmov, ki so določeni v pogodbi o JZP (Ferk & Ferk, 2008, str. 314–315).

Kadar se projekt izvede s projektnim financiranjem, se postopek JZP zaključi z zaprtjem projektnega podjetja. Pri nekaterih oblikah projektnega financiranja (npr. BOT) se partnerstvo zaključi s prenosom lastništva nad infrastrukturo iz zasebnega na javnega partnerja. Pomembno je, da se postopki za prenos lastništva začnejo izvajati pred potekom pogodbe, saj mora biti infrastruktura na zadnji dan veljavnosti pogodbe pripravljena za prenos (Pfeifer, 2011, str. 152).

2 JZP NA PODROČJU IZGRADNJE ČISTILNE NAPRAVE

V EU se države članice zadnja leta trudijo izboljšati javne storitve ter zagotoviti potrebno javno infrastrukturo, pri čemer pa jih omejujejo nizki proračuni. Mnoge so rešitev poiskale v JZP, natančneje, v izkušnjah in finančnih sredstvih zasebnega sektorja (EK, 2003, str. 6).

Porast JZP je mogoče zaznati tudi na področju izgradnje čistilnih naprav oz. čiščenja komunalnih odpadnih voda. Razlog za porast je sprejetje Direktive Sveta 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode, ki določa, da morajo države članice v vseh naseljih z več kot 2.000 prebivalci zagotoviti zbiranje in čiščenje odpadnih voda (EU, 2010).

V nadaljevanju poglavja so najprej predstavljene posebnosti JZP na področju čiščenja odpadnih voda v primerjavi s projekti v drugih sektorjih. Poglavje se nato nadaljuje s predstavitvijo konkretnih primerov JZP s področja gradnje in upravljanja čistilnih naprav v drugih državah članicah EU in v Sloveniji. Med prve so vključeni trije projekti, ki jih je EK proučila z namenom predstavitve JZP javnim partnerjem in dopolnitve predhodno izdanih Smernic za izvedbo uspešnih JZP (angl. *Guidelines for the Development of Successful PPPs*) (EK, 2004b, str. 7). Tudi v okviru slovenskih primerov JZP z obravnavanega področja so predstavljeni trije projekti. Prvi je projekt, pri katerem je zasebni partner enak kot pri projektu v Občini Ig, pri drugem projektu je zasebni partner tujec, tretji projekt pa ima za zasebnega partnerja tako domačo kot tudi tujo družbo, za potrebe tega magistrskega dela pa je bil izbran zato, ker gre za prvi primer tovrstnega partnerstva pri nas.

2.1 Sektorske posebnosti JZP

Posamezni projekti JZP se med seboj razlikujejo, zato je vsakega potrebno obravnavati individualno. Kljub temu so si projekti znotraj posameznega sektorja podobni, saj jih odlikujejo enake značilnosti.

EK uvršča gradnjo čistilnih naprav ter čiščenje odpadnih voda v vodni sektor, za katerega so značilni visoki stroški investicije. Tako gradnja nove kot tudi obnova obstoječe čistilne naprave predstavlja za investitorja velik kapitalski vložek. Investicijska vrednost projekta v tem sektorju je običajno (odvisno do dotičnega primera) nižja od tistih, ki jih dosegajo projekti v sektorju za promet, a je vseeno visoka, kar vpliva tudi na trajanje pogodbenega razmerja. Pogodbe se sklepajo za obdobje 20 let in več. Dolgo pogodbeno razmerje omogoča zasebnemu partnerju, da pokrije svoje začetne stroške in si ustvari primeren dobiček (EK, 2004b, str. 8, 12).

V vodnem sektorju večino tveganj prevzema zasebni partner, kljub temu pa tveganja, ki jih prevzema javni partner, niso zanemarljiva. Delitev tveganj je po obsegu v tem sektorju primerljiva z delitvijo tveganj v sektorju za promet, do razlik pa prihaja pri prevzemanju posameznih tveganj. Tveganje povpraševanja tako v vodnem sektorju prevzema predvsem javni partner, ki mora zagotoviti dotok primerne količine odpadnih voda na čistilno napravo, medtem ko se v drugih sektorjih to tveganje prelaga na zasebnega partnerja (EK, 2004b, str. 12). Takšna delitev je razumljiva, saj gre v prvem primeru za zagotavljanje javne službe, kjer ni prostora za alternative oz. je teh zelo malo. V drugih sektorjih imajo

končni uporabniki več možnosti za alternativne rešitve (v primeru gradne avtoceste lahko uporabijo vzporedno regionalno cesto).

Zgrajeno kanalizacijsko omrežje oz. njegova gradnja omogoča dokaj natančno določanje števila končnih uporabnikov in s tem izračunavanje predvidenih prihodkov in stroškov upravljanja in vzdrževanja, kar naredi projekte v tem sektorju investitorjem še posebej privlačne. Cene storitev so določene in regulirane s strani javnega partnerja, vendar obstaja možnost, da se zasebni partner dogovori za drugačno obliko prejemanja plačil za opravljene storitve (npr. plačilo fiksnega zneska s strani javnega partnerja). V drugih sektorjih zasebni partnerji sami določajo cene storitev, kar lahko negativno vpliva na profitabilnost projekta. To velja predvsem za primere investicij z visokimi kapitalskimi vložki ter elastično krivuljo povpraševanja. V teh primerih tako previsoka kot tudi prenizka cena negativno vplivata na realizacijo projekta.

Poleg omenjenih prednosti lahko zgrajeno kanalizacijsko omrežje predstavlja grožnjo projektu gradnje in upravljanja čistilne naprave. V kolikor je komunalna infrastruktura stara ter poškodovana, bo morebiten nižji pritok odpadnih vod na čistilno napravo pomenil izpad dohodka zasebnega partnerja. Nižji pritok odpadne vode bi pomenil tudi nižje stroške, a ker bi šlo v tem primeru le za nižje variabilne stroške, ne pa tudi za fiksne, bi na dolgi rok zaradi nepokritosti slednjih projekt lahko postal neprofitabilen oz. nezanimiv za potencialnega investitorja.

Vsak projekt izgradnje infrastrukture od partnerjev zahteva, da pridobita ustrezna zemljišča. V kolikor so ta zemljišča v zasebni lasti (v lasti posameznikov oz. drugih družb), lahko njihov odkup predstavlja dolgotrajen in drag postopek. Za projekte v vodnem sektorju so zemljišča za gradnjo infrastrukture že vnaprej določena (npr. v prostorskih načrtih). Zemljišča so pogosto v lasti javnega partnerja že pred začetkom JZP. V primerih, ko temu ni tako, lahko dejstvo, da gre pri projektu za javno dobro, olajša proces odkupa oz. prenosa lastništva zemljišč na enega izmed partnerjev.

2.2 Projekti v drugih državah članicah EU

2.2.1 Romunija

V okrožju mesta Constanta v Romuniji so se zaradi nezadostnih kapacitet obstoječih čistilnih naprav vrsto let srečevali z resnimi okoljevarstvenimi problemi. Izpust vseh odpadnih voda, tako očiščenih kot tudi neočiščenih, skupaj z drugimi odpadki je bil izveden v Črno morje oz. druge površinske vode. Rezultat tega izpusta so bila močno onesnažena obmorska jezera ter obalni predel Črnega morja. Mesto, ki ga letno obiše več kot milijon turistov, se je odločilo modernizirati svoje čistilne naprave ter zmanjšati

onesnaženost obalnega predela z namenom ohranitve turizma, ki mestu predstavlja enega glavnih virov dohodka (EK & Vlada Romunije, 2000, str. 9).

Pred predvideno investicijo v višini 200 milijonov evrov je bilo odvajanje in čiščenje odpadnih voda pod okriljem družbe Regia Autonoma Judeteana Apa Constanta (v nadaljevanju RAJAC), ki je v sto odstotni lasti Sveta okrožja mesta Constanta (angl. *Constanta County Council*, v nadaljevanju Svet). Z uvedbo JZP pa bi se upravljanje in vzdrževanje obstoječega omrežja ter vse bodoče investicije preneslo na novo, projektno podjetje (angl. *Special Purpose Company*), katerega tretjinski lastnik bi, zaradi sprejetja JZP v širši javnosti, postal Svet. Slednji bi hkrati izvajal tudi nadzor nad projektom (EK, 2004b, str. 33–34).

RAJAC je v sodelovanju z EK in Evropsko banko za obnovo in razvoj (v nadaljevanju EBRD) izbral zasebnega partnerja. Kandidati so morali izpolnjevati vse tehnične zahteve, kot so na primer predpisana kakovost odpadne vode, odstotek pokritosti gospodinjestev idr. Najboljšega ponudnika pa bi se nato izbralo na podlagi finančnega kriterija, in sicer na podlagi najnižje cene za enak obseg storitev, a je zaradi volitev in nove politične situacije v okrožju projekt obstal v fazi izbire zasebnega partnerja med petimi kandidati, ki so izpolnili tehnične zahteve. V primeru izbire bi zasebni partner postal delni lastnik v združenem podjetju (angl. *joint venture*), hkrati pa mu bi bila dodeljena koncesija za opravljanje javne službe odvajanja komunalnih odpadnih voda za obdobje 20 let.

Terminski načrt projekta je bil, glede na finančni memorandum (EK & Vlada Romunije, 2000, str. 14), razdeljen na tri faze:

- pripravljalo fazo (od novembra 1999 do septembra 2000), ki je vključevala pripravo študije izvedljivosti, skupaj z ekonomsko in finančno analizo ter izdelavo razpisne dokumentacije,
- fazo izgradnje (od leta 2001 do leta 2006) in
- fazo upravljanja (od leta 2004 dalje).

Prvotno zasnovan projekt bi se moral financirati iz treh različnih virov. Del, 72,4 milijona EUR, naj bi bil zagotovljen s strani Instrumenta strukturne politike v pred-pristopnem obdobju, del v obliki posojil v višini 75 milijonov dolarjev in 20 milijonov EUR s strani EBRD, delno pa bi bilo potrebno tudi financiranje s strani zasebnega partnerja. Predvidena investicija slednjega je bila ocenjena na 20 do 50 milijonov EUR (EK, 2004b, str. 34).

Pri PPIAF – Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2006, str. 59) zaključujejo svojo analizo projekta v Romuniji z ugotovitvijo, da se je sistem JZP v tem primeru izbral le zaradi zagotovitve dodatnih finančnih sredstev. Analize, ali je partnerstvo sploh smotrno, ni bilo, hkrati je veljalo vsesplošno mnenje v javnem sektorju, da obstoječa javna

podjetja niso dovolj usposobljena, da bi sama dosegla zastavljene cilje glede čistoče vode in zmanjševanja onesnaženosti okolja. Kljub temu je bil projekt JZP dobro zasnovan, saj zanj niso obstajale nikakršne ovire, zagotovljena pa so bila tudi evropska sredstva. Edina težava, ki je botrovala prekinitvi projekta, je bila objava razpisa v času regionalnih volitev oz. volilne kampanje. V izogib podobnim situacijam pri drugih projektih EK (2004b, str. 35) svetuje, da se zakonodaja ter politični ciklusi upoštevajo že v zgodnji fazi načrtovanja JZP.

2.2.2 Nemčija

Z združitvijo Nemčije v začetku 90. let se je Berlin začel srečevati z različnimi izzivi, ki so se odražali v vse večjem proračunskem primanjkljaju. Med te izzive je med drugim spadala tudi združitev javnih podjetij Vzhodne in Zahodne Nemčije. S pomočjo političnih spodbud so se prepotrebne investicije financirale s strani zasebnega sektorja. V tem času se je pojavil tudi val JZP, saj so le-ta ponujala hitro in enostavno rešitev v primeru infrastrukturnih posodobitev, hkrati pa niso dodatno obremenjevala proračunov (Schaefer & Warm, 2014, str. 5–10).

Leta 1994 sta se v Berlin Wasserbetriebe združili podjetji Vzhodne in Zahodne Nemčije za zagotavljanje pitne vode, odvajanje odpadnih komunalnih voda ter upravljanje z vodovodnim in kanalizacijskim omrežjem. Podjetje je bilo sprva organizirano kot javno podjetje, v letu 1999 pa je s postopkom privatizacije postalo del holdinga Berlin Wasser Holding AG (v nadaljevanju Berlin Wasser). Večinski lastnik novoustanovljene družbe je z 50,1 % deležem ostala Zvezna dežela Berlin (v nadaljevanju dežela Berlin), preostali 49,9 % delež pa se je v enakih deležih razdelilo med tri zasebne partnerje: RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH in Veolia Deutschland GmbH (EK, 2004b, str. 30).

Dežela Berlin se je za tako partnerstvo odločila zaradi možnosti pokrivanja proračunskega primanjkljaja s sredstvi, prejetimi s privatizacijo. Ne glede na to, pa se je v pogodbo o JZP kot glavna dva cilja vneslo reorganizacijo podjetja z namenom vpeljave novih znanj ter izvedba novih investicij. Do konca leta 2009 je bilo tako predvidenih približno 250 milijonov EUR investicij letno, vendar pa so, zaradi velikega povpraševanja, investicije na letni ravni presegale to mejo. Sredstva za investicije se je zagotovilo tudi s pomočjo evropskih sredstev, in sicer s pomočjo posojila Evropske investicijske banke v višini 420 milijonov EUR (EK, 2004b, str. 31; Schaefer & Warm, 2014, str. 21).

Poleg že omenjenega je pogodba o JZP vključevala tudi zavezo o fiksnih cenah storitev do konca leta 2003 ter prepoved odpuščanja zaposlenih do leta 2014. S pogodbo je holding Berlin Wasser pridobil tudi koncesijo za zagotavljanje čiste pitne vode in odvajanje odpadnih komunalnih voda, za katero je moral letno plačati 68 milijonov EUR koncesnin (angl. *concession fee*) (EK, 2004b, str. 31).

Edini vir dohodka so holdingu predstavljala plačila s strani končnih potrošnikov. Cene so se izračunavale na podlagi fiksnih in variabilnih stroškov, ki so med drugim vključevali tudi stroške najete (zunanje) delovne sile, povečanih obveznosti, zahtevano stopnjo donosa ter stroške vključenih tveganj. Višina cene je morala biti določena tako, da so se pokrili vsi stroški, zvišala pa se je lahko le ob dejanskem zvišanju stroškov in ko je to odobril nadzorni odbor holdinga (Schaefer & Warm, 2014, str. 22–23).

Kot že omenjeno so bile cene storitev do leta 2003 zamrznjene, nato pa so se postopno začele višati. Razlog za zviševanje cen so bile finančne težave holdinga. Po besedah Schaefer in Warm (2014, str. 25–26) je do teh prišlo zaradi prevelikih kapacitet glede na trenutno povpraševanje. Število prebivalcev v deželi Berlin se je, v nasprotju s pričakovanji, zniževalo, kar pa je pomenilo, da so bili stroški vzdrževanja, ki so se računali na kubični meter porabljene čiste vode, višji. Drugi razlog za višje cene storitev pa leži v razdelitvi dobička. S pogodbo o JZP se je zasebnim partnerjem zagotovilo pričakovano stopnjo donosa, tudi če bi to pomenilo, da se mora dežela Berlin odpovedati svojemu deležu. Z namenom razbremenitve deželnega proračuna je po volitvah v letu 2003 nova vlada izpogajala drugačen način določanja cen. Berlinski senat je dobil nalogo določanja letne stopnje donosa, s tem pa so se cene začele postopno višati.

EK (2004b, str. 32) v svoji analizi ugotavlja, da je bila izbira oblike partnerstva, tj. združeno podjetje in koncesija, primerna za takratno gospodarstvo v tranzitu. Ta oblika namreč omogoča lažji prehod od javnega podjetja k zasebnemu, saj sta v primeru skupnega podjetja obe strani zainteresirani za uspeh. Slednje se je dobro pokazalo, ko se je Berlin Wasser znašel v finančnih težavah. Kljub temu da bi morali zasebni partnerji, v skladu s pogodbo o JZP, nositi večino finančnih tveganj, jim je javni partner prišel naproti in z odobritvijo višjih cen olajšal poslovanje.

Podobno kot v Romuniji je tudi v Nemčiji prišlo do političnih nasprotovanj partnerstvu. Nasprotovala pa je tudi javnost. Slednja je z referendumom leta 2011 zahtevala razkritje vseh pogodb, povezanih z JZP, saj so bile te do takrat zaupne narave. Schaefer in Warm (2014, str. 14–28) kritizirata odločitev takratne vlade o nerazkritju pogodb, saj nezaupanje v javnosti dolgoročno škodi vsem projektom. Pomembna je transparentnost. Poleg tega pa je pomembno tudi dolgoročno načrtovanje projektov, ki je neodvisno od političnih ciklusov, hkrati se pri takem načrtovanju sprejema bolj realistične ocene in odločitve kot v primeru časovne omejitve.

Schaefer in Warm (2014, str. 27) kritizirata tudi dejstvo, da se je privatizacijo izkoristilo za polnjenje deželnega proračuna. Ker je proračunski primanjkljaj običajno strukturne narave, ga je potrebno tako tudi reševati. Dobiček javnih podjetij pa se lahko, ob primerni zakonodajni ureditvi, uporabi zgolj za zmanjševanje vrzeli med prihodki in odhodki.

JZP je začelo razpadati leta 2010, ko je RWE Aqua GmbH prodal svoj delež holdinga deželi Berlin. Štiri leta pozneje je dežela zopet postala sto odstotni lastnik, Berlin Wasserbetriebe pa javno podjetje (Schaefer & Warm, 2014, str. 15).

2.2.3 Irska

V irskem Dublinu so že na začetku prejšnjega stoletja začeli prečiščevati svoje odpadne vode s čistilno napravo. Slednja je zagotavljala zgolj primarno čiščenje⁷ in je bila zgrajena za 325.000 prebivalcev, zato je z leti postala premajhna. Večanje števila prebivalcev ter dejstvo, da se je odpadno blato (tj. ostanek po čiščenju) odlagalo v dublinski zaliv in s tem posredno vplivalo na zdravje kopalcev ob obalah zaliva, je sprožilo razprave v irskem parlamentu in pozive k spremembam. Ne glede na omenjeno pa je dejansko spremembo prineslo šele sprejetje evropske direktive 91/271/EEC, na podlagi katere je Dublin moral zagotoviti sekundarno čiščenje odpadnih voda do leta 1998 (DKM Economic Consultants & Centre for Industrial Studies [DKM & CSIL], 2012, str. 23).

Projekt povečanja in posodobitve obstoječe čistilne naprave je bil dodeljen konzorciju treh podjetij, in sicer gradbenemu podjetju Ascon, podjetju Black & Veatch, ki je čistilno napravo zasnovalo, ter upravljavcu Anglian Water International. Konzorcij in dublinski mestni svet (angl. *Dublin City council*) sta s pogodbo o JZP sklenila partnerstvo v DBO obliki ter hkrati določila, da kritje tveganj, povezanih z vzdrževanjem in upravljanjem čistilne naprave, prevzame konzorcij. JZP je bilo sklenjeno za obdobje 25 let, vrednost projekta pa je bila ocenjena na 265 milijonov EUR. Sredstva za financiranje sta v enakih deležih prispevala EU s kohezijskimi sredstvi (posojilo) in vlada (DKM & CSIL, 2012, str. 32; EK, 2004b, str. 36–37).

Gradnja čistilne naprave se je začela leta 1995 in končala osem let pozneje, ko se je čistilna naprava tudi uradno odprla. Kljub temu da je bilo uradno odprtje leta 2003, so nekateri obnovljeni deli naprave obratovali že od leta 1999. Z odprtjem čistilne naprave se je izkazalo, da je prvotno načrtovana kapaciteta prečiščevanja, tj. 1,64 milijonov populacijskih ekvivalentov (v nadaljevanju PE⁸), premajhna, saj je običajna količina odpadnih vod dosegala 1,9 milijonov PE letno. Glavna vzroka za preobremenjenost sta bila podcenjevanje vpliva dnevnega turizma ter neupoštevanje vpliva malega gospodarstva (trgovine, restavracije ipd.). Ker rešitev nastale situacije ni bila možna na strani vzroka, je

⁷ V praksi obstajajo tri faze čiščenja odpadnih vod (DKM & CSIL, 2012, str. 9–11):

- primarno čiščenje, s katerim se odstrani trdne snovi, ki potonejo, ter olja in maščobo, ki plavajo na površini,
- sekundarno čiščenje, ki odstrani organske snovi ter zniža vsebnost amonijaka in dušika in
- terciarno čiščenje, s katerim se odstrani preostale škodljive mikroorganizme ter zniža vrednosti fosforja in dušika na ustrezne stopnje.

⁸ PE, populacijski ekvivalent, je enota obremenitve oz. onesnaževanja voda, ki ga povzroči človek v enem dnevu (Pomen kratic oz. okrajšav, 2015).

javni partner začel investirati v povečanje čistilne naprave na velikost 2,4 milijone PE do leta 2015 (DKM & CSIL, 2012, str. 2, 17, 42–43).

Poleg preobremenjenosti čistilne naprave sta se oba partnerja v prvih nekaj letih po odprtju spopadala tudi z velikim številom pritožb zaradi neprijetnih vonjav. Med poglavitne razloge, ki so prispevali k temu problemu, sta sodila tudi višje vrednosti vodikovega sulfida od pričakovanih ter napačno specificirane mejne vrednosti emisij vonja v gradbeni pogodbi. V upravljavski pogodbi tovrsten problem oz. njegovo reševanje ni bilo natančno opredeljeno, zato sta se javni in zasebni partner po dolgotrajnih pogajanjih dogovorila, da si bosta strošek odprave napak v vrednosti 1,2 milijona EUR delila. Kasneje se je izkazalo, da bo za popolno odpravo težav z neprijetnim vonjem potrebna večja investicija v čistilno napravo, ki jo je nato v celoti financiral javni partner. Novembra 2008 so se dela zaključila, pritožbe s strani bližnjih prebivalcev pa so drastično upadle (DKM & CSIL, 2012, str. 17, 43–44).

Edini vir dohodka konzorcija predstavljajo plačila dublinskega mestnega sveta, ki so namenjena pokrivanju stroškov upravljanja in vzdrževanja. Plačila so določena glede na količino prečiščene odpadne vode, izražene v PE, kar upravljavca spodbuja k nižanju svojih stroškov in s tem k maksimizaciji dobička (DKM & CSIL, 2012, str. 53; EK, 2004b, str. 37).

Na drugi strani pa vir dohodka javnega partnerja predstavljajo plačila končnih uporabnikov. Do leta 2015 so storitev odvajanja in prečiščevanja odpadnih voda plačevala samo podjetja. Cena storitev, ki se je oblikovala z upoštevanjem količine neprečiščene vode (v skladu z direktivo EU naj bi podjetja delno prečistila svoje odpadne vode), je bila hkrati postavljena dovolj visoko za kritje stroškov kapitala in upravljanja. Ker prihodki iz naslova plačil storitev niso krili vseh stroškov upravljanja, se je del sredstev zagotavljal iz sklada dodeljenega s strani irske vlade. Leta 2014 so na Irskem s spremembo zakonodaje dosegli, da morajo od 1. januarja 2015 tudi gospodinjstva plačevati storitev zagotavljanja pitne vode in odvajanja odpadnih voda (EK, 2004b, str. 37–38; Commission for Energy Regulation, 2015, str. 11).

EK (2004b, str. 36–38) prikazuje primer čistilne naprave v Dublinu kot projekt, kjer je bilo JZP uporabljeno za pridobitev novih znanj in tehnologij. Nova čistilna naprava zagotavlja sekundarno čiščenje z UV dezinfekcijo, pri tem pa se uporablja tehnologija, ki je v času izgradnje niso poznali nikjer na svetu.

2.3 Projekti v Sloveniji

Države članice EU, ki so se skupnosti pridružile od leta 2004 dalje, morajo cilje Direktive 91/271/EGS doseči do leta 2018 (EU, 2010). Kljub navedenemu, je Vlada Republike

Slovenije (v nadaljevanju RS) z 20. členom Uredbe o emisiji snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav (Ur.l. RS št. 45/07, 63/09, 105/10) določila, da je končni rok za zagotovitev vseh zahtev 31. december 2015.

V Sloveniji je zagotavljanje javnih služb, med katere sodi tudi odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, skladno z Ustavo RS in Zakonom o lokalni samoupravi v domeni občin. Način zagotovitve teh javnih služb občine predpišejo z odlokom, izbirajo pa lahko med režijskim obratom (izvajanje službe neposredno v okviru občinske uprave), javnim podjetjem, podelitvijo koncesije ali vlaganjem kapitala v dejavnost zasebnega prava (Vidmar et al., 2010, str. 28, 48).

2.3.1 Mestna občina Murska Sobota

Ena prvih čistilnih naprav v nekdanji republiki je bila čistilna naprava v Murski Soboti, ki je bila zgrajena leta 1972. Zaradi gradnje kanalizacijskega omrežja je kapaciteta čistilne naprave postala premajhna, zato se je občina leta 2002 odločila za gradnjo nove čistilne naprave (Komunala, javno podjetje d.o.o., Murska Sobota [Komunala JP d.o.o., MS], b.l.).

Mestna občina Murska Sobota je z Odlokom o načinu izvajanja gospodarske javne službe čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda na območju Mestne občine Murska Sobota (Ur.l. RS, št. 58/1999, 11/2002; 1. člen) že leta 1999 določila, da bo za opravljanje javne službe podelila koncesijo. Kot že omenjeno je občina tri leta pozneje začela s postopki za posodobitev čistilne naprave. Najprej je objavila javni razpis, v katerem je zainteresirane ponudnike pozvala k oddaji zavezujočih ponudb za opravljanje javne službe ter izgradnjo nove čistilne naprave v Murski Soboti in Bakovcih. Posebej izbrana komisija je med prejetimi ponudbami izbirala na podlagi naslednjih kriterijev (Ur.l. RS, št. 23/02; točki 4 in 8):

- končna cena za m³ čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih vod,
- rok izgradnje obeh čistilnih naprav,
- reference ponudnika,
- tehnična in finančna sposobnost ponudnika,
- koncesijska dajatev in
- ostale ugodnosti.

Na razpisu izbran ponudnik je komisijo prepričal s cenovno najbolj ugodno ponudbo, z zanesljivim financiranjem projekta ter z izkušnjami na zahtevanem področju. Izbran je bil skupni ponudnik SGP Pomgrad d.d., Murska Sobota, in Petrol d.d., Ljubljana, s katerim je občina 9. septembra 2002 podpisala koncesijsko pogodbo za obdobje 25 let. V skladu s pogodbo je občina zasebnemu partnerju za celotno obdobje koncesijskega razmerja dala v najem in uporabo vse objekte stare čistilne naprave, skupaj z zemljiščem, zasebni partner

pa je v zameno za pridobljeno koncesijo v enkratnem znesku poravnal koncesijsko dajatev za celotno obdobje (Mestna občina Murska Sobota, 2012).

Kmalu po podpisu pogodbe sta oba izvajalca začela s pridobivanjem ustreznih dovoljenj, saj je morala biti nova čistilna naprava zgrajena in v obratovanju v roku dveh let (Telegraf, 2002). Dveletno obdobje je pomembno predvsem zaradi pridobivanja dovoljenj. Predstavnika družbe Petrol d.d., Ljubljana, sta v intervjuju (Priloga 3) pojasnila, da se običajno pri takih projektih načrtuje eno leto za pridobitev dovoljenj in eno leto za izgradnjo čistilne naprave.

Predmet pogodbe o koncesiji je, poleg opravljanja obvezne gospodarske javne službe, tudi izgradnja čistilne naprave v velikosti 42.000 PE, ki vključuje primarno, sekundarno in terciarno čiščenje voda. Trifazno čiščenje je bilo zahtevano s strani občine. Gre za zahtevo, ki je strožja od zahtev Direktive 91/271/EGS, saj se prečiščena voda iz čistilne naprave izteka v manjšo reko Ledavo in bi neustrezno prečiščena odpadna voda lahko ogrozila tamkajšnji ekosistem (Priloga 3).

Vrednost projekta je ocenjena na 7.353.000 EUR. Kljub temu da so viri financiranja poslovna skrivnost, sta predstavnika družbe Petrol d.d., Ljubljana potrdila, da evropska sredstva niso bila uporabljena. Prihodke zasebnega partnerja predstavljajo plačila s strani pooblaščenca občine (Komunala JP d.o.o., MS; Priloga 3). Slednji plačuje storitveno pristojbino, ki je izračunana na podlagi dejanskega vtoka odpadne vode in cene čiščenja na enoto mere. Pri izračunu storitvene pristojbine obstajajo omejitve pri določitvi količine. Ne glede na dejanski vtok, uporabljena mesečna količina ni nikoli nižja od 265.000 m³ oz. višja od 300.000 m³. Cena čiščenja na enoto mere se na mesečni ravni usklajuje z indeksom cen na drobno (Mestna občina Murska Sobota, 2012).

Končni uporabniki cen storitev čiščenja plačujejo skupaj s ceno odvajanja odpadne vode družbi Komunala JP d.o.o., MS. Cena za končne uporabnike vključuje tudi strošek odstranjevanja viškov blata. Slednje nastaja kot stranski produkt čiščenja odpadne vode. Po obdelavi v čistilni napravi, blato od zasebnega partnerja prevzame pooblaščen podjetje za predelavo tovrstnih odpadkov (trenutno CERO Puconci) (Petrol d.d., 2014, str. 4, 9; Komunala JP d.o.o., MS, 2014, str. 43).

V razpisni dokumentaciji so bili zainteresiranim ponudnikom na voljo podatki količin prečiščene vode iz leta 2001. V letih po sklenitvi koncesijske pogodbe pa so količine odpadne vode začele padati. Padeč je zaznati predvsem na strani odpadnih komunalnih voda, saj so si gospodinjstva in podjetja uredila predčiščenje, medtem ko je količina padavinskih oz. meteornih odpadnih voda vsako leto drugačna (Komunala JP d.o.o., MS, 2015, str. 42; Mestna občina Murska Sobota, 2012). V družbi Petrol d.d., Ljubljana,

(Priloga 3) pojasnjujejo, da so padec količine komunalnih voda predvidevali in upoštevali v projektni dokumentaciji, zato jih trenutno stanje ne skrbi.

Natančna delitev tveganj projekta je poslovna skrivnost. V splošnem velja, da si tveganje, povezano s pridobitvijo ustreznih dovoljenj, delita tako javni kot zasebni partner, tehnična tveganja in tveganja povezana s stroški obratovanja pa običajno nosi zasebni partner sam (Priloga 3).

2.3.2 Občina Laško

V Občini Laško so leta 1999 z namenom preprečitve dodatnega onesnaževanja reke Savinje in njene okolice sprejeli odločitev o gradnji čistilne naprave. V ta namen so občinski svetniki sprejeli odlok – koncesijski akt za podelitev koncesije za izgradnjo kanalizacijskega omrežja s čistilno napravo in izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda v Občini Laško (v nadaljevanju Koncesijski akt Občine Laško), na podlagi katerega se je leto pozneje izvedel javni razpis. Na javni razpis sta se prijavi dve podjetji, občina pa je kot zasebnega partnerja izbrala nemško družbo WTE Wassertechnik GmbH (prej SHW Hölter Wassertechnik GmbH, v nadaljevanju WTE GmbH) in Storitveno podjetje Laško d.o.o. (prej SHW Hölter Projektgesellschaft Slowenien mbH) (Tement et al., 2007; Priloga 4).

Koncesijska pogodba za izgradnjo kanalizacijskega omrežja z napravami za čiščenje in za izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadnih voda v občini Laško je bila leta 2001 podpisana za obdobje 25 let. Z javnim razpisom je bilo obdobje trajanja koncesije razdeljeno na dve fazi. Prva faza, ki je bila predvidena za pridobitev vseh potrebnih dovoljenj (do 2 leti) ter za izgradnjo vse potrebne infrastrukture, naj bi trajala do 10 let, nato pa naj bi ji sledila druga faza z izvajanjem gospodarske javne službe (Priloga 4; 4. točka Javnega razpisa za podelitev koncesije, Ur.l. RS, št. 44/2000).

Skladno s Koncesijskim aktom Občine Laško (3. člen, Ur.l. RS št. 101/1999) je moral zasebni partner po sistemu BOT zgraditi čistilno napravo ter pripadajoče kanalizacijsko omrežje. Čistilna naprava, ki je leta 2006 začela z obratovanjem, ima kapaciteto čiščenja 38.000 PE in omogoča primarno, sekundarno in terciarno čiščenje odpadnih vod. Kapaciteta čiščenja je višja predvsem zaradi potreb čiščenja odpadne vode, ki jo ustvarja družba Pivovarna Laško d.d. (zdaj Pivovarna Laško Union d.o.o.) (Priloga 4; Tement et al., 2007).

Vrednost projekta izgradnje čistilne naprave s pripadajočim kanalizacijskim omrežjem je bila ocenjena na 10,7 milijonov EUR. Od tega je bilo 5,8 milijonov EUR investiranih s strani zasebnega, 4,9 milijonov EUR pa s strani javnega partnerja (Tement et al., 2007).

Zasebni partner je za namen financiranja projekta najel kredit, za poplačilo le-tega pa občini zaračunava ceno storitev, ki zajema tudi stroške obratovanja (Priloga 4).

Kmalu po začetku obratovanja čistilne naprave je postalo jasno, da koncesijska pogodba ni bila dovolj natančno napisana. Nesoglasja med obema partnerjema so se začela zaradi nezgrajenega kanalizacijskega omrežja. Občina je zahtevala, da izgradnjo slednjega izvede zasebni partner, ta pa je čakal na sredstva občine. Ker občinskih sredstev niso prejeli, hkrati pa jim občina ni dovolila najetja kredita, so se pri družbi WTE GmbH odločili, da projekt nadaljujejo v okviru že zagotovljenih sredstev, v dogovoru z občino pa je pri izgradnji imela prednost čistilna naprava. Leta 2009 je Občina Laško družbi WTE GmbH odvzela koncesijo za izgradnjo kanalizacijskega omrežja ter se gradnje lotila sama s pomočjo evropskih sredstev (Kuralt, 2011; Kuralt, 2014).

Ker kanalizacijsko omrežje ni bilo v celoti zgrajeno, je občina od vsega začetka zavračala račune izvajalca, plačevala pa je le tisti del računov, za katere je denar zagotavljala Pivovarna Laško d.d. V Občini Laško so zavzeli stališče, da so stroški čiščenja odpadnih voda previsoki glede na število gospodinjstev priklopljenih na čistilno napravo (Kuralt, 2014). Visoki stroški so posledica s koncesijsko pogodbo določene cene čiščenja odpadnih vod. Le-ta je določena glede na fiksno količino odpadnih voda iz pivovarne in gospodinjstev in ne upošteva, da je dejanska količina prečiščene vode lahko nižja (zaradi nižjega št. uporabnikov oz. zaradi predhodnega čiščenja odpadnih vod v pivovarni). Poleg samega čiščenja odpadnih vod, WTE GmbH občini zaračunava tudi obratovalne stroške ter poplačilo vloženih sredstev (Einspieler, 2014; Kuralt, 2011).

Glede na to, da koncesijska pogodba za čiščenje odpadnih voda velja vsaj do leta 2036, se oba partnerja trudita razrešiti vse zgoraj omenjene težave po mirni poti s pomočjo mediacije (Kuralt, 2014).

2.3.3 Mestna občina Maribor

Mestna občina Maribor je bila ena prvih občin, ki se je v Sloveniji odločila za JZP. Za tak način izvedbe projekta se je odločila v primeru izgradnje centralne čistilne naprave v Mariboru in izvajanja obvezne gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda v občini. Leta 1994 so v ta namen v občini sprejeli odlok o koncesiji za čiščenje odpadnih voda v Mariboru, leto pozneje pa so ob pomoči EBRD pripravili in objavili javni razpis (Kenda, 2005).

Na razpis se je prijavilo več ponudnikov, v ožji krog pa sta bila vključena le dva, in sicer nemški konzorcij pod vodstvom podjetja RWE Aqua GmbH ter francoski konzorcij pod vodstvom podjetja Suez Lyonnaise Des EauX (danes SUEZ Environnement). Slednji je bil izbran za končna pogajanja, ki so se zaključila v juliju 1998 s podpisom koncesijske

pogodbe med Mestno občino Maribor ter projektnim podjetjem Aquasystems d.o.o. Ob podpisu pogodbe so bili lastniki projektnega podjetja poleg podjetja SUEZ Environnement, še družbe Degremont, Aquanet in Styrcon. Pravico vstopa v podjetje Aquasystems d.o.o. si je s pogodbo zagotovila tudi Mestna občina Maribor. To pravico je kasneje prepustila družbi Petrol d.d., Ljubljana, ki je postala 26 % lastnik podjetja in se s tem zavezala, da bo v podjetju zastopala interese lokalne skupnosti ter mariborskega gospodarstva (Brunač & Šalamon, 2007, str. 2–3).

S koncesijsko pogodbo je bila določena BOT oblika projektnega financiranja. Podjetje Aquasystems d.o.o. se je s pogodbo zavezalo, da bo zgradilo čistilno napravo za 195.000 PE ter nato v naslednjih 22 letih izvajalo čiščenje odpadnih vod na novi čistilni napravi. Vrednost celotne investicije je bila ocenjena na 43 milijonov EUR, od česar so lastniki podjetja Aquasystems prispevali okoli 30 % sredstev, preostanek pa je bil zagotovljen s strani EBRD (Aquasystems d.o.o., b.l.).

Prvotno je bila gradnja čistilne naprave razdeljena na tri faze. Prva faza je zajemala primarno čiščenje, druga faza sekundarno čiščenje in tretja faza terciarno čiščenje odpadnih voda. Prva faza se je morala zaključiti v dveh letih po začetku gradnje, to je po 9. juniju 2000. V tem času se je izvajalo preverjanje dejanskega in zadnjega stanja na področju kvalitete in količine zbranih odpadnih voda. Rezultati tega preverjanja so pripeljali k združitvi druge in tretje faze gradnje, kar je pomenilo, da bo čistilna naprava v polni zmogljivosti delovala od februarja 2004 dalje (Brunač & Šalamon, 2007, str. 3). Januarja 2003 sta oba partnerja podpisala aneks h koncesijski pogodbi, s katerim so se vsi zneski iz nemških mark preračunali v evre. Na novo se je določila tudi gradbena cena (zaradi združitve druge in tretje faze), ki je bila sedaj višja za 2 milijona EUR (Mestna občina Maribor, 2006).

Tveganja, povezana s projektom, so se identificirala že v fazi projektiranja. EBRD je kot potencialna tveganja izpostavil tveganje manjšega obsega prodaje, pomanjkanje tuje valute, potrebne za odplačilo posojila, makroekonomska tveganja, povečanje stroškov izgradnje oz. obratovanja ipd. Glede na to, da je Slovenija takrat veljala za manj rizično državo, so bila tveganja za neuspeh projekta zanemarljiva (Mrak et al., 2005, str. 116). Kljub temu je Računsko sodišče RS (2007, str. 49–51) nekaj let pozneje ugotovilo, da tveganja niso bila primerno porazdeljena med partnerja. Vsa pomembna tveganja je prevzela občina, kljub dejstvu, da bi jih zasebni partner laže obvladoval. Občina je tako prevzela tveganja spremembe projektnih zahtev oz. tehničnih standardov z namenom ohranitve koncesionarja v enakem finančnem položaju, pri tem pa merila za merjenje finančnega položaja v koncesijski pogodbi niso bila specificirana. Podobno tveganje je občina prevzela tudi za morebitne zakonodajne spremembe na področju javnih dajatev. V takem primeru bi se stroški občine povišali v tolikšni meri, da bi zasebni partner še vedno

dosegal pričakovani čisti dobiček. Slednji v koncesijski pogodbi ni jasno določen, prav tako niso določeni kriteriji za določitev višine čistega dobička.

Eden od pomembnejših tveganj, ki naj bi ga obvladovala Mestna občina Maribor je tudi tveganje neplačil s strani končnih uporabnikov. Skladno s koncesijsko pogodbo podjetje Aquasystems d.o.o. vsak mesec občini zaračuna storitveno pristojbino. Sredstva za poplačilo le-te občina pridobi s strani končnih uporabnikov preko plačila kanalščine. V kolikor slednji ne plačajo, mora občina manko v sredstvih pokrivati iz svojega proračuna. Julija 2003 je občina obveznost zaračunavanja storitev čiščenja v imenu in za račun podjetja Aquasystems d.o.o. dodelila podjetju Nigrad d.d. Slednji mora sredstva, zbrana v preteklem mesecu, po prejetju računa plačati koncesionarju, za morebitno razliko pa občini izstaviti račun (Računsko sodišče RS, 2007, str. 50; Mestna občina Maribor, 2006).

Storitvena pristojbina, katero koncesionar lahko zaračunava od dneva začetka obratovanja čistilne naprave, je sestavljena iz treh delov: stroškov kapitala, fiksnih in variabilnih stroškov. Prvi so vezani na nemško oz. evropsko (po uvedbi evra) inflacijo in so namenjeni poplačilu investicije. Fiksni in variabilni stroški pa so vezani na slovensko inflacijo. Gre za stroške obratovanja, pri čemer so variabilni stroški odvisni od količine prečiščene vode. Višina storitvene pristojbine je določena s koncesijsko pogodbo in se tekom trajanja koncesijskega razmerja spreminja le za stopnjo inflacije (Brunač & Šalamon, 2007, str. 4, 5).

V Mariboru se je že kmalu po začetku obratovanja čistilne naprave začel nabirati dolg občine do podjetja Aquasystems d.o.o., ki je do konca leta 2007 znašal okoli 8,3 milijone EUR. Občina (Brunač & Šalamon, 2007, str. 7–9) je kot razloge za nastalo stanje navajala:

- slabo podporo projekta s strani vlade RS in pristojnega ministrstva,
- prekinitev zviševanja takse za obremenjevanje voda,
- padec podpore projektu na lokalni ravni,
- padec porabe pitne vode in
- koncesionarjevo neupoštevanje praga plačilne sposobnosti.

Država je leta 1995 uvedla takso za obremenjevanje voda, ki naj bi bila vir za gradnjo čistilnih naprav in kanalizacijskih sistemov. Mestna občina Maribor je z zbranimi sredstvi uspela financirati gradnjo kanalizacijskega sistema, a se je zapletlo, ko je pobrano takso želela uporabiti za poplačilo dela storitvene pristojbine. Čeprav zakonodaja tega ni onemogočala, je bilo pristojno ministrstvo mnenja, da dela storitvene pristojbine, ki se nanaša na poplačilo investicije, ni možno pokrivati s pobrano takso. Končni uporabniki čistilne naprave so tako do začetka obratovanja druge faze plačevali tako storitveno pristojbino, kot tudi polno takso za obremenjevanje voda, saj se je le-ta šele takrat, po odstranitvi določenih polutantov, začela zniževati (Brunač & Šalamon, 2007, str. 7–8).

Glede na državno uredbo bi se morala prej omenjena taksa z leti povečevati, a je to veljalo le do leta 2002, ko se je dvig zaradi izpolnjevanja finančnih pogojev ob vstopu v EU ustavil. Ker je bila taksa uvedena z namenom, da se posamezne lokalne skupnosti stimulira k zaščiti okolja z gradnjo čistilnih naprav, je ustavitev zviševanja to stimulacijo odvezala. Posledično Občina Hoče - Slivnica in Občina Miklavž na Dravskem polju, ki sta sicer fizično povezani s čistilno napravo, le-te nimata namena koristiti, pobrano takso pa uporabljata za lastne projekte. Čistilna naprava v Mariboru je s tem izgubila načrtovano količino odpadnih voda, hkrati pa to za končne uporabnike pomeni višjo ceno storitev (Brunač & Šalamon, 2007, str. 8).

Leta 2002 so v Mariboru potekale lokalne volitve. V občini so se na začetek zaračunavanja storitvene pristojbine pripravljali ravno v času predvolilne kampanje. Projekt izgradnje čistilne naprave je bil v predvolilni kampanji označen kot slab projekt, prikazovale so se le njegove negativne plati. Rezultat pomanjkanja podpore na lokalni ravni je zamik začetka pobiranja storitvene pristojbine za devet mesecev, kar je občini povzročilo okoli 2,4 milijone EUR stroškov, ki jih je morala kriti iz proračuna (Brunač & Šalamon, 2007, str. 8–9).

Eden pomembnejših razlogov za povečano zadolžitev občine do koncesionarja je tudi napačno načrtovanje, katerega posledic ni predvidel niti EBRD. Kot osnova za pobiranje storitvene pristojbine se upošteva količina porabljene pitne vode. V fazi načrtovanja čistilne naprave je bilo ocenjena poraba vode na 9,5 milijonov m³ letno. Kmalu po začetku plačevanja storitvene pristojbine se je izkazalo, da je bila količina vode precenjena, saj se je količina zaradi višjih cen za končne uporabnike znižala na 7,5 milijonov m³ letno. Glede na to, da je glavna storitvene pristojbine fiksna (stroški investicije, fiksni stroški obratovanja), je padec količin porabljene pitne vode pomenil hud udarec za občino (Brunač & Šalamon, 2007, str. 9).

Dinamika plačevanja storitvene pristojbine je bila določena s koncesijsko pogodbo. Ob pojavu prvih težav s pobiranjem oz. plačevanjem storitvene pristojbine je občina na to opozorila tudi koncesionarja, vendar ta ni ukrepal. Namesto da bi v okviru svojih zmožnosti, ob upoštevanju sprememb v dinamiki plačevanja ter sprememb na finančnih trgih, predlagal rešitev oz. spremembo pogodbe, se je vse čas zavzemal le za čim hitrejšo poplačilo vloženi sredstev (Brunač & Šalamon, 2007, str. 10).

Višanje dolga občine je pripeljalo do več let trajajočih pogajanj ter tudi tožb na arbitražnem sodišču. Oba partnerja sta do sporazuma glede sklenitve novega aneksa h koncesijski pogodbi prišla šele leta 2007. Z aneksom so bili na novo določeni ključni parametri za določitev cen, uskladitev pogodbe glede na trenutno stanje, hkrati pa se je občini omogočilo večjo prisotnost pri soodločanju (Brunač & Šalamon, 2007, str. 11).

3 ČISTILNA NAPRAVA V OBČINI IG

3.1 Predstavitev projekta

V Občini Ig so se zaradi večanja števila prebivalcev ter neustrezne infrastrukture na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda odločili za gradnjo nove, večje čistilne naprave. Sprva so razmišljali o javnem naročilu za izgradnjo kanalizacijskega sistema in treh čistilnih napravah – čistilne naprave Ig, velikosti 6.000 PE, čistilne naprave Matena, velikosti 2.000 PE in čistilne naprave Zapotok, velikosti 500 PE. Kasneje so projekt omejili na gradnjo dveh čistilnih naprav, in sicer čistilne naprave Ig in Matena, gradnjo čistilne naprave Zapotok pa so opustili (SI Consult d.o.o., 2008, str. 1; PS projektno svetovanje d.o.o. & Inštitut za javno-zasebno partnerstvo [PS & Inštitut JZP], 2012, str. 1).

Z dokumentom identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju DIIP) so tehtali možnosti med javnim naročilom in JZP. Odločili so se za slednjega. V ta namen so poleti leta 2012 objavili javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje obvezne gospodarske javne službe čiščenja komunalne vode v Občini Ig. Razpis se je izvedel po postopku konkurenčnega dialoga, v skladu s 46. členom ZJZP. Na razpis se je prijavil en ponudnik, družba Petrol d.d., Ljubljana, s katerim se je izvedlo konkurenčni dialog. V okviru tega dialoga se je obravnavalo predviden način izvajanja koncesijske dejavnosti pojasnila finančnih podatkov, komercialne pogoje izvedbe projekta, predloge in pomisleke obeh potencialnih partnerjev. Po zaključnem dialogu je družba Petrol d.d., Ljubljana, vložila končno ponudbo, ki jo je občina najprej ocenila z vidika sprejemljivosti, nato pa izdala akt izbire (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 8; Priloga 5).

Z družbo Petrol d.d., Ljubljana je bila 13. novembra 2012 podpisana koncesijska pogodba za obdobje 30 let. Občina Ig se je s podpisom pogodbe odločila za gradnjo čistilne naprave Ig v velikosti 5.000 PE z možnostjo povečanja na 7.500 PE. Čistilna naprava Matena se je opustila, posledično se je zahtevalo gradnjo tlačnega voda od Matene do Iga. Zemljišče čistilne naprave Matena se je nato namenilo za druge potrebe občine. Za projekt je bila izbrana oblika financiranja BOT (Cimperman, 2012; Obvestilo o javnem naročilu, št. 236123-2012).

Poleg DIIP je bila del projektne dokumentacije tudi študija izvedljivosti. Slednja je predpostavljala izvedbo projekta z javnim naročilom in je bila podlaga za izvedbo DIIP. V nadaljevanju poglavja je projekt izgradnje in obratovanja čistilne naprave v Občini Ig podrobneje opisan s pomočjo primerjalne analize obeh omenjenih dokumentov in dogovorov v koncesijski pogodbi. Poglavje se zaključuje z oceno izvedbe projekta glede na izkušnje podobnih projektov v Sloveniji in svetu.

3.1.1 Udeleženci v projektu

Občina Ig leži na robu Ljubljanskega barja, na območju varovanega ozemlja Nature 2000. V občini je v drugi polovici leta 2016 živelih 7.200 prebivalcev, kar je približno 1.200 prebivalcev več kot leto pred pripravo študije izvedljivosti na področju nove čistilne naprave (tj. leta 2008). V tistem času sta v občini delovali dve čistilni napravi, in sicer čistilna naprava Ig, velikosti 1.500 PE, in čistilna naprava Matena, velikosti 500 PE, hkrati pa je bilo zgrajenih cca 20 km kanalizacijskega omrežja. Na čistilni napravi je bilo priklopljenih manj kot 3.000 prebivalcev, komunalne vode ostalih občanov so se iztekale v pretočne greznice, katerih odtoki so bili speljani v odvodne jarke oziroma v podtalje. Ker so se posamezni deli kanalizacijskega sistema v občini začeli graditi že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, a ta še ni bil dokončan, ter zaradi pričakovane rasti prebivalstva, je bila potreba po novi, večji čistilni napravi v Občini Ig velika (SI Consult d.o.o., 2008, str. 21–24; Statistični urad Republike Slovenije, b.l.a).

Pred izvedbo projekta je gospodarsko javno službo odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda opravljal Režijski obrat. Slednjega je občina ustanovila leta 2008, s kanalizacijskim omrežjem kot tudi z obstoječima čistilnima napravama pa je upravljal od 1. junija 2009. S podpisom koncesijske pogodbe oz. 1. januarja 2013 je službo čiščenja odpadnih voda prevzel zasebni partner, odvajanje odpadnih voda pa je ostalo pod okriljem Režijskega obrata (Odlok o ustanovitvi režijskega obrata, Ur.l. RS, št. 32/2008; Priloga 5).

Kot že omenjeno, je bila za zasebnega partnerja na javnem razpisu izbrana družba Petrol d.d., Ljubljana, ki je največja energetska družba v Sloveniji. Družba sodi tudi med največja slovenska trgovska podjetja glede na vrednost aktive, višino čistih prihodkov in dobička ter po številu zaposlenih. Čeprav osrednjo dejavnost družbe predstavlja trgovanje z naftnimi derivati, plinom in drugimi energenti, se ukvarjajo tudi z okoljevarstvenimi dejavnostmi. Med slednje sodijo oskrba lokalnih skupnosti s pitno vodo, načrtovanje rešitev pri ravnanju z odpadki ter čiščenje odpadnih voda (Petrol d.d., b.l.a).

Družba se s čiščenjem odpadnih voda ukvarja že od leta 2001. Trenutno ima pridobljenih šest koncesij. Prvo koncesijo je družba dobila za gradnjo in čiščenje odpadnih voda v Občini Mežica, sledile pa so ji še koncesije v Mestni občini Murska Sobota, Mestni občini Maribor, Občini Sežana in nazadnje v Občini Ig. Poleg čiščenja odpadnih voda na občinskih čistilnih napravah se družba ukvarja tudi z odvajanjem in čiščenjem komunalnih in padavinskih odpadnih voda na zaokroženem gospodarskem območju nekdanje Železarne Ravne. Koncesijo za slednjo je leta 2007 pridobila povezana družba Skupine Petrol, Petrol Energetika d.o.o. (Petrol d.d., b.l.b).

3.1.2 Namen in koristi projekta

Osnovni cilj projekta, tj. izgradnja čistilne naprave, je bil zastavljen z namenom izboljšanja infrastrukturne urejenosti v Občini Ig. Le-ta bo v prihodnosti omogočala manjšo obremenitev okolja ter s tem varovanje vodnih virov in ohranjanje kakovosti pitne vode (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 8, 47).

Tabela 1: SWOT analiza izvedbe projekta izgradnje čistilnih naprav

Prednosti	Slabosti
<ul style="list-style-type: none"> • veliko število ogroženih urbanističnih površin • nizka poraba vode na prebivalca • ustrezne količine vodnih virov • ekološka stabilnost prostora • biotska raznolikost in naravna ohranjenost 	<ul style="list-style-type: none"> • znižanje kvalitete bivanja • večja zdravstvena ogroženost prebivalstva • negativni vpliv na razvoj gospodarstva • razpršena pozidava • stara in nepopolna kanalizacijska infrastruktura • veliko število pretočnih greznic brez rednega praznjenja • pomanjkanje nadzora nad vaškimi in zasebnimi vodovodi • slaba ozaveščenost prebivalstva o varovanju okolja in dragocenosti vodnih virov • vodne izgube
Priložnosti	Nevarnosti
<ul style="list-style-type: none"> • neizgrajenost objektov in naprav • nova delovna mesta • urejena infrastruktura kot konkurenčna prednost RS • pozitivni učinki na gospodarski razvoj in turizem • ohranitev vodnih virov • pozitivni učinki na zdravje prebivalstva • nadzor nad onesnaževalci • pridobitev certifikatov ISO 14 000 • zagotovljen obstoj prebivalstva na tem območju 	<ul style="list-style-type: none"> • selitve znotraj Slovenije • višje cene odvajanja in čiščenja odpadne vode ter oskrbe s pitno vodo • večja ranljivost zaradi klimatskih sprememb • onesnaženje okolja brez ustrezne infrastrukture • nezmožnost usklajevanja interesov med posameznimi interesnimi skupinami • pozna zagotovitev ustrezne pitne vode lahko pri prebivalcih povzroči paniko in škodo

Vir: SI Consult, Študija izvedljivosti, 2008, str. 26–27.

Poleg neposrednih koristi projekta so za občino in njen razvoj pomembne tudi posredne koristi. Zaradi gradnje nove čistilne naprave se bo kakovost življenja prebivalcev v občini povečala, kar pa bo vplivalo na rast prebivalstva, predvsem zaradi priseljevanja, kot tudi na možnost razvoja tistih delov občine, kjer kanalizacijski sistem do sedaj ni bil urejen. Manjša onesnaženost okolja bo pripomogla tudi k ohranjanju naravne dediščine, to pa bo v občino privedlo nove turiste. Hkrati se bo z ohranjanjem čiste pitne vode izboljšalo zdravstveno stanje prebivalcev, saj se bo zmanjšala možnost okužb zaradi onesnaženosti, na dolgi rok pa bo čista pitna voda pomenila tudi prihranek za gospodinjstva, saj jim

(ustekleničene) vode ne bo potrebno kupovati, kot bi jim jo bilo morda potrebno, če se projekt ne bi realiziral (SI Consult d.o.o., 2008, str. 5).

SI Consult d.o.o. je v študiji izvedljivosti preko SWOT analize proučila prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti projekta. Njihovi izsledki so prikazani v Tabeli 1.

3.2 Časovni okvir projekta

Časovna okvira v študiji izvedljivosti ter DIIP se med seboj razlikujeta. Razlike so posledica različnih zasnov projekta. Študija izvedljivosti predvideva zgolj izgradnjo čistilne naprave oz. več le-teh, medtem ko je v terminski načrt DIIP vključeno tudi obratovanje čistilne naprave.

V študiji izvedljivosti je obdobje izvedbe projekta izgradnje treh čistilnih naprav s pripadajočim kanalizacijskim sistemom ocenjeno na sedem let. Prvo leto bi bilo namenjeno izdelavi idejnih in predinvesticijskih zasnov, naslednje poldrugo leto pa bi bilo namenjeno izdelavi dokumentacije, potrebne za izvedbo javnih naročil. Slednja naj bi se nato naredila v tretjem letu izvedbe projekta. Naslednja tri leta je študija namenila izgradnji posameznih čistilnih naprav ter pripadajočih kanalizacijskih omrežij. Vsaka čistilna naprava bi morala biti zgrajena v roku enega leta. Po izgradnji posamezne čistilne naprave bi bilo predvideno tudi njeno poskusno obratovanje. S koncem poskusnega obdobja obratovanja zadnje čistilne naprave bi se zaključila tudi izvedba projekta. Študija izvedljivosti predvideva, da bi se celoten projekt izvajal v obdobju od 2007 do 2013, z možnostjo prilagoditve glede na financiranje iz občinskega proračuna (SI Consult d.o.o., 2008, str. 57, 63).

Tudi v DIIP se zasnovani časovni okvir projekta začne s pripravo investicijske dokumentacije. Ker se DIIP šteje za investicijsko dokumentacijo, se priprava oz. izdelava dokumenta identifikacije smatra za začetek časovnega okvira. Naslednjih sedem mesecev je namenjenih pripravi razpisne dokumentacije za izvedbo javnega razpisa, skupaj z dejansko izvedbo javnega razpisa in izbiro končnega ponudnika, s katerim se nato sklene pogodba JZP. V kolikor bi se ta sklenila do septembra 2012, bi se manjkajoča investicijska in projektna dokumentacija, vključno z gradbenim dovoljenjem lahko zagotovila do konca januarja 2013. Temu bi sledila šest mesečna gradnja dveh čistilnih naprav ter nato eno letno poskusno obdobje. Ker je DIIP predvidel 30-letno koncesijo, bi do izteka pogodbenega razmerja obe čistilni napravi skupaj s poskusnim obdobjem obratovali 29 let in tri mesece (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 24–27, 34).

Koncesijska pogodba med Občino Ig in družbo Petrol d.d., Ljubljana je bila podpisana kasneje kot je predvidel DIIP, in sicer šele 13. novembra 2012, posledično se je tudi izvedba celotnega projekta, glede na časovni okvir DIIP, zamaknila. Pogodba je prvotno določala sedem mesečno obdobje za pridobitev vse potrebne dokumentacije, vključno z

gradbenim dovoljenjem, nato devet mesecev za izgradnjo čistilne naprave ter enomesečno poskusno obratovanje. Čistilna naprava Ig bi tako morala začeti obratovati najkasneje junija 2014, a je dejansko začela oktobra 2015. Razlog za takšno zakasnitev je v težavah pri pridobivanju gradbenega dovoljenja. Ker slednjega ni bilo moč pridobiti v roku, sta partnerja k prvotni pogodbi sklenila še dva aneksa, ki sta se nanašala na podaljšanje roka (Cimperman, 2012; Priloga 5).

3.3 Finančna analiza projekta

Glavni del obeh investicijskih dokumentov predstavlja finančna analiza. Slednja je tudi ključni kriterij, s katerim javni partner oceni pridobljene ponudbe ter kasneje izbere izvajalca oz. zasebnega partnerja. Celotna vrednost investicije izgradnje kanalizacijskega sistema in treh čistilnih naprav je bila ocenjena na 20 milijonov EUR z vključenim davkom na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV). Glavnino tega zneska predstavljajo stroški investiranja v nov kanalizacijski sistem, saj je bila investicijska vrednost treh čistilnih naprav ocenjena le na 4,7 milijonov EUR⁹. Investicijska vrednost projekta v skladu z DIIP znaša 5,4 milijone EUR (SI Consult d.o.o., 2008, str. 57–59; PS & Inštitut JZP, 2012, str. 18). V nadaljevanju poglavja so v delu, ki se nanaša na prihodke in odhodke projekta, zaradi primerljivosti obeh dokumentov upoštevani le tisti prihodki in odhodki, ki so povezani s čistilnimi napravami oz. čiščenjem odpadnih voda.

3.3.1 Viri financiranja in prihodki

Sredstva za financiranje prvotno planiranega projekta naj bi se zagotovila s strani Kohezijskega sklada, državnega in občinskega proračuna. Največji delež sredstev, 10,8 milijonov EUR, bi se zagotovil s strani Kohezijskega sklada in bi se namenil za pokrivanje upravičenih stroškov projekta. Slednji bi se pokrivali tudi z državnimi sredstvi. V ta namen bi se za projekt iz državnega proračuna namenilo 3,8 milijonov EUR. Preostanek sredstev, tj. 5,4 milijone EUR, pa bi zagotovila občina. Občinski del sredstev bi se namenil tudi za pokrivanje obračunanega DDV, saj le-ta z vidika Kohezijskega sklada predstavlja neupravičen strošek (SI Consult d.o.o., 2008, str. 1–2).

Sprememba zasnove projekta in posledična nižja investicijska vrednost bi v kombinaciji z JZP pomenila manjšo obremenitev občinskega proračuna. Vložek občine bi po oceni DIIP znašal le dobrih 300 tisoč EUR. Ta znesek predstavlja stroške izdelave investicijske dokumentacije in pravnega svetovanja ter zagotovitev zemljišča, na katerem se bo gradilo čistilno napravo. Slednje je pred začetkom projekta že bilo v lasti občine, zato ne bi bil potreben nakup, temveč zgolj dodelitev stavbne pravice. Preostala sredstva, potrebna za financiranje projekta, bi zagotovil zasebni partner. Ta sredstva bi se namenila za

⁹ V znesku so upoštevani zgolj stroški povezani z gradnjo čistilnih naprav, ne pa tudi ostali stroški, ki bi nastali ob realizaciji projekta (npr. stroški nadzora).

pokrivanje pripravljalnih stroškov, gradnje čistilne naprave ter stroškov opreme. V DIIP je predvideno, da bi zasebni partner del sredstev za financiranje zagotovil iz lastnih sredstev ter del s pomočjo bančnega kredita (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 30–31, 39).

Z dejansko realiziranim projektom izgradnje čistilne naprave Ig občina ni imela stroškov. Skladno z DIIP se je za zemljišče, kjer stoji čistilna naprava, podpisala le stavbna pravica, prenos lastništva pa ni bil izvršen. Podatki o višini ter obliki virov financiranja s strani zasebnega partnerja niso na voljo (Priloga 5).

Zasnova projekta v nobenem izmed preinvesticijskih dokumentov ni vplivala na vir prihodkov. Tako v študiji izvedljivosti kot tudi v DIIP bi bila edini vir prihodkov izvajalca javne službe plačila s strani končnih uporabnikov.

Prihodke za celotno ekonomsko dobo investicije, ki je, ne glede na že omenjeni terminski načrt, ocenjena na 30 let, so v študiji izvedljivosti izračunali na podlagi porabe vode za gospodinjstva in gospodarstvo. Pri tem so upoštevali število obstoječih uporabnikov, predvidene novo priključene uporabnike ter ocenjene stroške za celotno ekonomsko dobo projekta (SI Consult d.o.o., 2008, str. 64).

Pred začetkom investicije je cena čiščenja odpadnih voda v Občini Ig znašala 0,53 EUR/m³ za gospodinjstva in 0,76 EUR/m³ za gospodarstvo. Glede na študijo izvedljivosti ti ceni po izvedeni investiciji ne bi zadoščali za pokritje vseh stroškov, zato bi bilo potrebno zvišanje cen. Kot je razvidno iz Tabele 2, bi bilo zvišanje cene potrebno za pokritje vrzeli med stroški (operativnimi in amortizacijo) ter prihodki novo priključenih gospodinjstev in podjetij, izračunanih na podlagi obstoječih cen. Nova cena čiščenja odpadnih voda bi tako za gospodinjstva znašala 1,18 EUR/m³, za gospodarstvo pa 1,63 EUR/m³ (SI Consult d.o.o., 2008, str. 26, 64–65).

Tabela 2: Izračun dodatnih stroškov čiščenja odpadnih voda

	Čiščenje odpadnih voda (v EUR)	
	Gospodinjstva	Gospodarstvo
Količina odpadnih voda (1)	10.020.826	334.120
Operativni stroški (2)	5.532.048	184.452
Amortizacija (3)	3.598.484	119.982
Prihodki novo priključenih po obstoječi ceni (4)	2.662.866	14.218
Neto stroški (5)=(2)+(3)-(4)	6.467.666	290.217
Dodaten strošek (5)/(1)	0,65	0,87

Vir: SI Consult d.o.o., Študija izvedljivosti, 2008, str. 65.

Osnovo za izračun prihodkov v DIIP predstavlja količina porabljene pitne vode v letu 2011 ter predvidenih višjih količin zaradi dodatnih priklopov, ki bodo posledica povečanja kanalizacijskega sistema v Občini Ig (ločen projekt). V celotni ekonomski dobi projekta naj bi se tako prečistilo 5.486.345 m³ vode. Cena, upoštevana v ocenah predvidenih prihodkov, je bila izračunana na podlagi določb Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen) in naj bi bila enaka za vse končne uporabnike (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 34–35).

Kot je razvidno iz Tabele 3, bi cena čiščenja vključevala stroške amortizacije, stroške obratovanja, stroške menjave opreme, stroške dela, obresti, povezane s financiranjem, in donos na vložena sredstva izvajalcev. Pri izračunu je bil upoštevan 6,25 %¹⁰ donos na vložena sredstva. Glede na vse navedeno, je bila izračunana cena čiščenja odpadne vode 3,48 EUR/m³. Slednja bi v celotnem obdobju obratovanja obeh čistilnih naprav ostala enaka (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 35–37).

Tabela 3: Izračun cene m³ prečiščene vode za čistilni napravi Ig in Matena

Količina prodane pitne vode v m³ (1)	5.486.345
Strošek v EUR	Vrednost v 351 mesecih
Amortizacija (2)	3.856.923
Stroški obratovanja (3)	4.320.155
Stroški menjave opreme (4)	1.855.662
Stroški dela (5)	555.984
Donos na investicijo (6)	7.821.715
Obresti (7)	694.409
Skupaj stroški (8)=(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7)	19.104.848
Cena (9)=(8)/(1)	3,48

Vir: PS & Inštitut JZP, DIIP, 2012, str. 37.

Družba Petrol d.d., Ljubljana in Občina Ig sta se s sklenitvijo partnerstva dogovorili, da bodo plačila storitve čiščenja odpadnih vod edini vir prihodka zasebnega partnerja. Cena čiščenja odpadnih voda je do začetka poskusnega obratovanja nove čistilne naprave ostala enaka, kot je bila ob podpisu pogodbe (tj. 0,53 EUR/m³ pitne vode za gospodinjstva in 0,76 EUR/m³ pitne vode za gospodarstvo). Z začetkom poskusnega obratovanja se je zasebnemu partnerju dovolilo poenotenje cene za vse uporabnike na 0,68 EUR/m³ pitne vode (Cimperman, 2012; Priloga 5).

¹⁰ Takratna zakonodaja je določala donos na vložena sredstva v višini donosa zadnje izdane desetletne referenčne obveznice RS na dan 31. marec tekočega leta, povišan za eno odstotno točko.

3.3.2 Odhodki

Podobnost zasnov projektov v obeh investicijskih dokumentih se kaže tudi v podobni identifikaciji stroškov oz. odhodkov, ki bi nastali tekom ekonomske dobe projekta. V obeh dokumentih so tako identificirani stroški obratovanja in vzdrževanja, amortizacija ter stroški delovne sile. Kot že omenjeno in prikazano v Tabelah 1 in 2, so ocene vseh teh stroškov v obeh dokumentih predstavljale osnovo za izračun cene opravljanja javne službe čiščenja odpadnih voda.

Največji del cene storitev bi predstavljali stroški obratovanja in vzdrževanja. Ti bi vključevali predvsem predvidene stroške, vezane na porabo električne energije, pitne vode, kemikalij ter izdelavo analiz za potrebe kontrole čiščenja. Med stroške obratovanja se lahko prištejejo tudi stroški delovne sile. V študiji izvedljivosti so bile za upravljanje s tremi čistilnimi napravami predvidene 4,25 osebe, od katerih bi bile tri osebe zadolžene za čistilno napravo Ig. Na drugi strani je bila za upravljanje dveh čistilnih naprav v DIIP predvidena ena zaposlena oseba. Do razlike prihaja zaradi drugačnih načinov izvedbe projekta. V primeru javnega naročila bi morala Občina Ig zaradi pomanjkanja izkušenj s področja upravljanja čistilnih naprav, najeti zunanjega izvajalca, ki bi zagotovil primeren kader. Z JZP dolžnost zagotovitve primerne kadr odpade na zasebnega partnerja. Z željo po zniževanju stroškov bo ta na delovno mesto razporedil minimalno število potrebnih oseb, v primeru njihove bolniške ali druge odsotnosti, pa bo začasno na delovno mesto razporedil osebe iz drugih obratov (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 33–34; SI Consult d.o.o., 2008, str. 67–69).

Osnovo za izračun stroškov obratovanja in vzdrževanja so predstavljali tehnični podatki v projektih za gradnjo in v investicijskem programu. Celotni stroški obratovanja in vzdrževanja bi glede na študijo izvedljivosti, znašali 341.142,24 EUR letno. Zaradi drugačne zasnove projekta ter dejstva, da bi JZP pripomoglo k sinergiji med načrtovanjem in obratovanjem ter posledičnim 20 % znižanjem stroškov obratovanja, v primerjavi z izvedbo istega projekta z javnim naročilom, so bili v DIIP letni stroški obratovanja ocenjeni na 166.706 EUR (SI Consult d.o.o., 2008, str. 67–69; PS & Inštitut JZP, 2012, str. 37).

Drugi najvišji strošek projekta bi predstavljala amortizacija zgradb in opreme. V študiji izvedljivosti je bila predpostavljena 2 % amortizacijska stopnja za zgradbe, kar bi pomenilo 50-letno amortizacijsko dobo, in 8 % stopnja amortizacije za opremo oz. 12,5-letna amortizacijska doba. Glede na navedeno bi letna amortizacija za vse tri čistilne naprave znašala 260.494,92 EUR. Štiri leta pozneje je DIIP, skladno s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen, predvidela višje amortizacijske stopnje, in sicer 2,5 % za zgradbe in 10 % za opremo. Na letnem nivoju bi strošek amortizacije znašal 306.325 EUR (SI Consult d.o.o., 2008, str. 69–70; PS & Inštitut JZP, 2012, str. 37–38).

Dodatno so v predvideni ceni storitev pri PS in Inštitutu JZP (2012, str. 38–39) vključili tudi stroške zamenjave opreme s krajšo življenjsko dobo ter obresti. Prvi bi se prvič pojavili v trinajstem letu po začetku investicije in bi letno znašali 103.092 EUR. Obresti bi bile posledica najema bančnega kredita za financiranje začetne investicije. Letni znesek obresti bi se tekom ekonomske dobe projekta zniževal skladno z amortizacijskim načrtom, sicer pa bi se za obresti predvidelo 6-mesečni EURIBOR s 3,25 % pribitkom letno.

3.3.3 Analiza projekta z NSV in ISD

Po končani identifikaciji prihodkov in odhodkov se je smotrnost posamezne investicije preverjalo z izračunom NSV in ISD. Za izračun finančnih kazalnikov so v obeh predinvesticijskih dokumentih sprejeli določene predpostavke.

V obeh primerih se je upoštevalo le tiste prihodke in odhodke, ki bi nastali zaradi investicije, ter 7 % diskontno stopnjo. Dodatno se je v primeru javnega naročila izgradnje kanalizacijskega sistema in treh čistilnih naprav, s kasnejšim upravljanjem oz. čiščenjem odpadnih voda, predpostavila 30-letna ekonomska doba investicije. Slednja je bila z DIIP podaljšana na 31 let oz. 351 mesecev polnega obratovanja obeh čistilnih naprav (SI Consult d.o.o., 2008, str. 64; PS & Inštitut JZP, 2012, str. 38).

V tem primeru se za izračun NSV amortizacija tudi ni upoštevala, saj ne bi predstavljala dejanskega denarnega odliva. Ker je v primeru JZP pomemben tudi finančni vložek zasebnega partnerja, se je za izračun NSV in ISD predvidelo, da bo zasebni partner zagotovil sredstva iz lastnih virov in z najemom posojila. Za posojilo v višini 2,2 milijona EUR se je, glede na ponudbe bank v podobnih projektih, upoštevalo 15-letno dobo vračanja ter obrestno mero 6-mesečni EURIBOR (na dan 14. junij 2012 je znašal 0,937 %) s 3,25 % pribitkom letno (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 38–39).

Upoštevajoč vse omenjene predpostavke, je bila NSV za projekt v študiji izvedljivosti negativna, – 8,6 milijonov EUR. Projekt ne bi ustvarjal dobičkov, ampak bi le pokrival tekoče obratovalne stroške in amortizacijo. Tudi ISD bi bila negativna (– 1,54 %). Ker se je za ta projekt predvidela uporaba kohezijskih sredstev, se je naredil tudi izračun obeh kazalnikov z upoštevanjem teh sredstev. NSV bi bila v tem primeru še vedno negativna (– 0,8 milijona EUR), nasprotno pa bi ISD postala pozitivna, in sicer 5,01 %. S spremembo projekta so se spremenili tudi izračuni finančnih kazalcev. NSV je bila v primeru javno-zasebnega partnerstva pozitivna (0,9 milijonov EUR), ISD pa bi bila 9,4 %. Vložena sredstva bi se s prihranki pokrila v 11 letih od investicije. Pozitivna finančna kazalnika DIIP, v nasprotju s študijo izvedljivosti, izkazujeta ekonomsko upravičenost projekta (SI Consult d.o.o., 2008, str. 70; PS & Inštitut JZP, 2012, str. 42).

3.4 Analiza občutljivosti in tveganj

Oba obravnavana investicijska dokumenta imata izdelani tudi analizo občutljivosti in analizo tveganj. Medtem ko prva analizira vpliv sprememb posameznih predpostavk na rezultate ocenjevanja stroškov in koristi finančne analize, druga ocenjuje verjetnosti, da projekt ne bo dosegel zastavljenih ciljev (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 49, 51).

3.4.1 Analiza občutljivosti

SI Consult d.o.o. (2008, str. 75–76) ter PS in Inštitut JZP (2012, str. 49) so kot potencialne kritične spremenljivke identificirali spremembe investicijske vrednosti, spremembe v prihodkih in odhodkih. Na spremembo investicijske vrednosti vpliva predvsem dinamika izvedbe (inflacija, dodatni stroški), pa tudi sam izbor izvajalca oz. zasebnega partnerja. Višina prihodkov je odvisna od prodajnih cen in količin odpadnih vod, odhodki pa so odvisni od stroškov dela, uporabljene tehnologije ter vzdrževalnih in obratovalnih stroškov. Kljub enaki navedbi enakih potencialnih kritičnih spremenljivk, je pojem kritične spremenljivke v investicijskih dokumentih različno definiran. Medtem ko študija izvedljivosti kritično spremenljivko opredeljuje kot spremenljivko, katere 1 % sprememba povzroči vsaj 5 % spremembo NSV, je pogoj za kritično spremenljivko v DIIP izpolnjen že ob 1 % spremembi NSV.

Tabela 4: Vpliv spremenljivk na NSV (v %)

	Študija izvedljivosti		DIIP	
	1 % povečanje	1 % zmanjšanje	1 % povečanje	1 % zmanjšanje
Sprememba prihodkov	0,57	– 0,57	7,59	– 7,59
Sprememba odhodkov	– 0,22	0,22	– 1,76	1,76
Sprememba investicije	– 1,29	1,29	– 4,21	4,21

Vir: SI Consult d.o.o., Študija izvedljivosti, 2008, str. 76; PS & Inštitut JZP, DIIP, 2012, str. 50.

Kot je razvidno iz Tabele 4, različni interpretaciji kritičnih spremenljivk vodita v različne rezultate. Po podatkih študije izvedljivosti nobena izmed opazovanih spremenljivk ni kritična, po drugi strani pa so v DIIP kritične vse spremenljivke. Točka preloma, to je točka, ki označuje maksimalno spremembo, pri kateri postane NSV negativna, nastopi v primeru investicijskih stroškov pri povečanju le-teh za 23,76 % oz. povečanju odhodkov za 56,81 % oz. zmanjšanju prihodkov za 13,18 % (SI Consult, 2008, str. 77; PS & Inštitut JZP, 2012, str. 50–51).

3.4.2 Analiza tveganj

Različna zasnova projekta v obravnavanih investicijskih dokumentih vpliva tudi na analizo tveganj. Ker študija izvedljivosti predvideva izvedbo projekta preko javnega naročila, so identificirana zgolj tveganja na strani občine. Slednja bi tako morala reševati morebitne zaplete zaradi spremembe investicijske vrednosti, zamude pri izvedbi, nedoseganja zelenih učinkov projekta in spremembe obratovalnih stroškov (SI Consult d.o.o., 2008, str. 78).

Tako tveganje spremembe investicijske vrednosti kot tudi tveganje zamude pri izvedbi odražata morebitno slabo načrtovan projekt. Verjetnost za pojav teh dogodkov je ocenjena kot srednja. Občina bi lahko to verjetnost še znižala tako, da bi z izvajalcem podpisala pogodbo s fiksno ponudbeno ceno ter natančno določenim terminskim načrtom. Poleg tega bi občina morala biti previdna že v sami fazi načrtovanja oz. pri pripravi javnega naročila. Z izbiranjem izvajalca na podlagi Rumene FIDIC knjige in vključitvijo usposabljanja zaposlenih v javno naročilo bi se izognila pojavu dveh negativnih dogodkov, katerih verjetnost za nastanek je sicer visoka. Gre za tveganje nedoseganja zelenih učinkov in spremembe obratovalnih stroškov. Prvo je lahko posledica nepredvidenih skritih značilnosti projekta, drugo pa rezultat nepravilnega ravnanja zaposlenih s posamezno čistilno napravo (SI Consult d.o.o., 2008, str. 78).

PS in Inštitut JZP (2012, str. 55–57) sta v DIIP identificirala trinajst tveganj, ki lahko ogrozijo projekt izgradnje čistilne naprave v občini Ig. Posamezna tveganja se lahko delijo na tista pred začetkom gradnje, tveganja med gradnjo in tveganja po zaključku gradnje. Ker gre v tem primeru za izvedbo projekta z JZP, tveganja prevzemata oba partnerja.

Pred začetkom gradnje predstavljajo tveganje projektiranje, primernost zemljišča ter pridobitev potrebnih soglasij in dovoljenj. Stroške, povezane s projektiranjem krije zasebni partner. Izjema so le tisti stroški projektiranja, ki nastanejo zaradi morebitnih nadstandardnih zahtev javnega partnerja. Te stroške krije slednji. Javni partner prav tako prevzema tveganje, povezano s primernostjo zemljišča. Zemljišče mora ustrezati prostorskim aktom, kot tudi vsem drugim predpisom, ki jih določa veljavna zakonodaja. Za začetek gradnje zasebni partner poleg primernega zemljišča potrebuje tudi ustrezna dovoljenja (gradbeno, uporabno) in soglasja. Ker pri pridobitvi posameznih dovoljenj in soglasij lahko sodelujeta oba partnerja, se mednju tudi ustrezno porazdeli tveganje za pridobitev dovoljenj (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 55).

V fazi gradnje prevzame vsa tveganja zasebni partner. Tveganja, identificirana v tej fazi, so: tveganje gradnje, tveganje dodatnih del, tveganje pravočasnega zaključka projekta ter tveganje kvalitete. Ta štiri tveganja lahko zasebni partner prenese tudi na izvajalca oz. podizvajalca, ki bo gradbena dela dejansko izvajal. Ne glede na to mora zasebni partner zagotoviti, da bodo izvedena tista gradbena dela ter doseženi taki standardi in kakovost

gradnje, kot so bili določeni v pogodbi z javnim partnerjem. Poleg navedenega z začetkom gradnje zasebni partner prevzema nase tudi tveganje financiranja stroškov, ki bodo nastali v času realizacije projekta (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 56).

V DIIP (2012, str. 56–57) so identificirana tudi tveganja, ki lahko ogrozijo celoten projekt po zaključku gradnje čistilnih naprav. Mednje sodijo tveganje upravljanja in vzdrževanja infrastrukture, tveganje rentabilnosti projekta, tveganje dostopnosti zgrajenih objektov (zagotovljeno mora biti normalno delovanje), tveganje višjih oz. nižjih količin odpadne vode od načrtovanih ter tveganje finančne sposobnosti izvajalcev. Slednjega prevzema javni partner, omeji pa ga lahko z natančnimi kriteriji za priznavanje finančne sposobnosti v času javnega razpisa in z uporabo instituta stavbne pravice. Ostala tveganja so na strani zasebnega partnerja, saj bo ta z zgrajenimi objekti upravljal do izteka koncesijske pogodbe. Ker pa bo moral v tem času pokriti tudi vse finančne vložke, bo moral zasebni partner poskrbeti tudi za rentabilnost projekta.

V koncesijski pogodbi oz. v spremljajočih pogodbah je bilo dogovorjeno, da vsa tveganja, povezana s projektom, prevzema zasebni partner. Identificirana so bila enaka tveganja kot v DIIP. Ne glede na napisano, pa del tveganja v zvezi z morebitnimi spremembami v načrtovanih količinah odpadnih vod nosi občina. Ker končni projekt ne vključuje gradnje kanalizacijskega sistema, ampak se ta gradi ločeno, pod okriljem občine, je občina dolžna z dodatno priključenostjo objektov zagotoviti zadostne količine odpadnih voda (Priloga 5).

3.5 Ocena izvedbe JZP v Občini Ig in predlogi za naprej

Projekt v Občini Ig se izvaja že od konca leta 2012, zato se sedaj že lahko naredi analiza zastavljenih ciljev, analiza določb koncesijske pogodbe. Za preverjanje smotrnosti zastavljenega projekta sem postavila štiri hipoteze, in sicer:

- H1: terminski načrt projekta je časovno izvedljiv;
- H2: delitev tveganj, ki izhajajo iz projekta oz. ki vplivajo na izvedbo projekta, je primerna;
- H3: finančni okvir projekta je sestavljen na podlagi realnih podatkov o uporabi storitev in primernih cen;
- H4: izvedba projekta z JZP je smiselna in finančno upravičena.

Ker je bila koncesija za opravljanje obvezne gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda podeljena za 30 let, je sedaj še vedno čas za uvedbo morebitnih manjših sprememb, ki udeležencev v projektu ne bi prizadele tako, kot bi jih prizadele drastične spremembe ob kasnejši uvedbi. V nadaljevanju tega podpoglavja zato skušam potrditi oz. ovreči posamezne hipoteze glede na spoznanja iz podobnih projektov ter hkrati podati Občini Ig in družbi Petrol d.d., Ljubljana predloge za spremembe obstoječih dogovorov. Slednji

lahko koristijo tudi drugim javnim in zasebnim partnerjem, ki bi se odločili za partnerstva v podobnih projektih.

3.5.1 H1: Terminski načrt projekta je časovno izvedljiv

Občina Ig je občina z manj kot deset tisoč prebivalci, posledično se je, v primerjavi z drugimi slovenskimi občinami, lotila projekta izgradnje razmeroma majhne čistilne naprave. Čistilna naprava Ig je, s kapaciteto 5.000 PE z možnostjo povečanja za 2.500 PE, najmanjša čistilna naprava od vseh obravnavanih projektov v tem magistrskem delu, hkrati pa je koncesija, podeljena za ta projekt, od vseh projektov najdaljša. V večini omenjenih primerov je bila koncesija sklenjena za obdobje 25 let, ne glede na to je predvideno koncesijsko obdobje obeh investicijskih dokumentov v Občini Ig daljše za 5 let. 30 let je, po mnenju PS in Inštituta JZP (2012, str. 12), predvidena ekonomska doba izkoriščanja v podobnih primerih.

Terminski načrt projekta v Občini Ig je razdeljen na tri oz. štiri faze, in sicer na pridobitev dokumentacije (7 mesecev), gradnjo čistilne naprave (9 mesecev), poskusno obdobje (1 mesec) in upravljanje čistilne naprave. Začrtan terminski načrt je glede določitve faz primerljiv s terminskimi načrti drugih obravnavanih primerov. Predvideno trajanje posameznih faz pa se od primera do primera razlikuje. Tu prihaja do razlik predvsem zaradi različnih zasnov projektov. Gradnja čistilna naprave na Irskem je zaradi precej višje kapacitete (1,64 milijona PE) trajala osem let, na drugi strani je bila v desetletno obdobje gradnje v Občini Laško poleg čistilne naprave vključena tudi gradnja kanalizacijskega omrežja.

Kljub vsemu se je v Občini Ig kmalu pokazalo, da zastavljen terminski načrt ne bo realiziran. Zaradi težav pri pridobitvi gradbenega dovoljenja se je začetek upravljanja z novo čistilno napravo zamaknil za leto in štiri mesece. Dejanska zamuda je odražala zgolj težave s pridobitvijo gradbenega dovoljenja, saj je bil čas gradnje čistilne naprave in njenega poskusnega obratovanja krajši od predvidenega (Priloga 5).

Ne glede na začetne težave menim, da je bil terminski načrt projekta v Občini Ig ustrezno zasnovan in časovno izvedljiv. Daljše koncesijsko obdobje dovoljuje zasebnemu partnerju, da nadoknadi izgubo prihodka zaradi kasnejšega začetka obratovanja čistilne naprave in s tem pokrije svoje finančne vložke. Kasnejši začetek obratovanja nove čistilne naprave prav tako ni povzročil večje škode občini, saj je koncesionar do zgraditve tlačnega voda od Matene do Iga upravljal z obema »starima« čistilnima napravama.

3.5.2 H2: Delitev tveganj, ki izhajajo iz projekta oz. ki vplivajo na izvedbo projekta, je primerna

Družba Petrol d.d., Ljubljana, je v primeru izgradnje nove čistilne naprave ter opravljanja obvezne gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda v Občini Ig prevzela praktično vsa tveganja, povezana s tem projektom. Pred začetkom same gradnje je tako prevzela tveganje projektiranja, tveganje pridobitve vseh potrebnih dovoljenj in tveganje primernosti zemljišča.

Projektiranje oz. izdelava načrtov za gradnjo čistilne naprave ter povezovalnega tlačnega voda je v domeni izvajalca oz. njegovega podizvajalca. Ustrezno načrtovanje bo v kasnejših fazah pomenilo nižje stroške gradnje, upravljanja in vzdrževanja. Pri izdelavi projektov mora projektant upoštevati vse določbe, ki jih je zahteval javni partner (občina).

Za začetek gradnje je potrebno pridobiti tudi vsa dovoljenja in soglasja. Le-ta običajno pridobiva izvajalec del, vendar bi se morala dopustiti možnost, da, kadar je to mogoče, pri pridobitvi dovoljenj in soglasij sodeluje tudi javni partner. V interesu obeh partnerjev je namreč, da se gradnja in s tem izvajanje projekta čim prej začne. Kljub temu da je prišlo do zamud pri pridobitvi gradbenega dovoljenja za čistilno napravo Ig in da je stroške, povezane z zamudo, nosil koncesionar, občina zoper njega ni negativno odreagirala, ampak je s koncesionarjem sklenila aneks za podaljšanje roka.

Tveganje, povezano s primernostjo zemljišča, bi morala prevzeti občina. Občina je za gradnjo čistilne naprave ponudila svoje zemljišče ter zanj koncesionarju dodelila stavbno pravico. V 30-letnem koncesijskem obdobju se lahko izkaže, da izbrano zemljišče ni primerno, še posebej, ker obstaja možnost povečanja čistilne naprave. V kolikor bi prišlo do takega primera, bi morala vsaj del nastalih stroškov kriti občina, ki je tudi lastnik zemljišča.

Z začetkom gradnje so se pojavila nova tveganja, in sicer tveganje, povezano s samo gradnjo, tveganje dodatnih del, tveganje pravočasnega zaključka in tveganje kvalitete. Gradnjo čistilne naprave izvaja zasebni partner oz. njegov podizvajalec, zato lahko on najlažje zniža verjetnost za nastanek dogodkov, ki so posledica omenjenih tveganj. V kolikor do takih dogodkov pride, zasebni partner tudi sam krije vse stroške.

Tako kot na Irskem imajo tudi v Občini Ig težave s smradom. Glede na to, da se smrad iz kanalizacije pojavlja na delu, kjer tlačni vod priteče v fekalno kanalizacijo, bi vzrok za težave lahko tičal v neustrezni gradnji. Ker se smrad pojavlja na stičišču zasebnega (tlačni vod) in javnega (kanalizacija), sedaj oba partnerja skupaj iščeta vzrok za težavo ter možnosti za njeno rešitev (Priloga 5).

Projekt v Občini Ig je sedaj v fazi upravljanja, kar pomeni, da družba Petrol d.d., Ljubljana prevzema nase tveganje upravljanja in vzdrževanja, tveganje financiranja, tveganje rentabilnosti projekta, tveganje finančne sposobnosti in tveganje dostopnosti objektov. Vsa navedena tveganja, z izjemo tveganja finančne sposobnosti, izhajajo iz projekta in občina nanje nima vpliva, zato je prav, da jih prevzema družba.

Občina prav tako nima vpliva na finančno sposobnost koncesionarja, je pa v interesu občine, da koncesionar ne zaide v težave oz. da se zagotovi nemoteno opravljanje gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda. Kot vsaka gospodarska družba, tudi družba Petrol d.d., Ljubljana, strmi k dolgoročnemu pozitivnemu poslovanju. A kljub temu da je družba sedaj uspešna, se to lahko tekom koncesijskega obdobja spremeni. V kolikor bi družba postala nesolventna, bi to lahko ogrozilo njeno koncesijsko dejavnost. Čeprav je občina na razpisu izbrala finančno stabilno družbo, mora tekom koncesijskega obdobja družbo spremljati in nadzirati ter po potrebi ukrepati (npr. z varianto *step in*).

Po analizi podobnih primerov v Sloveniji in svetu se kot resni grožnji projektom lahko izpostavi tudi politične vplive ter težave z neustrezno kapaciteto. Neustrezna kapaciteta je lahko povezana s projektiranjem, lahko pa je posledica napačne zasnove projekta oz. napačne ocene demografskih sprememb v predinvesticijskem obdobju. Napačne ocene demografskih sprememb in migracij so ogrozile projekta v Nemčiji in na Irskem, napačna zasnova projekta (neupoštevanje primarnega čiščenja odpadnih vod v pivovarni) pa je povzročila težave v Občini Laško. Glede na to, da se je koncesija v občini Ig sklenila za obdobje 30 let, bi se moralo v investicijskih dokumentih in kasnejših pogodbah s koncesionarjem identificirati tudi tveganje neustrezne kapacitete čiščenja odpadnih voda. V občini se v zadnjih letih povečuje število prebivalcev in kljub temu da obstaja možnost povečanja čistilne naprave za dodatnih 2.500 PE, se lahko do konca koncesijskega obdobja pojavi povpraševanje po višjih kapacitetah od predvidenih.

Grožnja negativnega političnega vpliva na projekt je bila v času sklenitve koncesijske pogodbe v Občini Ig zanemarljiva. Pogodba se je podpisala sredi mandata župana Janeza Cimpermana, kar je pomenilo, da bi do naslednjih volitev projekt že moral biti v fazi upravljanja. Župan je sicer imel visoko podporo občanov, saj je bil na položaj izvoljen s kar 92,56 % glasov, na položaju pa je ostal vse do danes (Državna volilna komisija, 2010).

Poleg omenjenih tveganj bi bilo potrebno ob izdelavi in realizaciji projekta identificirati tudi tveganje spremembe zakonodaje. Ker gre v tem primeru za projekt okoljevarstvene narave, ki se hkrati dotika opravljanja obveznih gospodarskih javnih služb, lahko nanj vplivajo spremembe vrste predpisov s teh področij. Vsaka sprememba uredbe, direktive, zakona ipd. lahko povzroči nepredvidene stroške. Prevzem tovrstnega tveganja je v domeni obeh partnerjev, saj probleme zaradi spremembe zakonodaje (odvisno od spremembe) lažje rešuje enkrat en, drugič drug partner. Včasih je potrebna celo skupna rešitev.

Svoje hipoteze, da je bila delitev tveganj, ki izhajajo iz projekta oz. ki vplivajo na izvedbo projekta, primerna, ne morem potrditi. Občina bi morala prevzeti del tveganj, na katere sama lažje vpliva kot koncesionar, prav tako bi bilo potrebno k identificiranim tveganjem dodati vsaj še tveganje neustrezne kapacitete čiščenja odpadnih vod ter tveganje spremembe zakonodaje.

3.5.3 H3: Finančni okvir projekta je sestavljen na podlagi realnih podatkov o uporabi storitev in primernih cen

Finančni okvir kateregakoli projekta je zelo pomemben za vse udeležence v projektu. V primeru JZP ga javni partner potrebuje za odločitev o smotrnosti projekta, zasebnemu partnerju pa pove, ali bo nek projekt zanj dobičkonosen ali ne. V primeru slednjega, se za partnerstvo ne bo odločil, javni partner pa bo lahko projekt realiziral le z javnim naročilom. Ravno zaradi njegove ključne vloge pri realizaciji projektov je pomembno, da je finančni okvir sestavljen na podlagi realnih podatkov in dejanskem začetnem stanju, ob upoštevanju veljavne zakonodaje.

Končnih podatkov o investiciji ter posameznih elementih dejanske finančne ocene za potrebe magistrskega dela ni bilo mogoče pridobiti. Ne glede na to se lahko poda oceno glede prihodkov zasebnega partnerja.

Edini vir dohodka koncesionarja v primeru projekta v Občini Ig predstavljajo plačila končnih uporabnikov storitev. Slednja se v primerjavi s plačili s strani javnega partnerja smatrajo za neantiran dohodek, zato je bila pri izračunu cene čiščenja potrebna posebna skrbnost. Izračun cene storitve je sicer določen z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju Uredba o metodologiji za oblikovanje cen), kar pomeni, da je bil koncesionar pri določanju cene omejen. V končno ceno je lahko vključil le tiste stroške in odhodke, ki jih je mogoče povezati z opravljanjem storitev (stroški dela, stroški materiala ipd.) (19. člen, Ur.l. RS, št. 87/2012, 109/2012).

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen je stopila v veljavo s 1. januarjem 2013 in je nadomestila Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen, ki je bil uporabljen za določitev cene storitev v DIIP. Metodologiji oblikovanja cen se v okviru določanja cen storitev čiščenja odpadnih voda med seboj razlikujeta samo v izračunu donosa na vložena sredstva. Glede na 2. člen Uredbe o metodologiji oblikovanja cen donos izvajalca ne sme presegati 5 % od vrednosti poslovno potrebnih osnovnih sredstev za neposredno opravljanje javne službe čiščenja odpadnih voda. V primerjavi z donosom, upoštevanim v izračunih v DIIP, je najvišji možni donos po novi zakonodaji za 1,25 odstotne točke nižji.

Tabela 5: Izračun cene za m³ prečiščene vode za čistilno napravo Ig

Količina prodane pitne vode v m³ (1)	5.617.966,00
Strošek v EUR	Vrednost v 30 letih
Amortizacija (2)	5.049.330,16
Stroški obratovanja (3)	3.170.929,20
Stroški menjave opreme (4)	1.630.657,71
Stroški dela (5)	605.595,00
Donos na investicijo (6)	3.706.910,00
Obresti (7)	352.533,44
Skupaj stroški (8)=(2)+(3)+(4)+(5)+(6)+(7)	14.515.955,50
Cena (9)=(8)/(1)	2,58

Vir podatkov: SI Consult d.o.o., Študija izvedljivosti, 2008, str. 55, 68; PS & Inštitut JZP, DIIP, 2012, str. 38; lastni izračuni.

Ob upoštevanju novega predpisa glede višine donosa izvajalca obvezne gospodarske javne službe ter prilagojenih zneskih stroškov,¹¹ bi bila nova cena čiščenja odpadne vode 2,58 EUR/m³ pitne vode, kar je razvidno tudi iz Tabele 5. Izračunana cena je precej višja od dejansko obračunane cene, ki znaša 0,68 EUR/m³ pitne vode. Obstajata lahko dva razloga za razliko v cenah. Prvi razlog je, da so bile predvidene količine prečiščene vode v DIIP močno podcenjene, drugi pa, da so dejanski stroški koncesionarja nižji od predvidenih. Glede na to, da je bil DIIP izdelan v letu 2012, so bili pri izdelavi upoštevani razmeroma sveži podatki o količinah prodane pitne vode. Verjetnost, da bi se ti podatki drastično spremenili do sklenitve koncesijske pogodbe, je torej zelo majhna. Posledično je bolj verjeten drugi razlog.

Kljub temu da dejanskih podatkov finančne ocene ni bilo mogoče pridobiti, domnevam, da družba Petrol d.d., Ljubljana, tako kot vse druge gospodarske družbe, strmi k maksimizaciji dobička in posledično z dogovorjeno ceno pokriva vse svoje stroške ter ustvarja primeren donos. Ne glede na navedeno zaradi pomanjkljivih podatkov hipoteze, da je finančni okvir projekta v Občini Ig sestavljen na podlagi realnih podatkov o uporabi storitev in primernih cenah storitev, ne morem ne potrditi ne ovreči.

3.5.4 H4: Izvedba projekta z JZP je smiselna in finančno upravičena

Občina Ig se je za projekt gradnje čistilne naprave oz. več le-teh odločila z namenom izpolnitve določb okoljevarstvene zakonodaje. Način izvedbe ni bil predpisan, zato je občina tehtala možnosti med javnim naročilom, kjer bi čistilno/-e napravo/-e gradila sama,

¹¹ Vsi uporabljeni podatki za izračun so navedeni v Prilogi 1.

upravljanje pa bi prevzel Režijski obrat, in JZP, kjer bi gradnjo in upravljanje prepustila zasebnemu partnerju.

JZP ima v primerjavi z javnim naročilom kar nekaj prednosti. Realizacija projekta je hitrejša in cenejša. Pri JZP javni partner objavi samo en javni razpis, medtem ko mora pri javnem naročilu objaviti razpis za vsakega izvajalca oz. za vsako delo posebej. En izvajalec (zasebni partner) je sam odgovoren za načrtovanje, gradnjo, upravljanje in financiranje, zato postopke časovno in finančno optimizira ter pri tem uporablja svoja znanja in izkušnje. Zasebni partner se zaveda, da bo v primeru malomarnosti v eni fazi lahko trpela katerakoli druga faza realizacije projekta. Na drugi strani izvajalci javnih naročil opravljajo le tiste naloge, ki jim jih nalaga pogodba. Ker njihovo delo običajno obsega zgolj eno fazo v realizaciji projekta, do optimizacije postopkov med fazami ne prihaja. V kasnejših fazah se tako lahko ugotovi pomanjkljivosti predhodnih faz, katerih odprava lahko povzroči dodatne stroške in še bolj obremeni proračun javnega partnerja, ki financira celotni projekt. V JZP glavnino finančnih sredstev prispeva zasebni partner, ki tudi prevzema večino tveganj, povezanih s projektom.

Po koncu koncesijskega obdobja javni partner dobi v last vso zgrajeno infrastrukturo (primer BOT projektnega financiranja) in še naprej uporablja vse dobre prakse z vidika upravljanja. Pri javnem naročanju je javni partner sicer celotno ekonomsko dobo projekta lastnik infrastrukture, ne poseduje pa (dodatnih) znanj, zato mora zaposlene npr. v režijskem obratu ves čas izobraževati, kar pomeni dodatne stroške.

Slabost JZP je, da je predana infrastruktura ob koncu koncesijskega obdobja že stara in potrebna obnove. Poleg tega mora javni partner zasebnega celotno obdobje partnerstva nadzorovati. Neizkušen javni partner lahko pri tem spregleda nevarnosti, ki grozijo projektu. Ena izmed nevarnosti je tudi nesolventnost zasebnega partnerja. Ker je slednji odgovoren za vse faze projekta in ne le za posamezne kot izvajalec pri javnem naročanju, je ogrožena celotna realizacija projekta. V teh primerih običajno v aktivno izvajanje projekta vstopi javni partner. Nasprotno, pri javnem naročanju nesolventnost enega izmed izvajalcev ogrozi (pravočasno) izvedbo zgolj ene izmed faz. Javni partner v tem primeru lahko ponovi postopek javnega razpisa in izbere novega izvajalca.

Kljub delitvi tveganj v JZP, lahko napačna oz. neustrezna delitev tveganj povzroči višje stroške. Slednjim pa se ni mogoče izogniti v primeru financiranja projekta. Zasebni partner ima praviloma slabšo bonitetno oceno kot javni partner, zato za enak znesek posojila na finančnem trgu zasebni partner plača višje stroške, kot bi jih javni partner.

Čeprav bi izvedba projekta izgradnje čistilne naprave v Občini Ig z JZP imela več prednosti kot izvedba z javnim naročilom, je potrebno za končno odločitev o načinu izvedbe izdelati še finančno analizo projekta.

V Občini Ig so se s podpisom pogodbe s koncesionarjem dogovorili za gradnjo zgolj ene čistilne naprave, kapacitete 5.000 PE z možnostjo povečanja na 7.500 PE. Posledično so podatki za izračun kazalnikov NSV in ISD ustrezno prilagojeni.¹² Uporabljeni so le tisti podatki študije izvedljivosti in DIIP, ki se nanašajo na čistilno napravo Ig. Podobno kot v DIIP, tudi v teh izračunih niso upoštevani stroški amortizacije, saj ti ne predstavljajo dejanskega denarnega odliva.

Poleg navedenega je za izračun NSV, skladno z 8. členom Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur.l. RS, št. 60/2006, 54/2010, 27/2016), uporabljena 4 % diskontna stopnja. NSV projekta je 1.478.477,91 EUR, kar pomeni, da je investicijski projekt sprejemljiv. Začetni finančni vložek zasebnega partnerja, bi se pokrila v 17. letu poslovanja. Tudi ISD je pozitivna, in sicer 7,89 %, kar pomeni, da se investicijski projekt sprejme. Glede na navedeno, lahko potrdim, da je bila izbira Občine Ig za izvedbo projekta z JZP smiselna in finančno upravičena.

3.5.5 Predlogi za naprej

Projekt v Občini Ig je trenutno v fazi upravljanja, zato je edina naloga občine, da izvaja nadzor nad koncesionarjem in nad njegovim opravljanjem obvezne gospodarske javne službe. V kolikor bi se kjerkoli pojavile težave, mora občina v skladu s svojimi pristojnostmi ukrepati in zagotoviti, da bo projekt tekel nemoteno. Enako nalogo ima tudi koncesionar. Ker nekatera tveganja niso bila identificirana pred podpisom pogodbe morata biti oba partnerja nanje še posebej pozorna in ob pojavu dogodka, ki bi ogrozil projekt, nemudoma ukrepati.

Dejanski finančni podatki projekta niso znani, zato se tudi ne ve, ali je koncesionar za financiranje projekta uporabil lastna sredstva ali posojilo finančne institucije. V primeru slednjega, bi bilo smiselno preveriti možnosti najema novega posojila za poplačilo starega, saj so se obrestne mere v času od sklenitve pogodbe (pa tudi od začetka gradnje) do danes znižale (6 month Euribor rate, 2017).

Glede na druge obravnavane projekte v tem magistrskem delu bi bilo v prihodnosti potrebno potencialne javne partnerje izobraziti, kaj je JZP, kdaj je to partnerstvo primerno (nikakor ne samo zaradi dodatnih finančnih sredstev) ter kako se ga lotiti (pomembna je priprava oz. načrtovanje, hkrati pa se ne sme zanemariti ostalih faz). Za boljši sprejem JZP v javnosti, bi bilo smiselno oglaševanje dobrih praks. V kolikor bi ljudje videli, da taka partnerstva prinesejo dobre rezultate in ne samo na pol dokončanih projektov z dodatnimi luknjami v državnem oz. občinskem proračunu, bi se tudi politiki, ki so voljeni s strani ljudstva, odločali za podporo takih projektov.

¹² Podatki, uporabljeni v izračunih, so navedeni v Prilogi 1.

SKLEP

Koncept JZP med ekonomisti ni enotno definiran. V splošnem gre za pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim partnerjem z namenom zagotovitve javne storitve in/ali infrastrukture. Glavna sestavina tovrstnega razmerja je javni interes. Poleg omenjenega med elemente JZP sodijo tudi delitev tveganj med oba partnerja, povezovanje različnih faz projekta in dolgoročna pogodba (predvsem v primeru zagotavljanja infrastrukture), kupci oz. uporabniki storitev pa so končni potrošniki ali država.

Dolžniška kriza in neučinkovitost javnega sektorja v infrastrukturni dejavnosti sta v 80. letih prejšnjega stoletja prisilili države k razmisleku, katere dejavnosti potrebujejo državno regulacijo in katere ne. V dejavnostih, ki boljše delujejo v pogojih konkurence, so se uveljavila JZP. Ena izmed teh dejavnosti je tudi storitev odvajanja in čiščenja odpadnih voda.

EK uvršča gradnjo čistilnih naprav ter čiščenje odpadnih voda v vodni sektor, za katerega so značilni visoki stroški investicije, kar vpliva tudi na trajanje pogodbenega razmerja. Pogodbe se sklepajo za obdobje 20 let in več, to pa omogoča zasebnemu partnerju, da pokrije svoje začetne stroške in si ustvari primeren dobiček. Ker gre pri teh projektih za opravljanje javne službe, se partnerja srečujeta z nižjim tveganjem povpraševanja ter bolj predvidljivimi prihodki. Slednji so predvidljivi le v primeru dobre obstoječe komunalne infrastrukture.

Projektov izgradnje čistilnih naprav z JZP so se v Evropi med drugim lotili v Romuniji, Nemčiji in na Irskem. Vsi projekti so bili v osnovi okoljevarstvene narave, saj je bilo potrebno izpolniti zahteve evropske okoljevarstvene zakonodaje, za JZP pa so se v državah odločili zaradi pomanjkanja javnih sredstev ter lažjega načina pridobitve znanj zasebnega sektorja. Čeprav so bili projekti vseh držav dobro zastavljeni, so se pri njihovi realizaciji pojavile različne težave. Politična nesoglasja oz. slabo javno mnenje ter nepredvidene selitve prebivalstva so bile usodne za projekta JZP v Romuniji in Nemčiji. S težavami, kot so napake v načrtovanju, prenizka kapaciteta čistilne naprave ter nizki dohodki zasebnega partnerja, so se srečevali tudi na Irskem, a sta tu oba partnerja s sodelovanjem našla skupne rešitve in s tem zagotovila nadaljevanje partnerstva.

Gradnja čistilnih naprav z JZP v Sloveniji ni novost. Med prvimi se je takega projekta lotila Mestna občina Maribor. Tudi tu so se srečali s pomanjkanjem podpore na lokalni ravni in finančnimi težavami, a so kljub temu po dolgotrajnih pogajanjih in tožbah na arbitražnem sodišču prišli do rešitve za uspešno nadaljevanje projekta. Manj sreče pri reševanju težav imajo v Občini Laško. Tu se je izkazalo, da pogodba med partnerjema ni dovolj natančno napisana, zato si jo vsak od njiju razlaga drugače. Nesporazum je pripeljal do finančnih težav, oba partnerja pa sedaj iščeta izhod iz trenutne krize z mediacijo. Primer

dobro zastavljenega JZP je čistilna naprava v Mestni občini Murska Sobota, kjer realizacija projekta poteka bolj ali manj brez problemov.

Poleg omenjenih primerov so se tudi druge slovenske občine odločile za JZP na področju čiščenja odpadnih vod. Nedolgo nazaj v JZP na področju opravljanja obvezne gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda stopila tudi Občina Ig. Tu so, preden so se odločili za JZP, tehtali različne možnosti izvedbe projekta. Odločali so se med javnim naročilom in JZP ter med gradnjo treh čistilnih naprav s kanalizacijskim omrežjem oz. dveh, brez kanalizacijskega omrežja. Na koncu so se odločili za gradnjo ene čistilne naprave po sistemu BOT in za podelitev 30-letne koncesije za opravljanje javne službe.

Naloga koncesionarja je torej bila, da v koncesijskem obdobju pridobi vsa potrebna dovoljenja in soglasja za čistilno napravo, jo zgradi ter nato upravlja. Kmalu se je pokazalo, da zastavljen terminski načrt ne bo realiziran, saj koncesionar ni pridobil gradbenega dovoljenja v predpisanem roku. Kljub temu menim, da je bil terminski načrt projekta ustrezno zasnovan in časovno izvedljiv. Daljše koncesijsko obdobje dovoljuje koncesionarju, da nadoknadi izgubo prihodka (zaradi nižjih cen) in pokrije svoj finančni vložek, hkrati pa z zakasnitvijo gradnje ni povzročal večje škode občini, saj je v vmesnem času upravljal stari čistilni napravi.

S sklenitvijo pogodbe je Občina Ig večino tveganj prenesla na zasebnega partnerja. Sama je ostala zadolžena le za zagotovitev zadostnih količin odpadne vode. Takšna delitev oz. prenos tveganj ni najboljša, saj obstajajo tveganja, ki bi jih občina lažje krila oz. bi nanje lažje vplivala kot koncesionar. Glede na navedeno in dejstvo, da bi bilo potrebno k identificiranim tveganjem dodati vsaj še tveganje neustrezne kapacitete čiščenja odpadnih vod ter tveganje spremembe zakonodaje, hipoteze, da je bila delitev tveganj, ki izhajajo iz projekta, primerna, ne morem potrditi.

Prav tako ni mogoče potrditi hipoteze, da je finančni okvir projekta sestavljen na podlagi realnih podatkov in primernih cen. Te hipoteze ni mogoče niti ovreči, saj je za analizo finančnega okvira znanih premalo podatkov. Dostopni so le podatki o viru prihodkov zasebnega partnerja. Le-te predstavljajo plačila s strani končnih uporabnikov, cena pa je sestavljena na podlagi državne uredbe. Podatkov o končni vrednosti finančne investicije, odhodkih ter drugih elementih finančne ocene za potrebe tega magistrskega dela ni bilo mogoče pridobiti.

Kljub temu pa se odločitev Občine Ig glede realizacije projekta z JZP lahko oceni na podlagi prilagojenih podatkov predinvesticijskih dokumentov. Izračuni finančnih kazalnikov so pokazali, da je investicijski projekt, izveden z JZP, finančno sprejemljiv. Prav tako ima tovrstno partnerstvo, v primerjavi z javnim naročilom, več prednosti kot slabosti. S tem se lahko potrdi tudi zadnja hipoteza magistrskega dela.

Projekt v Občini Ig je trenutno v fazi upravljanja. Naloga občine je, da do konca koncesijskega obdobja izvaja nadzor nad koncesionarjem in nad njegovim opravljanjem obvezne gospodarske javne službe. V kolikor bi se pojavile težave, pa mora čim prej ukrepati in zagotoviti, da bo projekt tekel nemoteno. Ker nekatera tveganja niso bila identificirana pred podpisom pogodbe, morata biti oba partnerja v prihodnje nanje še posebej pozorna in ob pojavu dogodka, ki bi ogrozil projekt, skupaj poiskati rešitev.

JZP predstavljajo potencial za zagotovitev prepotrebne infrastrukture. Žal mnogo projektov zaradi nezaupanja javnosti in nasprotovanja politike ostane v fazi planiranja. Da bi se to spremenilo, bi bilo potrebno v prihodnosti več pozornosti nameniti oglaševanju dobrih praks. Le tako bodo ljudje in z njihove strani voljeni politiki uvideli, da JZP lahko prinesejo dobre rezultate in ne samo na pol dokončanih projektov ter višjih stroškov izvedbe posameznih projektov.

LITERATURA IN VIRI

1. *6 month Euribor rate*. Najdeno 16. aprila 2017 na spletnem naslovu <http://www.euribor-rates.eu/euribor-rate-6-months.asp>
2. Aquasystems d.o.o. (b.l.). *Predstavitev projekta*. Najdeno 19. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.aquasystems.si/centralna-cistilna-naprava/predstavitev/>
3. Brunač, D., & Šalamon, D. (2007, 15. november). Poročilo o reševanju zapadlih obveznosti Mestne občine Maribor do družbe Aquasystems. *Gradiva mestnega sveta [201–300]*. Najdeno 19. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.maribor.si/povezava.aspx?pid=3395>
4. Bohinc, R. (2007). Statusno javno-zasebno partnerstvo in preoblikovanje javnih podjetij in javnih zavodov. V R. Bohinc, A. Mužina & B. Tičar (ur.), *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili* (str. 76–125). Ljubljana: Nebra d.o.o.
5. Cimperman, J. (2012). Čiščenje komunalne odpadne vode po novem. *Mostiščar, XVIII(9)*, str. 3.
6. Commission for Energy Regulation. (2015, 3. Marec). *Irish Water Charges Plan*. Najdeno 28. septembra 2015 na spletnem naslovu <https://www.cer.ie/latest-documents/year/2015>
7. DKM – DKM Economic Consultants, & CSIL – Centre for Industrial Studies. (2012, 5. september). *Ex post evaluation of investment projects co-financed by the European Regional Development fund (ERDF) or Cohesion fund (CF) in the period 1994–1999: Dublin waste water treatment*. Najdeno 3. septembra 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/projects/dublin_wastewater.pdf
8. Državna volilna komisija. (2010, 4. november). *Rezultati volitev županov - prvi krog*. Najdeno 12. aprila 2017 na spletnem naslovu http://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2010/rezultati/zupani_prvi_krog.html
9. Einspieler, V. (2014, 2. april). Čistilna naprava v Laškem na zatožni klopi. *Delo*, str. 4.
10. EK – Evropska komisija. (2003, marec). *Guidelines for successful public-private partnership*. Najdeno 31. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
11. EK – Evropska komisija. (2004a). *Green paper on public-private partnership and community law on public contracts and concessions. COM (2004) 327 Final*. Najdeno 21. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>
12. EK – Evropska komisija. (2004b). *Resource book on PPP case studies*. Najdeno 31. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
13. EK – Evropska komisija, & Vlada Romunije. (2000, 16. november). *Financing memorandum concerning the grant of assistance from the Instrument of Structural Policies for Pre-Accession to the following measure: Constanta Sewerage and*

- Wastewater Treatment Rehabilitation*. Najdeno 29. julija 2015 na spletnem naslovu http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/asistenta_prederare/FM_Constanta/FM_Constanta.pdf
14. EU – Evropska unija. (2010). *Odvajanje odpadnih voda in varstvo okolja*. Najdeno 27. julija 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/info/waste_water_sl.pdf
 15. Ferk, P., & Ferk, B. (2008). Javno-zasebno partnerstvo. V *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva* (str. 165–316). Ljubljana: GV Založba.
 16. IMF – International Monetary Fund. (2004, 12. marec). *Public-private partnerships*. Najdeno 31. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
 17. Javni razpis za podelitev koncesije za izgradnjo kanalizacijskega omrežja z napravami za čiščenje in za izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadnih voda v Občini Laško. *Uradni list RS* št. 44/2000.
 18. Javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje gospodarske javne službe čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda na območju Mestne občine Murska Sobota. *Uradni list RS* št. 23/2002.
 19. Javornik, M., Železnik, M., & Čerič, D. (2006). *Priročnik za izvajanje javnih naročil*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
 20. Kenda, A. (2005, 20. oktober). Modelni projekt čistilne naprave v Mariboru. *Finance* 204/205. Najdeno 19. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/134759?cctest&>
 21. Komunala, javno podjetje d.o.o., Murska Sobota. (2015). *Letno poročilo za leto 2014*. Najdeno 6. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.murska-sobota.si/sites/default/files/dokumenti/mestni-svet/6-15/Letno%20poro%C4%8Dilo%20za%20leto%202014%20Komunala%20Murska%20Sobota.pdf>
 22. Komunala, javno podjetje d.o.o., Murska Sobota. (b.l.). *Centralna čistilna naprava*. Najdeno 8. novembra 2015 na spletnem naslovu http://www.komunalams.si/sl/informacija.asp?id_meta_type=48&id_informacija=213
 23. Kos, B. (2010, 12. marec). SWOT analiza. *Blaž Kos born to create*. Najdeno 3. februarja 2015 na spletnem naslovu <http://www.blazkos.com/swot-analiza.php>
 24. Kuralt, Š. (2011, 13. maj). Umazani računi. *Novi tednik*. Najdeno 7. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.novitednik.si/zapisi.php?id=701&id_zapis=2193&m=5&l=2011
 25. Kuralt, Š. (2014, 6. februar). Laškemu grozi izguba četrtnine proračuna. *Delo*. Najdeno 7. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/podjetja/laskemu-grozi-izguba-cetrtnine-proracuna.html/?search=La%C5%A1ko>
 26. Mestna občina Maribor. (2006, 21. marec). *Poročilo o pogledu izvajanja koncesijske pogodbe za čiščenje odpadnih voda* (šifra 06203-27/2006). Najdeno 4. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.maribor.si/povezava.aspx?pid=2683>

27. Mestna občina Murska Sobota. (2012, 9. maj). *Čiščenje odpadnih voda in koncesijska pogodba*. Najdeno 8. novembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.murska-sobota.si/sites/default/files/dokumenti/mestni-svet/5-12/informacija%20%20C4%20%20Mestni%20svet%202012%20-%20poprevek%20%20C5BEupan.pdf>
28. MMA – Ministry of Municipal Affairs. (1999, maj). *Public Private Partnership, A Guide for local Government*. Najdeno 31. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf
29. Mrak, M., Gazvoda, M., & Mrak, M. (2005). *Projektno financiranje-alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
30. Mužina, A. (2007). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. V R. Bohinc, A. Mužina & B. Tičar (ur.), *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili* (str. 11–75). Ljubljana: Nebra d.o.o.
31. Mužina, A., & Vesel, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU in pravno prakso*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
32. NCPPP - The National Council for Public-Private Partnerships. (b.l.). *Types of Partnerships*. Najdeno 10. julija 2014 na spletnem naslovu <http://www.ncppp.org./ppp-basics/types-of-partnerships/>
33. Obvestilo o javnem naročilu: SI-Ig: Obratovanje komunalne čistilne naprave (2012, 25. julij). Št dokumenta 236123-2012. Najdeno 2. marca 2013 na spletnem naslovu <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:236123-2012:DATA:SL:HTML&tabId=3>
34. Odlok – koncesijski akt za podelitev koncesije za izgradnjo kanalizacijskega omrežja s čistilno napravo in izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalnih, odpadnih in padavinskih voda v Občini Laško. *Uradni list RS* št. 101/1999.
35. Odlok o načinu izvajanja gospodarske javne službe čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda na območju Mestne občine Murska Sobota. *Uradni list RS* št. 58/1999, 11/2012.
36. Odlok o ustanovitvi režijskega obrata. *Uradni list RS* št. 32/2008.
37. Petrol d.d. (2014). *Program čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode za obdobje 2015–2018 za območje Mestne občine Murska Sobota*. Najdeno 8. novembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.petrol.si/za-podjetja/storitve/okoljske-storitve>
38. Petrol d.d. (b.l.a). *O Petrolu*. Najdeno 30. novembra 2016 na spletnem naslovu <http://www.petrol.si/o-podjetju/petrol/o-petrolu>
39. Petrol d.d. (b.l.b). *Okoljske storitve*. Najdeno 30. novembra 2016 na spletnem naslovu <http://www.petrol.si/za-podjetja/storitve/okoljske-storitve>
40. Pfeifer, Ž. (2011). *Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev*. Celje: Fakulteta za komercialne in poslovne vede.

41. Pintar, J. (2009). *Javno zasebna partnerstva: kaj?, kako?, zakaj?*. Nova Gorica: Educa, Melior.
42. *Pomen kratic oz. okrajšav*. Najdeno 31. oktobra 2015 na spletnem naslovu <http://www.cistilne-naprave.com/slovar-ek-kratic-oz-okraj-av.html>
43. PPIAF – Public-Private Infrastructure Advisory Facility. (2006, januar). *Hybrid PPP: Levering EU funds and private capital*. Najdeno 29. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/PWC_HybridPPPs_2006.pdf
44. Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno zasebnega partnerstva. *Uradni list RS* št. 32/2007.
45. Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije. *Uradni list Evropske unije* 2012/C 326/01.
46. PS – PS Projektno Svetovanje d.o.o., & Inštitut JZP – Inštitut za javno-zasebno partnerstvo. (2012, junij). *Dokument identifikacije investicijskega projekta: Čiščenje odpadnih vod v občini Ig v javno-zasebnem partnerstvu*. Ljubljana.
47. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2007, 12. Junij). *Revizijsko poročilo o pravilnosti in smotrnosti podelitve koncesije za izgradnjo centralne čistilne naprave v Mariboru in izvajanje gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda v obdobju od odločitve za podelitev koncesije do konca leta 2005 pri Mestni občini Maribor* (št. 1209-9/2005-30). Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
48. Schaefer, C., & Warm, S. (2004). Berliner Wasserbetriebe (BWB) – Water and sewage company in Berlin. *CIRIEC No 2014/01*. Najdeno 5. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP14-01.pdf
49. SI Consult d.o.o. (2008, december). *Študija izvedljivosti »Odvajanje in čiščenje odpadnih voda na območju vodonosnika Ljubljanskega polja (Ig in okolica)«*. Ljubljana.
50. Statistični urad Republike Slovenije. (b.l.a). Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno. *Občina: Ig, Polletje: 2016H2*. Najdeno 28. novembra 2016 na spletnem naslovu <http://pxweb.stat.si/pweb/Dialog/Saveshow.asp>
51. Statistični urad Republike Slovenije. (b.l.b). *Revalorizacija*. Najdeno 14. aprila 2017 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/preracuninew>
52. Telegraf. (2002, 9. september). S Petrolom in Pomgradom do čistilne naprave. *Finance*. Najdeno 8. novembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/30821/S-Petrolom-in-Pomgradom-do-%C4%8Distilne-naprave>
53. Tement, M. et al. (2007, 21. februar). Savinja ni več kanalizacijski odtok. *Delo*, str. 11.
54. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. *Uradni list RS* št. 60/2006, 54/2010, 27/2016.
55. Uredba o emisiji pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav. *Uradni list RS* št. 45/07, 63/09, 105/10.
56. Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja. *Uradni list RS* št. 87/2012, 109/2012.

57. Vidmar, J., Tkalčič, J., Plavšič, S., Kek, S., Mohor, M., & Horvat, B. (2010). 2. *Priročnik za občinske svetnice in svetnike*. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
58. Yescombe, E., R. (2007). *Public-private partnership: principles of policy and finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
59. Zakon o javnem naročanju. *Uradni list RS* št. 91/2015.
60. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. *Uradni list RS* št. 127/2006.
61. Zakon o splošnem upravnem postopku. *Uradni list RS* št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

PRILOGA 1: Seznam uporabljenih tujk.....	1
PRILOGA 2: Seznam uporabljenih kratic.....	2
PRILOGA 3: Povzetek intervjuja s Tatjano Zajc in Damjanom Grudnom z družbe Petrol d.d., Ljubljana	3
PRILOGA 4: Elektronska korespondenca z Občino Laško	4
PRILOGA 5: Elektronska korespondenca z Občino Ig.....	6
PRILOGA 6: Podatki o prihodkih in stroških, uporabljenih v izračunih v podpoglavju 3.5	10

PRILOGA 1: Seznam uporabljenih tujk¹³

angl. *outsourcing* – Izvajanje zunanje dejavnosti

angl. *value for money* – Cenovna vrednost

angl. *step in* - Možnost vstopa v koncesijsko razmerje namesto dosedanjega koncesionarja

oz. zasebnega partnerja

angl. *Constanta County Council* – Svet okrožja mesta Constanta

angl. *special purpose company* - Projektno podjetje

angl. *joint venture* – Združeno podjetje

angl. *concession fee* – Koncesnina

angl. *Dublin City council* - Dublinski mestni svet

¹³ Prevodi tujk, katerih kratice so uporabljene v magistrskem delu, so navedeni v Prilogi 2.

PRILOGA 2: Seznam uporabljenih kratic

BBO – (angl. *Buy-Build-Operate*) Kupi-izgradi-upravljaj
BLOT – (angl. *Build-Lease-Operate-Transfer*) Izgradi-zakupi-upravljaj-prenesi
BOO – (angl. *Build-Own-Operate*) Izgradi-lasti-upravljaj
BOT – (angl. *Build-Operate-Transfer*) Izgradi-upravljaj-prenesi
BROT – (angl. *Build-Rehabilitate-Own-Transfer*) Izgradi-najemi-upravljaj-prenesi
BTO – (angl. *Build-Transfer-Operate*) Izgradi-prenesi-upravljaj
CSIL – angl. *Centre for Industrial Studies*
DB – (angl. *Design-Build*) Načrtuj-izgradi
DBO – (angl. *Design-Build-Operate*) Načrtuj-izgradi-upravljaj
DDV – Davek na dodano vrednost
DIIP – Dokument identifikacije investicijskega projekta
EBRD – (angl. *European Bank for Reconstruction and Development*) Evropska banka za obnovo in razvoj
EK – Evropska Komisija
EU – Evropska unija
EUR – Evro
EURIBOR – (angl. *EURO Interbank Offered Rate*) Povprečna obrestna mera, po kateri si skupina izbranih evropskih bank med seboj posoja denar
FIDIC – frc. *Fédération Internationale Des Ingénieurs Conseils*
IMF – (angl. *International Monetary Fund*) Mednarodni denarni sklad
ISD – Notranja (interna) stopnja donosa
JZP – (angl. *Public-Private Partnership* [PPP oz. P3]) Javno-zasebno partnerstvo
LDO – (angl. *Lease-Develop-Operate*) Zakupi-razvij-upravljaj
MMA – angl. *Ministry of Municipal Affairs*
NCPPP – angl. *The National Council for Public-Private Partnerships*
NSV – Neto sedanja vrednost
OM – (angl. *Operation-Maintenance*) Upravljaj-vzdržuj
PPIAF – angl. *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*
PE – Populacijski ekvivalent
PES – Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PPP – (angl. *Purchasing Power Parity*) Pariteta kupne moči
RAJAC – rom. *Regia Autonoma Judeteana Apa Constanta*
RS – Republika Slovenije
SWOT – (angl. *Strength, Weaknesses, Opportunities, Threats*) Prednosti, slabosti, priložnosti, nevarnosti
ZJN-3 – Zakon o javnem naročanju
ZJZP – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku

PRILOGA 3: Povzetek intervjuja s Tatjano Zajc in Damjanom Grudnom z družbe Petrol d.d., Ljubljana

Čas in kraj izvedbe: 18. september 2015 ob 9h, na sedežu družbe

Kakšen terminski načrt je bil dogovorjen za projekt v Murski Soboti?

Planirani sta bili dve fazi – priprava dokumentacije in izgradnja čistilne naprave ter upravljanje čistilne naprave. Prva faza naj bi se izvajala dve leti, kar je tudi običajno pri teh projektih. Eno leto se nameni za pridobitev vseh potrebnih dovoljenj, drugo leto pa za izgradnjo čistilne naprave.

Kakšna čistilna naprava se je zgradila?

Zgradila se je čistilna naprava s trifaznim čiščenjem, velikosti 42.000 PE. Zagotavlja se dodatno čiščenje z UV-dezinficiranjem in peščenim čiščenjem. Občina je podala strožje zahteve glede čiščenja odpadne vode, kot jih predpisuje zakonodaja, saj se prečiščena voda izteka v manjšo reko Ledavo.

Katere viri financiranja ste uporabili za ta projekt? Ali ste pridobili tudi evropska sredstva?

Viri financiranja projekta so naša poslovna skrivnost. Kljub temu, lahko potrdimo, da se evropska sredstva v tem projektu niso uporabila. Za uporabo teh sredstev v Sloveniji ni prave volje, interesa.

Katera tveganja, povezana s projektom ste prevzeli vi in katera občina?

Tudi delitev tveganj obravnavamo kot poslovno skrivnost. V splošnem velja, da pri takih projektih tveganja, povezana s pridobitvijo dovoljenj prevzameta oba partnerja, tehnična tveganja in tveganja povezana s stroški pa prevzame zasebnik.

Ali so se pri izvajanju projekta pojavile kakšne težave?

Ne. Do sedaj še nismo imeli težav.

Kaj pa padanje količin odpadnih vod, ki pritečejo na čistilno napravo?

Padca količin odpadnih vod ne smatramo kot težavo. Ta pojav smo predvideli že v fazi planiranja. Zaradi varčevanja, se količina pitne vode znižuje, a se s časom ta trend stabilizira, zato ne predstavlja večjega problema za projekt.

PRILOGA 4: Elektronska korespondenca z Občino Laško

Od: 'Andrej Kaluža'

Poslano: 19. oktober 2015 12:27

Za: 'Neja Inkret'

Zadeva: RE: Sodelovanje v raziskavi

Pozdravljena!

Odgovori, kakršne lahko podam so zapisani spodaj.

Upam, da so dovolj jasni.

Prosim, če me kontaktirate na GSM za dodaten komentar.

Lep dan še naprej,

Andrej Kaluža, podsekretar

Vodja urada za gospodarske javne službe, okolje in prostor

Občina Laško

Mestna ulica 2

3270 Laško

Od: 'Neja Inkret'

Poslano: 4. oktober 2015 18:32

Za: 'Andrej Kaluža'

Zadeva: Sodelovanje v raziskavi

Spoštovani!

Kot sem že omenila v predhodnem sporočilu, bi potrebovala še nekaj podatkov o samem projektu, in sicer vsaj naslednje podatke:

- kdo sta/so javni in zasebni partner/ji projekta,

V letu 2001 je bila podpisana Koncesijska pogodba za izgradnjo kanalizacijskega omrežja z napravami za čiščenje in za izvajanje gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadnih voda v občini Laško med koncedentom Občino Laško na eni strani in koncesionarjem SHW Hölter Wassertechnik GmbH ter SHW Hölter Projektgesellschaft Slowenien mbH na drugi strani. Koncesionar se je nato preimenoval v WTE Wassertechnik GmbH ter storitveno podjetje Laško d.o.o.. Koncesionar opravlja v Občini Laško sedaj le še GJS čiščenja odpadnih voda.

- uporabljena oblika JZP,

Uporabljena oblika javno zasebnega partnerstva je koncesijsko razmerje.

- terminski načrt projekta,

Koncesijska pogodba je bila podpisana v letu 2001 za obdobje 25 let.

- velikost čistilne naprave

Kapaciteta čistilne naprave je 38.000 PE, od tega je zakupljenih kapacitet za potrebe Pivovarne Laško 28.000 PE in za potrebe Občine Laško 10.000 PE.

- katera tveganja ste identificirali v pogodbi in kateri partner jih krije,

Predvidevam, da se je tveganje snovanja in tveganje izgradnje preneslo na pogodbenika – koncesionarja, kar pa se je kasneje pokazalo kot upravičeno, saj le-ta ni mogel dokončati pogodbenih obveznosti in zgraditi celotnega kanalizacijskega omrežja (kasneje ga je izgradil koncedent s svojimi oz. evropskimi sredstvi). Dejansko tveganja v pogodbi niso nikjer zapisana oz. jih ni možno iz pogodbe razbrati.

- financiranje projekta (Kakšni so prihodki zasebnega partnerja in kako se določa cena storitev?)

Cena storitev se je definirala oz. zajema odplačilo vložnega kapitala (najem kredita) in stroške obratovanja. Cena storitev je bila takrat potrjena s strani pristojnih ministrstev. Nova struktura cen storitev pa se izračunava/definira na podlagi veljavne Uredbe.

- vrednost projekta.

Vrednost projekta je višina najetega kredita, to je cca 5,4 mio EUR. Dejanska vrednost projekta z vključenim kanalizacijskim omrežjem pa je bistveno večja.

Hvala in lep pozdrav,
Neja Inkret

PRILOGA 5: Elektronska korespondenca z Občino Ig

Od: Katja Ivanuš

Poslano: 6. april 2017 8:02

Za: Neja Inkret

Zadeva: Re: Sodelovanje z Občino Ig

Pozdravljena,

glede smradu iz kanalizacije (kjer tlačni vod priteče v obstoječi kanal) smo se sestali s predstavniki koncesionarja in se dogovorili, da najdemo skupno rešitev. Koncesionar bo pregledal vse variante kako lahko pride do smradu. Poslali smo jim načrt kanala in jih seznanili s čiščenjem kanalov v preteklem letu.

Lep dan

Katja Ivanuš

Vodja režijskega obrata

Občina Ig, Govekarjeva cesta 6, 1292 Ig

Od: Neja Inkret

Za: Katja Ivanuš

Datum: 5. April 2017 22:27

Zadeva Re: Sodelovanje z Občino Ig

Pozdravljena!

Najlepša hvala za vse odgovore.

Imam samo še eno vprašanje, in sicer ali se, glede na pritožbe v zvezi s smradom, delajo oz. planirajo kakršne koli rešitve težav?

Še enkrat hvala in lep pozdrav!

Neja Inkret

Od: Katja Ivanuš

Poslano: 30. marec 2017 14:52

Za: Neja Inkret

Zadeva: Re: Sodelovanje z Občino Ig

Pozdravljena,

v priponki pošiljam vprašalnik.

Lep pozdrav,

Katja Ivanuš

Vodja režijskega obrata

Občina Ig, Govekarjeva cesta 6, 1292 Ig

Priloga: Vprašalnik

1. Kakšna je vloga Režijskega obrata sedaj in kakšna je bila pred novembrom 2012 (predvsem z vidika čiščenja / odvajanja odpadnih voda?)

Režijski obrat je od 1.6.2009 upravljal tako z javnim kanalizacijskim omrežjem kot tudi z dvema čistilnima napravama in kanalizacijskimi črpališči. To pomeni, da je bil izvajalec javne službe odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode na območju občine Ig. Ko je bila podpisana koncesijska pogodba oz. od 1.1.2013 je koncesionar prevzel službo čiščenja komunalne odpadne vode, Režijski obrat pa še vedno opravlja javno službo odvajanja komunalne odpadne vode (upravlja z javnim kanalizacijskim omrežjem in črpališči).

2. Zakaj se je v koncesijski pogodbi odločilo za gradnjo ene čistilne naprave in ne dveh oz. treh, kot je bilo predvideno v DIIP oz. študiji izvedljivosti?

Občina Ig je objavila razpis za podelitev koncesije za opravljanje obvezne GJS čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode v Občini Ig. Pred tem smo prejeli vlogo za o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva pri opravljanju GJS čiščenja kom. in padav. odp. vode. Javni razpis se je izvedelo po postopku konkurenčnega dialoga v skladu s 46. členom Zakona o javno zasebnem partnerstvu. Na razpis je prispela ena prijava.

V preverjanju ponudbe in ostalih postopkih po ZJN se je priznala sposobnost kandidatu v I. fazi konkurenčnega dialoga za predmetni projekt. V okviru II. faze konkurenčnega dialoga je bilo zajeto pojasnilo prijave/ponudbe in predvidenega načina izvajanja konces. dejavnosti, pojasnila finančnih in kalkulativnih elementov ter podatkov iz ponudbe, komercialni pogoji izvedbe projekta, predlogi, vprašanja in pomisleki kandidata in javnega partnerja. Po zaključnem dialogu je kandidat podal končno pisno ponudbi. Po prejemu končne pisne ponudbe bo je javni partner prejeto ponudbo ocenil z vidika sprejemljivosti in jo je predstavil Občinskemu svetu ter izdal akt izbire.

"Občina Ig je dne 20.7.2012 na Portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU objavila javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje obvezne gospodarske javne službe čiščenja komunalne in padavinske vode v Občini Ig. Na javni razpis se je javil koncesionar Petrol, Slovenska energetska družba d.d., Ljubljana, Dunajska cesta 50, Ljubljana. S

ponudnikom so bila opravljena pogajanja, na katerih so bila definirana izhodišča za pripravo koncesijske pogodbe, potrjen je bil način rešitve čiščenja odpadne komunalne vode, ki predvideva izgradnjo nove ČN Ig v dveh fazah in sicer: prva faza ČN Ig v velikosti 5.000 PE (dve liniji 2x2.500 PE), z možnostjo dograditve dodatne linije za dodatnih 2500 PE. Končna velikost ČN Ig bo 7.500 PE. Lokacija ČN Matena se ukine in zemljišče se nameni za druge potrebe Občine. Vsled tega je potrebno zgraditi nov tlačni vod od Matene do Iga v dolžini 2.600 m. Bazene stare ČN Ig se bo uporabilo za zadrževalnik meteorne in zaledne vode, ki vdira v sistem fekalne kanalizacije." iz povzetka obrazložitve Občinskemu svetu.

3. Kakšen časovni okvir je bil dogovorjen v pogodbi?

- pridobitev dokumentacije + gradbeno dovoljenje – 8.1.2015 (po aneksu št. 3), po osnovni pogodbi 7 mesecev od podpisa pogodbe oz. od 1.1.2013
- izgradnja čistilne naprave – po osnovni pogodbi 9 mesecev po izdaji gradbenega dovoljenja; po aneksu se je izgradnja pričela v maju 2015 in je trajala do konca septembra
- poskusno obratovanje – po pogodbi en mesec po izgradnji; dejansko je začela ČN obratovati 5.10.2015

Ali so bili roki spoštovani? Je prišlo do kakšnih sprememb časovnega okvira?

Rok se je podaljšal zaradi pridobivanja gradbenega dovoljenja. Sklenjeni so bili 3 aneksi, dva od tega zaradi podaljšanja roka.

4. Ali so se v koncesijski pogodbi oz. v spremljajočih pogodbah identificirala tveganja?

DA. Vsa tveganja je prevzel zasebni partner oz. Petrol.

5. So bila poleg spodnjih tveganj identificirana še kakšna? Katera? Označite kdo prevzema tveganje (J-javni partner oz. občina; Z-zasebni partner oz. Petrol).

Tveganje projektiranja	J	Z	
Tveganje primernosti zemljišča	J	Z	
Tveganje pridobitve potrebnih soglasij	J	Z	
Tveganje kvalitete gradnje	J	Z	
Tveganje upravljanja in vzdrževanja infrastrukture	J	Z	
Tveganje finančne sposobnosti izvajalcev	J	Z	
Tveganje v zvezi z morebitnimi spremembami v načrtovanih količinah odp. vode	J	Z	
Tveganje gradnje	J	Z	
Tveganje dodatnih del	J	Z	

Tveganje pravočasnega zaključka del	J	Z
Tveganje financiranja	J	Z
Tveganje rentabilnosti projekta	J	Z
Tveganje dostopnosti zgrajenih objektov	J	Z

Označeno s krepkim tiskom: zagotoviti moramo priključenost objektov in s tem zadostnih količin odpadne vode.

6. Kakšna je bila končna ocena vrednosti projekta?

O tem na občini nimamo podatka, ker je bil investitor podjetje Petrol d.d. Ljubljana

7. Kakšen je bil (finančni) vložek občine? V DIIP je predviden samo prenos lastništva zemljišč, na katerih se bo gradilo čistilne naprave. Je bilo to realizirano? Kakšna je bila vrednost zemljišč ob predaji?

Občina ni imela stroškov pri izgradnji ČN Ig in tlačnega voda od Matena do Iga. Podpisana je bila stavbna pravica za parcele, kjer stoji ČN Ig. Ni bil izveden prenos lastništva.

8. Ali plačila končnih uporabnikov predstavljajo edini vir dohodka koncesionarja? Ali občina prispeva / plačuje še kak prispevek?

Občina ne subvencionira cene čiščenja komunalne odpadne vode.

9. So se do sedaj pojavile že kakšne težave z izvedbo projekta oz. s koncesionarjem?

Občasno se pojavlja smrad iz kanalizacije in sicer na delu kjer priteče tlačni vod (v lasti koncesionarja) v fekalno kanalizacijo (v upravljanju in lasti občin). Prav tako se stanovalci blizu ČN Ig pritožujejo nad smradom zaradi odvažanja blata iz ČN Ig.

10. Ali so bili v končnem DIIP narejeni kakšni popravki pri vrednostih finančne analize (pri izračunu cene, oceni stroškov oz. izračunu NSV)?

Ne.

PRILOGA 6: Podatki o prihodkih in stroških, uporabljenih v izračunih v podpoglavju 3.5

Prihodki

Cena čiščenja: 2,584 EUR/m³ pitne vode

Letna količina prečiščene vode po letih (PS & Inštitut JZP, 2012, str. 35):

- 2013: 168.841 m³
- 2014 in 2015: 175.695 m³
- od 2016 dalje 188.805 m³

Stroški

Zneski, podani v študiji izvedljivosti (SI Consult d.o.o., 2008, str. 55 in 68) in DIIP (PS in Inštitut JZP, 2012, str. 38) so revalorizirani na nivo stalnih cen na dan 1. januar 2013. Za revalorizacijo so bili uporabljeni podatki Statističnega urada RS (b.l.b).

Ker so bili zneski stroškov v obeh investicijskih dokumentih uporabljeni za čistilno napravo velikosti 6.000 PE, so vsi zneski, razen stroškov dela, sorazmerno nižji.

Stroški dela: 20.186,50 EUR/letno

Obratovalni stroški: 105.697,64 EUR/letno

Amortizacija:

- strojna in elektro oprema (10 %): 149.777,33 EUR/letno
- gradbeni objekti (2,5 %): 24.337,50 EUR/letno

Zamenjava opreme: 85.824,09 EUR/letno

Donos na vložena sredstva (5 %): 123.563,67 EUR/letno

Znesek investicije

Gradbeno obrtniška dela: 973.500,00 EUR

Strojna in elektro oprema: 1.497.773,33 EUR

Poskusno obratovanje: 207.376,69 EUR

Predpostavke kreditiranja

Posojilo v višini 48,9 % investicije: 1.309.859,86 EUR

Doba vračanja: 15 let

Obrestna mera: 6-mesečni Euribor + 3,25 % letno

6-mesečni Euribor na dan 2. 1. 2013: 0,319 % (6 month Euribor rate, 2017)

Stroški odobritve kredita: 3,06 % vrednosti posojila