

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

MATEJ MATIJA GROBELŠEK

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

ZASEBNI SEKTOR V DEJAVNOSTIH PRESKRBE Z VODO

Ljubljana, junij 2002

MATEJ MATIJA GROBELŠEK

I Z J A V A

Študent/ka *Matej Matija Grobelšek* izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom *mag. Bojana Radeja* in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

K A Z A L O

UVOD	1
1. CILJI IN DEJAVNIKI PREOBLIKOVANJA DEJAVNOSTI VODOPRESKRBE	3
1.1. CILJI PREOBLIKOVANJA	5
1.2. DEJAVNIKI PREOBLIKOVANJA	8
1.2.1. JAVNI SEKTOR	8
1.2.2. TRŽNA STRUKTURA IN MOŽNOSTI ZA NJENO SPREMINJANJE	12
1.2.3. OBLIKE SODELOVANJA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM	14
1.2.4. ZASEBNO PODJETJE	14
2. ZNAČILNOSTI DEJAVNOSTI VODOPRESKRBE	15
2.1. TRŽNA STRUKTURA V DEJAVNOSTIH PRESKRBE Z VODO	16
2.2. UVAJANJE NEPOSREDNE TRŽNE KONKURENCE V DEJAVNOSTI PRESKRBE Z VODO	20
2.3. OVIRE IN VPRAŠANJE SMISELNOSTI UVAJANJA NEPOSREDNE KONKURENCE	24
3. OBLIKE SODELOVANJA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM	29
3.1. OPRAVLJANJE STORITEV, UPRAVLJANJE IN NAJEM	31
3.1.1. POGODBA O OPRAVLJANJU STORITEV (SERVICE CONTRACTS, BUYING-IN)	32
3.1.2. POGODBA O UPRAVLJANJU (MANAGEMENT CONTRACTS)	32
3.1.3. POGODBA O NAJEMU (LEASE CONTRACTS, AFFERMAGE)	33
3.1.4. PREDNOSTI IN SLABOSTI	34
3.2. MODEL BOT IN NJEGOVE RAZLIČICE	35
3.2.1. PREDNOSTI IN SLABOSTI	38
3.3. KONCESIJA ZA OPRAVLJANJE CELOTNE DEJAVNOSTI	40
3.3.1. PREDNOSTI IN SLABOST	41
3.4. PRIVATIZACIJA	42
3.4.1. PREDNOSTI IN SLABOSTI	43
4. OVREDNOTENJE OBLIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	45
4.1. PRIDOBIVANJE DODANIH VIROV FINANCIRANJA IN POVEČANJE KONKURENCE	46
4.2. DVIG KAKOVOSTI STORITEV IN IZBOLJŠANJE RAVNANJA Z VODO	50
SKLEP	52
LITERATURA	55
VIRI	57

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

Uvod

Od osemdesetih in devetdesetih let smo priča povečanim prizadevanjem za vključevanje zasebnega sektorja v infrastrukturne dejavnosti, med katere spadajo tudi dejavnosti oskrbe z vodo ter odvajanja in čiščenja odpadne vode (ali krajše dejavnosti preskrbe z vodo). Upravljaljske in lastniške funkcije so zdaj še povečini v domeni javnega sektorja. Vstop zasebnega sektorja v infrastrukturne panoge se pogosto dojema kot ključ za rešitev težav, ki jih prinaša javno upravljanje in lastništvo. Med temi težavami sta v literaturi izpostavljeni zlasti neučinkovitost poslovanja javnih podjetij oziroma subjektov javnega prava *per se* in nezmožnost javnega sektorja zagotavljati zadostna investicijska sredstva za potrebno dogradnjo infrastrukture, ki jo zahtevata (i) okoljsko-gospodarska integracija za uresničevanje trajnostnega razvoja in (ii) izenačevanje konkurenčnih pogojev na enotnem evropskem trgu.

Zagotavljanje dodatnih finančnih virov za financiranje izgradnje infrastrukture je v praksi pogosto povod za odločanje javnega sektorja o sodelovanju z zasebnim sektorjem. Tudi v Sloveniji. Slovenija se na področju dejavnosti preskrbe z vodo – podobno kot pred njo marsikatera od držav članic Evropske unije – sooča s finančno zahtevno nalogo. Smernice EU od članic in od držav kandidatk zahtevajo, da do določenih rokov zagotovijo ustrezno infrastrukturo za odvajanje in čiščenje odpadne vode. Zaradi finančne teže predvidenih infrastrukturnih investicij lokalne skupnosti iščejo načine sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, s katerimi bi si lahko olajšali bremena financiranja. Poleg izgradnje ustrezne infrastrukture Slovenijo čaka tudi zajetna obnova nezanemarljivega dela obstoječe infrastrukture za preskrbo z vodo, ki je zaradi finančne podhranjenosti dejavnosti in marsikje tudi zaradi neustreznega vzdrževanja v razmeroma slabem stanju, na kar kažejo tudi ocene, da vodne izgube na prenosu presegajo 40 odstotkov dobavljene vode (Statistični letopis Republike Slovenije, 2001, str. 526). V letih 1996-1999 so bile investicijske potrebe v komunalnem sektorju, kamor spadajo tudi dejavnosti preskrbe z vodo, za 4,5-krat večje od dejansko izvedenih investicij (Slovenija v Evropski uniji, 2001, str. 80), kar je največji ugotovljeni razkorak med potrebami in realizacijo med vsemi infrastrukturnimi dejavnostmi pri nas.

Kljub vsemu bi morale biti zagotavljanje dodatnih finančnih virov le eden od ciljev javnega sektorja glede preoblikovanja dejavnosti in sodelovanja z zasebnim sektorjem. Pretirano osredotočanje javnega sektorja zgolj na finančni vidik utegne namreč zamegliti pomen doseganja pozitivnih sprememb pri preoblikovanju dejavnosti preskrbe z vodo na drugih področjih; na primer na področju ekonomske učinkovitosti, ki je ena ključnih težav gospodarskih javnih služb v Sloveniji (Hrovatin, 2001a, str. 13). Empirične ugotovitve in primerjave učinkovitosti javnih in zasebnih izvajalcev kažejo namreč na to, da zasebni sektor sam po sebi ne zagotavlja izboljšanja ekonomske učinkovitosti (Ordovery, Pittman, 1995, str. 50; Rees, 1998, str. 6), ampak gotovo maksimira le pozitiven finančni tok. Kakor sam po sebi tudi ne zagotavlja dviga kakovosti opravljanja storitev in izboljšanje načina ravnanja z vodo. Vse to pa morajo prav tako biti cilji javnega sektorja glede vstopanja zasebnega sektorja v dejavnosti preskrbe z vodo in njihovega preoblikovanja.

Uspeh doseganja navedenih ciljev je odvisen od delovanja različnih dejavnikov preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo. Pri tem je vloga javnega sektorja, kot enega izmed dejavnikov, ključna. Javni sektor mora z vplivanjem na ostale dejavnike – med pomembnejše sodijo še struktura trga, oblika sodelovanja in zasebno podjetje – usmerjati zahtevni proces preoblikovanja panoge k doseganju vseh zgoraj navedenih ciljev.

Kot ugotavljam v prvem poglavju diplomske naloge, kjer podajam pregled najpomembnejših dejavnikov in ciljev preoblikovanja panoge ter relacij med njimi, poteka tako delovanje dejavnikov na eni strani kakor tudi doseganje različnih ciljev na drugi v tesni medsebojni soodvisnosti znotraj skupine dejavnikov oziroma ciljev. Javni sektor ima torej določene možnosti, da z vplivanjem na druge dejavnike proces preoblikovanja vodi v željeno smer. Predvsem od njegove aktivnosti in od prožnosti ostalih dejavnikov pa je odvisno, kako dobro jih bo izkoristil oziroma kako velike te možnosti sploh so.

Najbolj togi dejavnik preoblikovanja panoge je tržna struktura dejavnosti preskrbe z vodo, ki ima odločilen vpliv na cilj povečanja konkurenčnosti in učinkovitosti dejavnosti. V drugem poglavju naloge analiziram značilnosti panoge in delovanje (naravnega) monopola, kjer ugotavljam, da je to najbolj smiselna oblika izvajanja storitev v kapitalsko najzahtevnejšem segmentu panoge, t.j. v fazi prenosa. Hkrati pa v tem delu diplomske naloge proučujem tudi možnosti in koristi uvajanja neposredne tržne konkurence v segmentih, v katerih bi takšno konkurenčno preoblikovanje ob izpolnitvi določenih pogojev eventualno bilo možno. Ekonomska upravičenost uvajanja tržne konkurence v potencialno najkonkurenčnejših segmentih panoge, kot sta na primer črpanje in obdelava vode ter čiščenje odpadne vode, je močno odvisna od gostote poseljenosti in števila uporabnikov na določenem območju. Javni sektor mora tako v večini primerov, prej kot o uvajanju neposredne tržne konkurence, razmišljati predvsem o uporabi mehanizmov, ki neposredno konkurenco nadomeščajo.

Delovanje mehanizmov za spodbujanje konkurence in tudi zahtevnost nalog, ki jih mora javni sektor kot regulator panoge izvajati po vstopu zasebnega sektorja, da zagotavlja doseganje ostalih pomembnih ciljev preoblikovanja panoge (kakovost storitev in način ravnanja z vodo), pa sta odvisna od oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem in od konkretnega odnosa med subjektoma. Prednosti in slabosti posameznih oblik sodelovanja podajam v tretjem poglavju diplomske naloge. Dilema, pred katero se znajde javni sektor je: ali naj se odloči za katero od zahtevnejših oblik sodelovanja, ki prinašajo zasebne vire financiranja infrastrukturnih investicij, ali naj izbere eno od enostavnejših oblik sodelovanja, katerih reguliranje je preprostejše in pri katerih mehanizmi za spodbujanje konkurenčnega obnašanja sorazmerno dobro delujejo. Prednosti prvih so pomanjkljivosti drugih in obratno. Končna izbira bo torej kompromis. Ta pa je lahko dober le, če javni sektor prouči vse alternative, ki so na voljo.

Po pregledu in primerjalnem ovrednotenju oblik vzpostavljanja partnerstva pri investiranju in izvajanju obveznih javnih služb v četrtem poglavju ugotavljam, da je potrebno poiskati način, po katerem bo proces preoblikovanja dejavnosti, ki bo dosegel cilje glede zahtevanega standarda ravnanja in preskrbe z vodo, potekal z minimalnimi poslovnimi in družbenimi stroški. Za tranzicijske države, vključno s Slovenijo, kjer je kakovost upravljanja posebej slaba, bi se bilo pri izbiri optimalne variante sodelovanja smotno sprva nasloniti na enostavnejše načine sodelovanja in nato postopoma razvijati pogoje za zahtevnejše oblike partnerstva. Za slovenske razmere bi bilo zato primerno najprej poglobljeno proučevanje zasebnega upravljanja (management contract) in najema (lease contract oziroma affermage); sukcesivni razvoj partnerstva pa bi javnemu sektorju dal dovolj maneverskega prostora in časa za kakovostno izpeljavo reforme regulacije.

1. CILJI IN DEJAVNIKI PREOBLIKOVANJA DEJAVNOSTI VODOPRESKRBE

Dejavnosti preskrbe z vodo¹ prištevamo h komunalnim dejavnostim, ki jim glede na družbeni in gospodarski pomen pripada posebno mesto. Večina držav je zato tem dejavnostim dala poseben pravni status in jim pripisala značaj javnih služb². Javne službe so družbi nujno potrebne dejavnosti, ki jih iz različnih razlogov ni mogoče opravljati v okviru tržnega sistema in so z razvojem družbe prešle iz zasebne v javno sfero. Razlog za to gre iskati predvsem v nasprotju med splošnim družbenim interesom in posamičnimi interesi, ki je konec 19. stoletja sprožilo nastanek javnih služb (Pličanič, 1991). Ekonomski razlogi, zaradi katerih se država odloča za poseg, pa so v napakah trga dobrin posebnega družbenega pomena. Te napake so: (i) prisotnost zunanjih učinkov, (ii) težko opredeljiva učinkovita struktura lastninskih pravic nad viri v skupni lasti in nad javnimi dobrinami, (iii) nepopolna tržna struktura in (iv) razlika med zasebno in družbeno diskontno stopnjo za presojo istih alokacijskih alternativ (višja zasebna diskontna stopnja povzroči presežno zasebno zaposlitev virov) (Radej, 1998, str. 19).

Če je izvajanje javnih služb v družbi nujno potrebno, pomeni, da mora javni sektor to izvajanje zagotavljati, ne pa tudi, da mora sam nastopati v vlogi neposrednega izvajalca. Delitev javnih služb na tiste, ki se izvajajo v režiji državne uprave, in na koncesionirane, pri katerih stroške in tveganje vodenja javne službe prevzame zasebna oseba teh dejavnosti, izhaja iz francoskega prava (Pličanič, 1991). Tako delitev so nato prevzele mnoge druge

¹ Po razlagi OECD preskrba z vodo zajema tako odvzem vode pri njenem viru, predhodno obdelavo in distribucijo pitne in nepitne vode, kot tudi zbiranje odplak, njihovo naknadno obdelavo v kanalizacijskem sistemu ter neposredno izlivanje odpadnih voda (Radej, 1997, str. 83; Pricing of Water Services, 1987). Ta termin bom uporabljal tudi v nadaljevanju, pri čemer bo pomen ostal enak.

² Javne službe so bile naprej normativno opredeljene v francoskem pravu, od koder se je pojem naglo razširil zlasti po ostalem kontinentalnem pravu, medtem ko v anglosaksonskem pravu teorija in judikatura pojma javnih služb praktično ne poznata. To ne pomeni, da javne službe kot dejanski družbeni pojavi ne obstajajo, gre le za to, da jih anglosaksonski pragmatični duh rešuje povsem praktično (Pličanič, 1991).

države, tudi slovenska (Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98).

Pojem sodelovanja oziroma partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem (PPP: *partenariat public-privé* ali *public private partnership*, oziroma angleško pogostejše PSP: *private sector participation*) je samo novejši izraz, s katerim se želi poimenovati čedalje večje število različnih oblik povezovanja zasebnih podjetij in javne uprave za potrebe zagotavljanja javnih storitev. Partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem so namreč v Franciji prvi razcvet doživela že v začetku 19. stoletja,³ predvsem v dejavnostih preskrbe z vodo (Namlard, 2000, str. 7-8).

V zadnjih dveh desetletjih je postalo partnerstvo vse pogostejši način izvajanja infrastrukturnih dejavnosti⁴ ali/in zagotavljanja infrastrukture tudi v mnogih drugih državah po svetu. Povodi za povečevanje vloge zasebnega sektorja so, upoštevaje infrastrukturne potrebe in institucionalno razvitost, od države do države različni. A če naj bi bil javni sektor ekonomski subjekt, ki se pri zastopanju javnega interesa vede racionalno, bi moral pri lastninsko-upravljalškem preoblikovanju dejavnosti preskrbe z vodo zasledovati več ciljev in s tem javni interes tudi uresničevati celovito. Na vključevanje zasebnega sektorja oziroma na partnerstvo je zato potrebno gledati kot na pogoj za celovito lastninsko-upravljalško in konkurenčno preoblikovanje panoge.

Iskanje dodatnih virov financiranja, ki je v mnogih državah glavni povod za odločitev javnega sektorja za povezovanje z zasebnim, je zato lahko le eden od ciljev preoblikovanja panoge in sam po sebi prešibak razlog za povečevanje vloge zasebnega sektorja v panogi. Proces preoblikovanja panoge mora prinesiti pozitivne spremembe tudi v tržni strukturi in učinkovitosti panoge, v kakovosti izvajanja storitev ter v načinu ravnanja z naravnim virom. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da doseganje navedenih ciljev poteka v medsebojni odvisnosti in pri nekaterih je zaznati celo t.i. trade-off (na primer med pridobivanjem cenovno sprejemljivih zasebnih virov financiranja in konkurenčnim preoblikovanjem panoge).

Uspešnost uresničevanja navedenih ciljev je odvisna zlasti od dejavnosti javnega sektorja pred preoblikovanjem panoge in njegove vloge v regulaciji te po končanem procesu. Le z aktivno vlogo pri preoblikovanju panoge lahko javni sektor vpliva na druge pomembne dejavnike preoblikovanja, da bi delovali v smeri k zastavljenim ciljem. Ti dejavniki so: obstoječa tržna struktura in možnosti za njeno spremembo, način vstopanja zasebnega sektorja v panogo oziroma oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem ter tip zasebnega podjetja. Podobno kot cilji preoblikovanja panoge, tudi dejavniki tega procesa ne delujejo neodvisno

³ Sicer pa je v Franciji javna uprava že leta 1554 dodelila prvo koncesijo Adamu Craponneu za izgradnjo kanala (Perrot, Chatelus, 2000, str. 5).

⁴ Po ocenah Svetovne banke po vrednosti naložb prednjačita elektrogospodarstvo in telekomunikacije s 30 oziroma 28 odstotki zasebnih vlaganj v infrastrukturo, medtem ko dejavnosti preskrbe z vodo sledijo z 18 odstotki (Haarmeyer, Mody, 1997).

eden od drugega. Tako na primer javni sektor odloča o načinu sodelovanja z zasebnim, na drugi strani pa izbrana oblika sodelovanja vpliva na uporabo mehanizmov za reguliranje panoge po vstopu zasebnega izvajalca vanjo. Nadalje ima javni sektor odločilno vlogo pri konkurenčnem preoblikovanju panoge, hkrati pa obstoječa tržna struktura in možnosti za njeno spreminjanje močno vplivajo na prizadevanje javnega sektorja v smeri povečanja konkurence v dejavnostih preskrbe z vodo.

V nadaljevanju tega poglavja bom predstavil posamezne cilje in dejavnike preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo (gl. Tabela 1, spodaj). V drugem in tretjem poglavju pa se bom osredotočil zlasti na glavne dejavnike tega procesa ter na relacijo med javnim sektorjem – kot akterjem preoblikovanja panoge, ki mora zavzeti aktivno vlogo v procesu – in preostalimi tremi dejavniki. Pojasnil bom, kakšne so možnosti javnega sektorja, da vpliva na ostale dejavnike preoblikovanja, in kakšna bi morala biti njegova vloga, da bi delovanje ostalih dejavnikov usmerjal k zastavljenim ciljem preoblikovanja.

Tabela 1: Dejavniki in cilji lastninsko-upravljaljskega in konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo

Dejavniki preoblikovanja	Cilji preoblikovanja
– delovanje javnega sektorja – struktura trga in možnosti za njeno spreminjanje – oblika sodelovanja – zasebno podjetje kot partner	– pridobiti nove vire financiranja – povečati konkurenco in učinkovitost – dvigniti kakovost storitev – izboljšati način ravnanja z vodo

1.1. Cilji preoblikovanja

Javni sektor čedalje večjim potrebam v vseh infrastrukturnih dejavnosti ne more slediti z dodatnim obdavčevanjem in zadolževanjem in ker postaja to t.i. klasično financiranje vse bolj nevzdržno (Mrak, 1997, str. 140), išče javni sektor nove možnosti za financiranje v partnerstvu z zasebnim sektorjem. Pri tem pa končni plačnik vse bolj postaja dejanski uporabnik storitve in ne več davkoplačevalec (user-pays principle).

Pogosto je cilj **pridobiti nova finančna sredstva za financiranje infrastrukturnih investicij** v ospredju pred ostalimi cilji partnerstva in preoblikovanja panoge. To velja tudi za Slovenijo. Razlog je preprost. Po podatkih iz razvojnih dokumentov za komunalni sektor so bile investicijske potrebe v njem v letih 1996-1999 kar za 4,5-krat večje od dejansko izvedenih investicij v tem času, kar kaže na podinvestiranost tega sektorja v preteklosti (Slovenija v Evropski uniji, 2001, str. 80-81). Velike investicijske potrebe (predvsem pri izgradnji infrastrukture za odvajanje in čiščenje odpadnih voda), finančna šibkost komunalnih podjetij in lokalnih skupnosti ter razmeroma kratki časovni roki, do katerih naj bi Slovenija v

skladu z dogovorom z EU zgradila pomemben del dodatne infrastrukture, javni sektor spodbujajo k iskanju dodatnih virov za financiranje njene izgradnje. Vendar finančno stanje ni v vseh komunalnih podjetjih enako. Neenakost med izvajalci je povzročila politika cen v devetdesetih letih, ko je država zaradi cilja znižati inflacijo omejevala rast cen komunalnih storitev. Ne glede na precejšnje razlike v izhodiščnih cenah so za vse izvajalce veljali enaki najvišji možni odstotki povečanj cen storitev, večja povišanja pa je bilo možno doseči le izjemoma. To je vodilo do nekonsistentnega uvajanja raznih oblik financiranja (prispevki, takse) na ravni lokalnih skupnosti, kar je sistem cen komunalnih storitev še dodatno deformiralo (Fabjančič, 1997, str. 42). Vladi nato kljub nekaterim ukrepom (npr. ukinitve občinskih taks, uveljavljanje elementov stroškovne presoje pri oblikovanju cen itd.) še vedno ni uspelo odpraviti cenovnih nesorazmerij v komunalnih storitvah; niti ji ni uspelo ukrotiti inflacije, saj se ta v zadnjem času napaja med drugim prav s povišanji cen komunalnih storitev in takse za obremenjevanje voda.⁵ Zaradi izenačitve pogojev med izvajalci in zaradi velikih cenovnih nesorazmerij pri določanju cen storitev dejavnosti preskrbe z vodo Kavčičeva (2000, str. 118) meni, da bi bilo potrebno izdelati strokovna navodila, ki bi bila v oporo pri ugotavljanju dejanskih stroškovnih in prodajnih cen.

Ureditev cenovnih razmerij je pomembna, ker so cene vir financiranja infrastrukturnih investicij. Načrtovane infrastrukturne investicije pa so v Sloveniji visoke in slovenska država se je z vrsto mednarodnih pogodb in z Nacionalnim programom varstva okolja (NPVO) zavezala uveljavljati smotrno in upravičeno rabo vodnih virov ter vpeljati ekološko in ekonomsko učinkovite metode za zaščito vodnih virov (Ministrstvo za okolje in prostor, 1998, str. 37). Medtem ko je v Sloveniji vodooskrbna infrastruktura večinoma izgrajena in je potrebna predvsem nujne obnove,⁶ pa je infrastruktura za čiščenje odpadnih voda še precej pomanjkljiva. Po študiji Phare naj bi Slovenija za popolno uveljavitev zahtev smernice o komunalni odpadni vodi v letih 1998-2020 potrebovala 889 milijonov evrov (Mrak, 1999, str. 9). V Državnem razvojnem programu (DRP) za obdobje 2001-2006 pa je predvideno, da naj bi Slovenija samo v obravnavanem obdobju investirala skupno kar 201,3 milijarde tolarjev⁷

⁵ Takso za obremenjevanje voda je uvedel Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93 in 1/96), vpeljana pa je bila leta 1995 glede na biološko porabo kisika. Od leta 1997 se plačuje za onesnaževanje s težkimi kovinami, po letu 2000 pa še za vsebnost organskih spojin, fosforja in dušika. Taksa bo z namenom spodbujati investiranje v infrastrukturo za čiščenje odpadnih vod progresivno rasla do leta 2007, njena višina pa je odvisna od učinka čiščenja odpadnih vod. Obveznost plačila takse se ustrezno zmanjša, v kolikor se sredstva iz naslova takse skozi leto uporabijo za izvajanje sanacijskega ali drugega programa zmanjševanja onesnaževanja voda in kadar se zmanjša onesnaževanje vode. Taksa dejansko ni del cene, saj se sredstva zbrana z naslova takse ne vštevajo v izvajalčev prihodek. Obstoječi izvajalec (običajno javno podjetje) je le zavezanec za plačilo takse in s strani lokalne skupnosti navadno pooblaščen za njeno zbiranje.

⁶ Velik problem so izgube vode iz omrežja. Po podatkih iz Statističnega letopisa 2001 je bilo v letu 1999 gospodinjstvom, dejavnostim in drugim vodovodnim sistemom skupno dobavljeno 143,9 milijona kubičnih metrov vode, zabeleženih izgub vode v omrežju in prelivov pa je bilo za 104,0 milijona kubičnih metrov vode (Statistični letopis Republike Slovenije, 2001, str. 526). Če privzamemo, da predstavlja seštevek števil skupno količino načrpane vode, potem znašajo izgube vode za leto 1999 kar 41,96 odstotkov načrpane vode.

⁷ V stalnih cenah iz leta 2001.

oziroma 927 milijona evrov⁸ v celotno infrastrukturo za varstvo voda (Državni razvojni program 2001-2006, 2001, str. 121-128). DRP med te investicije prišteva: investicije na področju zbiranja, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, investicije na področju vodooskrbe ter urejanje vodnega režima in vodnogospodarskih objektov in naprav.

Drugi, v literaturi pogosto navedeni razlog za odpiranje neke infrastrukturne panoge zasebnemu sektorju je **povečati učinkovitost** v panogi. Ta implicira dva vidika. Prvi se nanaša na razmerje med investicijami v infrastrukturo na enoto preskrbe, drugi vidik pa na učinkovitost na podjetniški ravni, ki vpliva na stroške izvajanja storitev. Izboljšanje ekonomske učinkovitosti naj bi bil ključni problem tudi gospodarskih javnih služb v Sloveniji (Hrovatin, 2001a, str. 13).

Odgovornost za neučinkovito poslovanje javnih podjetij se pogosto pripisuje samemu dejstvu, da je njihov upravljevec in lastnik država (v širšem smislu). Natančnejše razlage se sicer nekoliko razlikujejo, a jih je mogoče strniti v tri točke (Rees, 1998, str. 5):

- organizacije v državni lasti so izolirane od tržnih spodbud, ki temeljijo na prostem trgu dela, kapitala in proizvodov,
- javna podjetja so izpostavljena kratkoročnim političnim intervencijam, bojem med političnimi opcijami in zahtevam posebnih interesnih skupin (na primer sindikatov, lokalnih oblasti) po privilegijih,
- vodstvo državnih podjetij deluje prej v korist podjetij kot v korist javnosti, saj imajo končni lastniki (davkoplačevalci) in končni uporabniki (uporabniki storitev obveznih javnih služb) le malo mehanizmov za sporočanje svojih zahtev in nezadovoljstva z vodstvom (preko na primer licenciranja za izvajanje dejavnosti ali/in potrošniških svetov za javne službe).

Vendar empirične ugotovitve in primerjave učinkovitosti javnih in zasebnih izvajalcev kažejo, da lastninsko preoblikovanje infrastrukturnih dejavnosti samo po sebi ne prinaša izboljšav (Ordovery, Pittman, 1995, str. 50). V Veliki Britaniji se je v določenih segmentih infrastrukturnih panog učinkovitost po vstopu zasebnega sektorja celo zmanjšala (Rees, 1998, str. 6). Lastninsko-upravljaljsko preoblikovanje panoge mora zato spremljati tudi **konkurenčno prestrukturiranje** panoge in povečanje konkurence v njej. Zgolj s pozasebljanjem monopolistov in deregulacijo panoge bi se vrnili v čas pred pojavom javnih služb, ki so nastale ravno zaradi nedopustnega ravnanja zasebnih monopolistov.

Uspešno konkurenčno preoblikovanje lahko ugodno vpliva tudi na dvig ravni **kakovosti storitev**, ki se nato izvajajo ob večjem upoštevanju zahtev potrošnikov. A kljub temu mora nad kakovostjo izvajanja storitev bedeti javni sektor, ki se s preoblikovanjem panoge osredotoči zlasti na izvajanje regulativnih nalog. Njegova vloga je ravno tako ključna pri

⁸ Preračunano s povprečno vrednostjo srednjega tečaja Banke Slovenije v letu 2001 (217,21 tolarjev za en evro) (Poslovni splet GV IN, 2002).

prizadevanju za **izboljšanje načina ravnanja z vodo**, za kar se je Slovenija zavezala tako z mednarodnimi pogodbami kot tudi nacionalnim programom (NPVO).

Pravzaprav je vloga javnega sektorja pomembna pri doseganju prav vseh navedenih ciljev in njihovem uravnoteženju. Zaradi posebnosti panoge (gl. poglavje 2.3.) je njegova nadaljnja prisotnost v njej – kljub preoblikovanju panoge ali pa prav zaradi tega – nujna. Se pa z lastninsko-upravljaljskim in konkurenčnim preoblikovanjem panoge spremeni njegova vloga. Vlogo neposrednega izvajalca v panogi, čedalje bolj zamenjuje vloga njenega regulatorja. Ker je uspešnost preoblikovanja panoge močno odvisna od kakovosti izvajanja regulacije, je zelo pomembno, kako se javni sektor na sprejem novih nalog pripravi.

1.2. Dejavniki preoblikovanja

Da bi javnemu sektorju uspelo uresničiti navedene cilje, mora sam z aktivno vlogo pri preoblikovanju panoge vplivati na druge pomembne dejavnike preoblikovanja, da bi ti delovali v smeri k zastavljenim ciljem. Najbolj tog med vsemi dejavniki je tržna struktura v panogi. A čeravno so možnosti za njeno spremembo pogosto majhne, te vendarle niso povsem nične. Odvisne so tudi od načina sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem, ki je naslednji dejavnik procesa preoblikovanja. Zahtevnejše oblike sodelovanja nudijo manj možnosti za spodbujanje konkurenčnega obnašanja kot enostavnejše. Na sam uspeh preoblikovanja pa nenazadnje vplivajo tudi značilnosti in način delovanja konkretnega zasebnega izvajalca kot partnerja javnega sektorja.

1.2.1. Javni sektor

Javni sektor mora še pred lastninsko-upravljaljskim preoblikovanjem dejavnosti preskrbe z vodo opraviti vrsto analiz. Brez teh lahko po vstopu zasebnega sektorja – ob nedefiniranih potrebah, zmožnostih, pristojnostih in ob nepoznavanju odnosa različnih interesnih skupin do vstopa zasebnega sektorja – pride do nezaželenih posledic in z njimi do neučinkovitega zapravljanja sredstev. Preden javni sektor sprejme odločitve o načinu sodelovanja z zasebnim sektorjem, mora ta opraviti vsaj štiri vrste analiz in na podlagi teh sprejeti določene ukrepe (Brook Cowen, 1999, str. 21-24): analizo stanja infrastrukture in ravni preskrbe, analizo obstoječih mehanizmov regulacije, analizo odnosa interesnih skupin do vstopa zasebnega sektorja in analizo finančnih možnosti uvedbe oblik sodelovanja.

Z umikanjem javnega sektorja iz neposrednega upravljanja javnih služb in gospodarske infrastrukture mora javni sektor poglobiti vlogo regulatorja in nadzornika infrastrukturnih dejavnosti, s katero varuje javni interes in interes uporabnikov. Naloga regulacije je, da išče *modus vivendi* med javnimi in zasebnimi interesi. Po eni strani regulacija ne sme biti le zgolj zbir nekih zapovedi, oblik nadzora in načinov kaznovanja, ki se vsiljujejo zasebnemu sektorju, saj lahko učinkovito deluje le ob načelnem strinjanju z zasebnim sektorjem o njenih pravilih. Po drugi strani pa lahko pretirano sozvočje regulatornih mehanizmov z interesi

zasebnega sektorja predstavlja nevarnost za javni interes. Način regulacije je v veliki meri izid pogajanj med vsemi udeleženi in interesnimi skupinami: vlado, zasebnimi podjetji in finančnimi institucijami, neodvisnimi agencijami, političnimi strankami, trenutnimi upravljavci infrastrukture, sindikati ter organizacijami za varstvo potrošnikov.

Elementi regulacijskega režima v dejavnostih preskrbe z vodo so (Rees, 1998, str. 27):

- splošni zakonodajni in širši okvirji: ustavna določila, politika in administrativna struktura znotraj posamezne ekonomije, delovna in davčna zakonodaja, ustavno razmejevanje pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo;
- vodni viri in okoljevarstvena zakonodaja: pravica razpolaganja z vodnimi viri in varovalni mehanizmi, delovanje agencij za varovanje naravnih virov oziroma nadzor onesnaževanja;
- posebna regulacija v sami dejavnosti preskrbe z vodo (oskrba in čiščenje): pravila vključevanja zasebnega sektorja, pooblastila in moč regulatornih organov, orodja regulacije in mehanizmi za javni nadzor;
- posamezne pogodbe ali pooblastila oziroma dovoljenja (koncesije), ki podrobneje opredeljujejo pravice, pristojnosti in odgovornosti podjetij.

V preteklosti so od države neodvisni regulatorni organi, ki so v nekaterih razvitih državah že zamenjali konvencionalno javno upravljanje, pogosto šteli regulirana podjetja pred konkurenco v ravno taki meri kot uporabnike pred monopolnimi zlorabami (Ordovery, Pittman, 1995, str. 56). V nekaterih primerih pa so se očitno postavili celo na stran podjetij.⁹ Zasebnemu sektorju bi regulacija, ki bi ovirala vstop konkurenčnih podjetij na trg in preprečevala pojave substitutov, zelo ustrezala. V ZDA je na primer država v preteklosti v različnih panogah pogosto posegala na trg in z argumentom preprečitve zlorabe tržne moči monopolistov postavljala omejitve (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 343). Nato se je marsikje izkazalo, da je z regulacijo v panogah, ki bi lahko delovale po tržnih zakonitostih, le omejevala vstop novih podjetij in na nek način podjetjem, ki so imela dovoljenje za opravljanje določenih dejavnosti, omogočala ravno tisto, kar naj bi jim kot monopolistom preprečevala: visoke cene in nizko raven kakovosti proizvodov oziroma storitev.

De iure v Sloveniji ovir znotraj splošnega zakonodajnega okvira za vstop zasebnega sektorja v dejavnostih preskrbe z vodo ni. Za zasebnega izvajalca glede davčnih obveznosti in spoštovanja delovne zakonodaje veljajo enaka pravila kot za katerokoli drugo (zasebno) gospodarsko družbo. Okoljevarstveno zakonodajo s tega področja pa je Slovenija leta 2001 uskladila s pravnim redom EU. A bolj kot *de iure* je v Sloveniji vstop zasebnega sektorja težaven *de facto*. Na to opozarja identifikacija implementacijskega deficita¹⁰ kot strukturnega

⁹ Sredi petdesetih let v ZDA je Bernstein dokazoval, da regulatorni organi delujejo bolj v korist podjetij kot uporabnikov (Rees, 1998, str. 27).

¹⁰ Oblikovanje lastne države, vzpostavitev pravil tržnega gospodarstva in priprave na vstop v EU so pomenili velike sistemske spremembe, ki pa niso v celoti dokončane in uravnovešene, kar označujemo s pojmom implementacijskega deficita (Slovenija v Evropski uniji, 2001, str. 4).

dejavnika razvoja v Sloveniji (Slovenija v Evropski uniji, 2001, str. 4), ki se kaže v številnih primerih, ko si država z zakonom naloži neko obvezo, a je nato ne izpolni.

Za področje lokalnih obveznih javnih služb Radej (2000, str. 5) opozarja na sistemski razkorak med ambicioznostjo ciljev varstva okolja in neambicioznostjo njihove implementacije. S povečevanjem sistemskih zahtev se le povečuje prepad med njimi in predvidenimi dejanskimi ukrepi. Tak razkorak je mogoče zaslediti tudi na drugih področjih, ne le pri okoljevarstvu. Na področju izgradnje oziroma obnove infrastrukture za oskrbo z vodo ter odvajanje in čiščenja odpadnih voda so se z začetimi projekti izgradnje in obnove sicer zgodili nekateri pomembni premiki (Državni razvojni program 2001-2006, 2001, str. 79), a kljub temu obstajajo pomisleki glede doseganja rokov, do katerih naj bi Slovenija v skladu z dogovorom z EU ustrezno infrastrukturo izgradila (Kovačič, 2001, str. 5).

Časovna in finančna stiska sta nekatere lokalne skupnosti (Kranjska Gora in Maribor) že spodbudili k sodelovanju z zasebnim sektorjem pri izgradnji infrastrukture. A zahtevnejše oblike partnerstva zahtevajo visoko raven političnega konsenza, zavezanost vseh interesnih skupin in visoko usposobljenost regulatorja. V Franciji se javna uprava pri zagotavljanju komunalnih storitev že stoletja naslanja na zasebni sektor. Vendar stoletne institucionalne izkušnje in tradicija, ki so osnova za oblikovanje in dinamiko odnosov med subjekti v določenem okolju, ne morejo služiti za konstrukcijo vzorčnega modela, ki bi ga bilo moč brez prilagajanj implementirati kje drugje. Interakcij med subjekti ter poslovne in pravne prakse ni mogoče preprosto »uvoziti«, možno pa je prenesti idejo in jo prilagoditi konkretnim razmeram. Samo sprejemanje zakonov še ne rešuje dejanskih težav, saj ni mogoče enostavno normirati odnosov med subjekti. Zaradi tradicije institucij v nekem gospodarstvu včasih posebni področni zakoni niti niso potrebni. Čeprav je koncesijska pogodba v Franciji le krajši dokument, Francija nima niti posebne zakonodaje o koncesiji – pravila določa splošna gospodarska zakonodaja – niti nacionalnega regulatorja (Pedrini, 2001).

Zasebni sektor daje pogodbi kot osnovnemu mehanizmu regulacije prednost pred diskrepcijo regulatorja, ker se tako zmanjša njegovo regulacijsko tveganje, natančno specificiranje pogojev in ciljev sodelovanja pa mu olajšata predvidevanje donosnosti podviga (Rees, 1998, str. 29). To prinaša tudi nekaj prednosti za javni sektor. Posledica take regulacije je večja zainteresiranost zasebnega sektorja. Število potencialnih ponudnikov pa je pomembno zaradi legitimnosti razpisa in konkurence za trg med ponudniki.

A tudi v tem primeru javni sektor (lokalne skupnosti) kot regulator opravljati svojo nadzorno funkcijo. Odsotnost ustreznega regulatornega sistema se lahko kaj hitro odrazi v krhkosti pogodb.¹¹ V kolikor regulatorni mehanizmi ne zagotavljajo osnovnih varovalk za zasebni sektor pred nenadnimi spremembami, ki znatno vplivajo na stroške opravljanja storitev

¹¹ Študija dvajsetih različnih primerov sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem v Braziliji je pokazala, da se veliko pogodb prekine še pred potekom predvidenega pogodbenega razmerja (Water Forum, 2000).

(razpoložljivost in kakovost virov), bo ta namreč zahteval, da se čim več varovalk vključi v pogodbo, in poskusil uveljaviti metodo prenosa stroškov za povišanje katerihkoli stroškov¹² (cost pass through) (Rees, 1998, str. 29).

Zaradi geografske raznolikosti je regulacija na lokalnem nivoju zanimiva alternativa tudi za Slovenijo. A hkrati ima ta zaradi šibkosti naših lokalnih skupnosti tudi pomembno pomanjkljivost. Lokalne skupnosti namreč v tem primeru nastopajo kot edini regulatorji in pogajalci nasproti izkušenim podjetjem, od katerih marsikatera nadnacionalne družbe obvladujejo številne velike projekte v svetu in imajo povezana podjetja v različnih panogah.

Za razliko od lokalne regulacije skrbijo nacionalni regulatorji za nadzor v določeni infrastrukturni dejavnosti na ravni celotne države in izvajajo primerjalno konkurenco med izvajalci (s t.i. benčmarkingom). Nekateri menijo, da bi bila taka rešitev primerna tudi za Slovenijo (Hrovatin, 2001, str. 24). Pravzaprav so določeni zametki takšnega organa v Sloveniji tudi že obstajali. Po neposrednem zadrževanju rasti cen komunalnih storitev v devetdesetih letih, so se kasneje z zakonodajnimi spremembami in dopolnili poskušali uveljavljati elementi stroškovne presoje pri oblikovanju cen.¹³ Predloge za povečanje cen se je nato naslavljal na nekdanje Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, kjer jih je obravnavala in zanje dajala soglasja medresorska komisija. Ta komisija ne obstaja več, vprašanja o ustanavljanju strokovnega in od dnevne politike neodvisnega regulatorja pa postajajo zdaj zaradi vstopanja zasebnega sektorja v panogo čedalje bolj aktualna.

Čeprav pušča evropska zakonodaja državam članicam pri postavitvi institucionalne strukture regulacije precejšnjo mero avtonomije, gre v EU trend v smeri ustanavljanja samostojnih sektorskih organov, čemur sledi tudi slovenska zakonodaja (Hrovatin, 2001a, str. 6). V elektroenergetiki in telekomunikacijah v Sloveniji taka organa (agenciji) že obstajata, zato lahko sklepamo, da se novonastajajoča slovenska zakonodaja zgleduje po evropski praksi ustanavljanja samostojnih sektorskih organov. Glede na ta razvoj bi bilo po mnenju Hrovatinove (2001, str. 24) za Slovenijo najustreznejše ustanoviti strokovno in neodvisno agencijo za regulacijo lokalnih gospodarskih javnih služb, saj omenjena medresorska komisija, katere člani so zaposleni na treh različnih ministrstvih, ne more ustrezno reševati strokovnih vprašanj. Nacionalni regulator, ki bi premogel ustrezno strokovno-kadrovsko zasedbo, bi lahko lokalnim skupnostim pomagal pri preverjanju zahtev izvajalcev po povišanju cen in z opravljanjem primerjave med njimi skrbel za čim bolj pravična razmerja. Hkrati bi bila pomembna tudi njegova vloga posrednika v sporih med zasebnim in javnim sektorjem.

¹² Metoda se sicer uporablja tudi kadar cene nadzoruje regulator (po npr. RPI-X metodi), vendar le, če gre za elemente stroškov in cene, na katere podjetje ne more vplivati.

¹³ Uredba o načinu oblikovanja cen komunalnih storitev leta 1997 (Uradni list RS, št. 63/97) in Uredba o določitvi mehanizma za oblikovanje cen komunalnih storitev (Uradni list RS, št. 11/2000).

A tudi taka regulacija ima kar nekaj slabosti. Poleg nezanemarljivih dodatnih stroškov, ki jih ta povzroča tako javnemu kakor tudi za zasebnemu sektorju, so tu še slabosti, ki jih povzema termin regulatorna past (regulatory capture) (Ordovery, Pittman, 1995, str. 56), in so odraz izpostavljenosti regulatornega organa nevarnosti korupcije in konfliktu interesov. Neredko je zaslediti mnenje, da je v določenih pogojih bolje, da namesto sektorskega regulatornega organa kot regulator nastopa kar obstoječa agencija (oziroma urad) za varstvo konkurence (Hewitt, 1999, str. 183; Ordovery, Pittman, 1995, str. 60-61), vendar velja to predvsem za tiste dejavnosti, v katerih so regulatorni mehanizmi vzpostavljeni le začasno pred dokončnim preoblikovanjem panoge, in manj za dejavnosti preskrbe z vodo. Na splošno velja, da se agencije za varstvo konkurence bolje izkažejo pri preprečevanju, da bi nekonkurenčno obnašanje in združitve zmanjšale koristi uvajanja konkurence v regulirane dejavnosti, med tem ko sektorski regulatorni organi bolje opravljajo analize stroškov, ki so potrebni za ekonomsko regulacijo in regulacijo dostopa (Hewitt, 1999, str. 169). Nekaj dodatnih težav pa lahko, če v določeno panogo posegata oba organa, povzroči nejasna razmejitev pristojnosti med organoma.

Nejasnosti glede razmejitev pristojnosti očitno kažejo na to, da novo poslanstvo javnega sektorja še ni povsem definirano. Regulacija dejavnosti preskrbe z vodo, ki bi znala poiskati ustrezne mehanizme za spodbujanje konkurenčnega obnašanja podjetij, se vzdržati in obraniti politične intervencije ter hkrati uveljavljati javni interes, ki ga poleg ekonomskih in socialnih dejavnikov oblikujejo tudi zahteve po ustrezni kakovosti in okoljski neoporečnosti preskrbe, je še v fazi zorenja v veliki večini držav. Na to, da je regulacijska politika dinamičen in kontinuiran proces, jasno kaže tudi veliko število novo nastajajočih predlogov predpisov v EU.

Zaradi zapletenega reguliranja si skeptiki povečevanja vloge zasebnega sektorja v dejavnostih preskrbe z vodo celo zastavljajo vprašanje, kakšna izboljšanja sploh omogoča zamenjava vloge javnega sektorja v dejavnostih preskrbe z vodo, se pravi, v kolikšni meri je lahko ta boljši nadzornik kot je neposredni izvajalec in upravljavec (Rees, 1998, str. 11). Ekonomsko gledano bi morale koristi vstopa zasebnega sektorja presegati njegove stroške. Kljub temu, da je že identifikacija vseh stroškov in koristi težavna, neredko pa celo nemogoča naloga (če ovrednotenje teh niti ne omenjamo), tega načela ne smemo zanemarjati. Potencialne ekonomske koristi preoblikovanja panoge obstajajo, od delovanja javnega sektorja pa je odvisno, kako te možnosti izkoristi v dobrobit javnega interesa in končnih uporabnikov. Odpiranje panoge za zasebni sektor ponuja le možnosti za izboljšanje razmer v panogi, nobeden od zgoraj navedenih ciljev preoblikovanja panoge pa ni zgolj s prihodom zasebnih ponudnikov storitev samouresničljiv.

1.2.2. Tržna struktura in možnosti za njeno spreminjanje

Podobno tudi vstop zasebnega sektorja s povečanjem števila potencialnih izvajalcev omogoča konkurenčno preoblikovanje dejavnosti preskrbe z vodo. A večje število ponudnikov je le predpogoj za konkurenčno preoblikovanje, sam proces pa je zaradi obstoječe tržne strukture

in razmeroma majhnih možnosti za njeno spreminjanje izjemno zahteven. Panoga sodi med javnostoritvene dejavnosti oziroma med – kot se te zaradi posebnosti sredstev za njihovo izvajanje pogosteje imenujejo – t.i. infrastrukturne dejavnosti,¹⁴ ki so se v preteklosti v celoti uvrščale med naravnomonopolne panoge. V nekaterih infrastrukturnih panogah, zlasti v telekomunikacijah in elektrogospodarstvu, je pomembne premike v smeri odpiranja posameznih segmentov panoge konkurenčnemu trgu spodbudil predvsem tehnološki napredek. Kmalu pa so se pojavile ideje, da bi tudi dejavnosti preskrbe z vodo preoblikovali po identičnih ekonomsko-teoretskih dognanjih, po katerih so se preoblikovale navedene infrastrukturne dejavnosti.

Vendar je ovir za uvajanje neposredne tržne konkurence (in-the-market competition) v dejavnosti preskrbe z vodo več in so tudi težje premostljive. Poleg tega se (sicer spremenjena) vloga javnega sektorja – zaradi značilnosti panoge ter meritornega značaja dobrin v njej in pomena teh za naravno okolje – ne sme bistveno zmanjšati. Na drugi strani pa so v dejavnostih preskrbe z vodo potencialne koristi uvajanja neposredne konkurence manjše kot v nekaterih drugih infrastrukturnih panogah.¹⁵

Ker so v dejavnostih preskrbe z vodo pogoji za ekonomsko smiselno vpeljavo neposredne tržne konkurence le redko izpolnjeni, mora zato javni sektor razmišljati zlasti o spodbujanju konkurence za trg (for-the-market competition) in o uvedbi mehanizmov, ki konkurenco posnemajo (market-like). Najbolj poznana načina nadomeščanja neposredne tržne konkurence sta: konkurenca za vstop na trg in umetna konkurenca.

Konkurenca za vstop na trg (for-the-market competition) je najbolj razširjen način spodbujanja konkurenčnega obnašanja. V tem primeru javni sektor preko javnega natečaja za opravljanje določene dejavnosti izbere izvajalca. Načeloma naj bi javni sektor na tak način pridobil najustreznejšega ponudnika, kar pa lahko pokaže šele čas. Težava je predvsem v dolžini trajanja izključne pravice opravljanja določene dejavnosti in s tem v odsotnosti od konkurenčnih pritiskov (gl. tudi poglavji 3.2.2. in 3.3.2.). Zahtevnejša je oblika sodelovanja, daljše je to obdobje (od 15 let pa celo tja do 50 let). Ugotovimo lahko, da zahtevnejše oblike sodelovanja sicer prinašajo dodatne finančne vire, a hkrati bolj omejujejo možnosti spodbujanja konkurence.

Zato mora javni sektor, če naj bi zasledoval tudi cilj povečati konkurenčnost, uporabljati še druge mehanizme za spodbujanje te. *Umetna oziroma primerjalna konkurenca* (yardstick

¹⁴ Z vidika naravnomonopolnega značaja teh dejavnosti je izraz infrastrukturne dejavnosti primernejši, saj ravno značilnost sredstev in njihova sestava (visok delež stalnih sredstev), ki povzročata visoke nepovratne stroške (sunk costs), ta značaj tudi določata.

¹⁵ Izvajanje infrastrukturnih dejavnosti je moč v grobem razdeliti v tri faze: proizvodnja (oziroma pridobivanje), prenos in distribucija. Največ možnosti za uvajanje neposredne konkurence je v proizvodni fazi, ki pa v dejavnostih preskrbe z vodo kapitalsko in stroškovno zavzema bistveno manjši delež kot v drugih infrastrukturnih panogah (gl. tudi poglavje 2.3., točko a).

competition, comparative competition) temelji na primerjavi geografsko ločenih naravnomoopolnih podjetij po različnih kriterijih (proizvodna cena, puščanje cevovodov, stroški vzdrževanja na kilometer cevovoda, stroški investicij ipd.), ki vplivajo na končno ceno storitve oziroma proizvoda. Cena, ki jo zaračuna dano podjetje, se primerja s povprečjem stroškov, ki so jih dosegla ostala primerljiva podjetja. Taka primerjava, poleg formalnega (s strani regulatorja), izvaja tudi neformalni pritisk na podjetja, da izboljšajo učinkovitost, saj menedžerje skrbi njihov ugled v javnosti in si zato ne želijo pristati na repu primerjalne tabele učinkovitosti podjetij (Rees, 1998, str. 24). Umetna konkurenca se je kot formalno orodje regulatornih organov torej izkazala predvsem v določanju ciljev učinkovitosti in v določanju dovoljenih sprememb cen. Možno jo je vpeljati tako v primeru, ko je lastništvo in upravljanje v rokah javnega sektorja (Čile), kot tudi, kadar ima podjetje v lasti in/ali z njim upravlja zasebni sektor (Anglija in Wales). Če stroški danega podjetja precej odstopajo od stroškov vseh ostalih podjetij, je potrebno v ekonometrični oceni stroškov upoštevati še številne neodvisne spremenljivke, ki pojasnjujejo višino stroškov (Hrovatin, 1997, str. 108). Od tod izhaja tudi omejitev te oblike konkurence. V ekonometrične ocene je težko vključiti vse pojasnjevalne spremenljivke, zato lahko pride do pristranskosti. Druge težave so povezane s pridobivanjem podatkov zaradi problema meritve posameznih neodvisnih spremenljivk, zadostnega števila opazovanih enot (neodvisnih podjetij) ipd.

1.2.3. Oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem

Naloge javnega sektorja kot regulatorja panoge in učinkovitosti delovanja konkurenčnih mehanizmov so odvisne tudi od oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Oblike sodelovanja se med seboj razlikujejo predvsem po številu funkcij, ki jih po vstopu v panogo prevzame zasebni sektor, in po času trajanja sodelovanja (gl. tretje poglavje). Pri preprostejših oblikah sodelovanja zasebni izvajalec prevzame odgovornost za opravljanje določenih del (pogodba o opravljanju storitev), lahko pa tudi nekaterih oziroma večine pomembnih upravljavskih funkcij (pogodba o upravljanju oziroma pogodba o najemu). Vse zapletenejše oblike sodelovanja vključujejo tudi zasebno financiranje infrastrukture, ki bodisi ostane v lasti javnega sektorja (koncesija) bodisi začasno (BOT) ali trajno (privatizacija) preide v last zasebnega sektorja.

Z izbiro oblike sodelovanja javni sektor vpliva zlasti na dva cilja: na pridobivanje novih virov financiranja ter na povečanje konkurence in s tem učinkovitosti v panogi. Medtem ko se preprostejše oblike sodelovanja uporabljajo prvenstveno za izboljšanje učinkovitosti izvajanja dejavnosti, so zapletenejše oblike usmerjene zlasti v financiranje infrastrukture. Več posvečanja enemu cilju navadno pomeni določeno odpovedovanje drugemu. Naloga javnega sektorja pa je, da v tem odnosu med ciljema najde ustrezen kompromis in pri tem upošteva tudi institucionalno razvitost, ki jo posamezna oblika sodelovanja zahteva.

1.2.4. Zasebno podjetje

Na partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem lahko gledamo kot na orodje, ki ga javni sektor potrebuje za celostno preoblikovanje dejavnosti preskrbe z vodo. Zato je pomembno,

kakšnega partnerja si javni sektor izbere. Urejanje partnerstva je zaradi porazdeljevanja tveganj in koristi ter dolgotrajnosti odnosov kompleksna naloga. Poleg posameznih skupnih ciljev (npr. hitra in stroškovno učinkovita izgradnja infrastrukture) imata oba partnerja tudi svoje cilje in ob neurejenih odnosih se lahko partnerstvo razvije v pravo borbo za doseganje divergentnih ciljev ali v nadvlado superiornega partnerja.

Za poenostavitev prikaza razlik predpostavimo, da lahko javni sektor izbira med dvema tipoma podjetij. Prva je nadnacionalna konglomeratna družba, ki je kot izvajalec in investitor prisotna v različnih državah sveta, s svojimi hčerinskimi podjetji pa ne posega le v dejavnosti preskrbe z vodo, temveč je navzoča tudi v drugih panogah. Na drugi strani pa imamo lokalno zasebno podjetje, ki deluje le na omejenem območju in se ukvarja izključno z dejavnostmi preskrbe z vodo.

Prednosti velike nadnacionalne družbe za javni sektor so v njeni finančni stabilnosti in predvsem v izkušnjah, ki si jih je nabrala skozi vrsto projektov, izvedenih v različnih okoljih po svetu. Lokalno podjetje na drugi strani težje nosi različna tveganja (npr. konstrukcijska, kreditna in tržna) konkretnega projekta, zato utegnejo biti nepredvidljivi dogodki zanj in za projekt mnogo bolj usodni. Vendar je prednost lokalnega podjetja za javni sektor v tem, da izhaja iz okolja, v katerem se projekt izvaja in je zato njegov vpliv na izvajalca lahko bolj neposreden. Za razliko od konglomeratnega podjetja, ki je z drugimi hčerinskimi in povezanimi podjetji prisoten tudi v drugih panogah, je pri lokalnem podjetju prav tako nevarnost pojava transfernih cen manjša. Manjše zasebno podjetje je na primer tudi bolj izpostavljeno konkurenci na kapitalnem trgu, če z monopolnimi cenami kuje visoke dobičke.

Proces preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo zahteva precejšnje napore od javnega sektorja, če želita ta s poglobljanjem svoje vloge regulatorja in vplivanjem na predstavljene dejavnike dosegati vse uvodoma navedene cilje (povečati konkurenco v panogi, zvišati raven kakovosti storitev in s tem varnosti uporabnikov ter izboljšati ravnanje z vodo in njenimi viri). V drugem in tretjem poglavju naloge se tako posvečam predvsem odnosu javnega sektorja do ostalih dejavnikov preoblikovanja. Zanima me, v kolikšni meri lahko javni sektor vpliva na spremembo strukture trga, kaj ponujajo posamezne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem in kakšna je njegova vloga nasproti zasebnemu sektorju.

2. ZNAČILNOSTI DEJAVNOSTI VODOPRESKRBE

V tem poglavju bom najprej predstavil značilnosti dejavnosti preskrbe z vodo in razloge za prevladujočo monopolno tržno strukturo, v nadaljevanju pa se bom posvetil možnostim in oviram za njeno spreminjanje. Povečati konkurenco na trgu preskrbe s temi storitvami je eden od pomembnih ciljev javnega sektorja glede preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo. Vendar ugotavljam, da je uvajanje neposredne tržne konkurence v dejavnostih preskrbe z vodo izjemno zahtevno in pogosto tudi ekonomsko neupravičeno. Nekatere ovire za

konkurenčno preoblikovanje dejavnosti preskrbe z vodo sicer delijo z ostalimi infrastrukturnimi dejavnostmi, v katerih ta proces poteka intenzivneje (elektrogospodarstvo in telekomunikacije), a je ovir v dejavnostih preskrbe z vodo več in so tudi težje premostljive. Tržna struktura je v tej panogi izrazito monopolistična ali kvečjemu (v izjemnih primerih) oligopolistična zaradi naravne pogojenosti, odsotnosti substitutov, meritornega značaja dobrin in ostalih ovir za njeno konkurenčno preoblikovanje. Premostljivost teh ovir je možno ocenjevati le ob upoštevanju značaja konkretnega okolja, ki ga določajo različni dejavniki, kot so na primer gostota poseljenosti določenega območja, stanje infrastrukture, socialna kohezivnost itn.

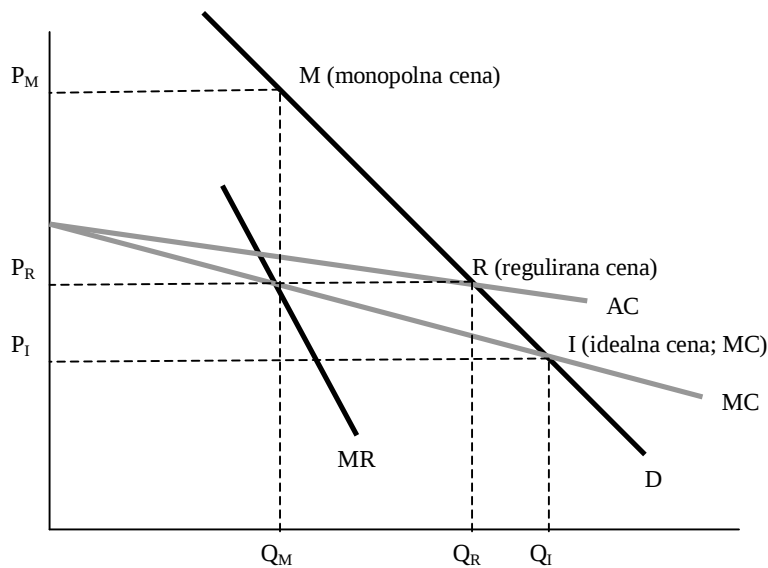
V kolikor uvajanje neposredne tržne konkurence v posamezne segmente dejavnosti ni ekonomsko smiselno, lahko javni sektor izbere mehanizme, ki posnemajo delovanje tržne konkurence. Ob tem pa mora zagotoviti tudi ustrezno regulacijo panoge, ki mora biti tem bolj izpopolnjena, čim večja je prisotnost zasebnega sektorja v panogi (glede na lastniško strukturo in izvajanje dejavnosti). Tako učinkovitost mehanizmov posnemanja konkurence kakor tudi naloge regulacije so odvisne od oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, čemur se posvečam v tretjem poglavju.

2.1. Tržna struktura v dejavnostih preskrbe z vodo

Da bi spoznali, kakšne so možnosti za konkurenčno preoblikovanje dejavnosti, se je potrebno najprej seznaniti z značilnostmi obstoječe, t.j. monopolne tržne strukture, ki v dejavnostih preskrbe z vodo prevladuje. Naravni monopol obstaja v panogi, v kateri edinemu ponudniku povprečni in mejni stroški padajo v celotnem pasu proizvodnje (Prašnikar, 1992, str. 299), kar pomeni, da so v njej prisotni prihranki obsega (economies of scale) oziroma prihranki skupne proizvodnje več različnih izdelkov oziroma storitev (economies of scope). Prost vstop v tako panogo bi lahko, zaradi prisotnosti visokih potopljenih oziroma nepovratnih stroškov (sunk costs), ki so povezani z začetnimi investicijami (te se povrnejo šele po daljšem obdobju), privedel do neracionalnega zapravljanja redkih produkcijskih faktorjev in s tem do višjih proizvodnih stroškov. Država zato dodeli izključno pravico opravljanja dejavnosti le enemu podjetju, s čimer na nek način monopol tudi uzakoni.

Vendar taka rešitev zahteva nadaljnje ukrepanje države. Pravica svobodnega odločanja bi monopolistu omogočala izbiro katerekoli kombinacije cene in količine na njegovi padajoči krivulji povpraševanja. Profitni motiv bi ga vodil k obsegu produkcije v točki, kjer se mejni stroški izenačijo z mejnim dohodkom, kar bi mu prinašalo največji možni dobiček. Obe, v spodnjem modelu obravnavani spremenljivki, bi v primeru prostega odločanja monopolista dosegali nezaželeno ravni: (pre)visoke cene in (pre)nizek obseg ponudbe (gl. Slika 1, spodaj).

Slika 1: Monopolna, regulirana in idealna cena monopolista



Vir: Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 343.

Monopolist doseže največji dobiček v točki M , ki se nahaja na krivulji povpraševanja natanko nad presečiščem mejnega dohodka (MR) in dolgoročnih mejnih stroškov (MC). V kolikor bi bilo monopolistu dopuščeno, da sam določi ceno proizvoda, bi si ta izbral ceno na ravni M in količino proizvodnje pri Q_M .

Država mora zato monopol, ki mu sama daje formalno podlago za njegov obstoj, tudi regulirati in s tem preprečevati zlorabo monopolne moči s strani ponudnika. Z vidika ekonomske učinkovitosti bi bila idealna cena tista, ki je na ravni mejnih stroškov. To je cena v točki I . Problem te cene je v tem, da podjetje z njo pokriva le variabilne stroške. Zaradi naraščajočih donosov naravnega monopola namreč mejni stroški padajo v celotnem pasu proizvodnje, zato so ti tudi vselej manjši od dolgoročnih povprečnih stroškov (krivulja povprečnih stroškov AC je nad krivuljo mejnih stroškov MC). Država lahko zato z regulacijo bodisi postavi ceno, ki pokriva tudi dolgoročne povprečne stroške (v grafikonu je to točka R), bodisi podjetju zagotovi subvencije, s katerimi podjetje pokriva izgubo, nastalo zaradi predpisanih cen, ki ne pokrivajo stroškov.

Zloraba monopolne moči je za zasebno podjetje posebej mamljiva in za javni sektor dodatno problematična, kadar panoga oskrbuje potrošnike z dobrinami, katerih elastičnost povpraševanja je nizka. Cenovna elastičnost povpraševanja po storitvah in proizvodih v dejavnosti preskrbe z vodo je pri visoki porabi zaradi načela padajoče mejne koristnosti sicer dokaj visoka, vendar postane krivulja povpraševanja izrazito toga pri manjših količinah, kjer so mejne koristnosti višje, cenovna elastičnost povpraševanja pa temu primerno nizka. Bolj toga je krivulja povpraševanja (ali bolj pokončna je krivulja D v zgornjem grafikonu), večji je možni pribitek k mejnim stroškom, na kar kaže tudi spodnja izpeljava:

Upoštevajmo, da monopolist zaradi maksimiranja dobička izenačuje mejni dohodek z mejnimi stroški: $MR = MC$.

Ker velja $MR = P(1 + 1/E_p)$, potem $MC = P(1 + 1/E_p)$.

Po preureditvi enačbe dobimo: $(P-MC)/P = -1/E_p$.

Izraz $(P-MC)/P$ imenujemo tudi stopnja pribitka (Prašnikar, 1992, str. 293). Iz enačbe lahko razberemo, da bolj ko je povpraševanje neelastično večja je stopnja pribitka, ali drugače: manjši je – primerjamo absolutne vrednosti! – E_p ,¹⁶ večja je stopnja pribitka. Elastičnosti povpraševanja pa se po tipih uporabnikov razlikujejo (upoštevaje individualne krivulje povpraševanja), kar lahko neregulirani monopolist dodatno izkoristi in s cenovno diskriminacijo na račun potrošnikov poveča svoj dohodek. Cenovna diskriminacija nastopa, kadar podjetje prodaja kupcem različne enote določenega blaga po dveh ali več cenah, pri čemer razlike v cenah nimajo osnove v razlikah produkcijskih stroškov (Prašnikar, 1992, str. 303).

Zaradi možnosti zlorabe monopolnega položaja mora država monopol nadzirati. Najbolj tradicionalen način regulacije je, da javni sektor preko subjektov javnega prava (režijski obrat ali na primer javno podjetje, ki je organizacijsko bolj samostojna oblika) prevzame izvajanje dejavnosti pod svoje okrilje. Taka oblika izvajanja gospodarske javne službe, kot je infrastrukturne dejavnosti poimenoval slovenski zakonodajalec, je v marsikateri državi (tudi v Sloveniji) še vedno najbolj razširjena. Problem javnih podjetij je, da je njihovo delovanje izpostavljeno neposredni politični intervenciji. Nedvomno so velike tudi skušnjave zasebnih interesov, ki preko politične intervencije in pod krinko javnega interesa iščejo svojo mesto v podjetju ravno na račun javnega interesa. Doslej je bila opravljena vrsta raziskav v različnih državah, ki so pokazale, kako nekonsistentnost in nepredvidljivost političnega vmešavanja v upravljanje podjetja zmanjšuje učinkovitost javnih podjetij (Rees, 1998, str. 5).

A vedenje podjetja v določeni panogi je močno odvisno od ravni konkurence, s katero se sooča. Težave z neinovativnostjo in neučinkovitostjo niso lastne le državnim podjetjem, marveč so bolj kot s samo obliko lastništva pogojene s tržno strukturo v panogi. Tudi empirične raziskave kažejo, da je učinkovitost pozasebljene infrastrukturne dejavnosti močno odvisna od ravni konkurence, ki v njej vlada (Rees, 1998, str. 10). Kakor ni razlogov, da bo zasebno podjetje samo od sebe postavljalo javni interes pred zasebni interes lastnikov podjetja, tudi ni razloga, da bo zasebni monopolist sam od sebe deloval bolj učinkovito in se bolje odzival na potrebe strank kot javno podjetje. Zasebni monopolist nima ekonomskega interesa, da bi sam od sebe v dobro potrošnikov vselej izbral najustreznejšo in hkrati cenovno ugodno produkcijsko metodo, da bi težil k inovativnosti ter da bi dobavljal določeno količino proizvodov ustrezne kakovosti, ki so jih stranke zmožne in voljne plačati. Namerno

¹⁶ Ker koeficient cenovne elastičnosti povpraševanja (E_p) meri občutljivost spremembe obsega povpraševanja na spremembo cene (torej, za koliko odstotkov se na primer *zmanjša* obseg povpraševanja, če se cena blaga *poveča* za en odstotek povpraševani količini, ali obratno), je koeficient vselej negativen.

ustvarjanje neučinkovitost zasebnega monopolista je navsezadnje lahko le rezultat delovanja zasebnih interesov, ki s transfernimi cenami in drugimi podobnimi metodami vplivajo na odlivanje monopolnih dobičkov v povezana podjetja in druge subjekte zasebnega prava.

Če se država torej odloči prepustiti izvajanje infrastrukturne dejavnosti zasebnemu podjetju in hoče uveljavljati javni interes, ima pred seboj več možnosti. Lahko:

- liberalizira panogo oziroma nekatere njene segmente,
- vzpostavi strogo regulacijo nad celotno panogo,
- se odloči za kombinacijo med konkurenčnim prestrukturiranjem in regulacijo.

Najbolj elegantna rešitev omejevanja monopolne moči podjetja je, da se monopol pač odpravi. Ukinjanje monopola v panogi z naravnomonopolnimi lastnostmi zavljo uvodoma navedenih argumentov ni smiselno. Vendar doslej nismo upoštevali, da je opravljanje infrastrukturne dejavnosti možno razdeliti na več segmentov, od katerih vsi nimajo nujno naravnomonopolnega značaja. Izvajanje infrastrukturne dejavnosti lahko razdelimo na tri faze: proizvodnjo (oziroma pridobivanje), prenos in distribucijo. Po ekonomski teoriji kontestabilnih trgov,¹⁷ ki ji pri urejanju infrastrukturnih dejavnosti sledi tudi EU, je infrastrukturne dejavnosti potrebno razdeliti na tisti del, ki ostaja naravnomonopolen, in na del, kjer je mogoče zagotoviti bodisi konkurenco v sami zaporedni fazi dejavnosti bodisi konkurenco za vstop v to fazo dejavnosti (Hrovatin, 1997, str. 105). Prenosna infrastruktura ostaja monopol, zato še največ obetov za konkurenčno prestrukturiranje infrastrukturnih panog ponuja proizvodna faza.

Če preskrbo z vodo razdelimo na različne funkcije vzdolž verige zagotavljanja infrastrukture in izvajanja storitev povezanih s preskrbo, ugotovimo, da sta le dva segmenta znotraj celotne verige naravno konkurenčna (Rees, 1998, str. 9): (i) izgradnja infrastrukture ter (ii) prodaja opreme in opravljanje vodoinštalaterskih storitev. Segmenta prenosa vode in odplak sta naravna (območna) monopola, saj na določenem prostoru ni smiselno graditi vzporednih omrežij. Prostorski monopoli pa so v večini primerov¹⁸ vse doslej vladali tudi v drugih segmentih, kot so črpanje vode, obdelava vode, distribucija vode in obdelava odplak (gl. Tabela 2, spodaj). V širši regiji oziroma gospodarstvu je podjetij, ki pri opravljanju dejavnosti preskrbe z vodo izvajajo monopolne funkcije, navadno več, vendar vsako podjetje nastopa kot edini izvajalec znotraj zaprtega oskrbovalnega območja oziroma na svojem mikro trgu. Zato pravimo, da v določeni regiji oziroma gospodarstvu nastopa n lokalnih monopolov.

¹⁷ To teorijo so v začetku osemdesetih let razvili Baumol, Panzar in Willig (Hrovatin, 1997, str. 105).

¹⁸ Na določenih visoko urbaniziranih območjih je z vidika spodbujanja konkurenčnosti – upošteva načela ekonomičnosti – smiselno zgraditi dva ali celo več infrastrukturnih objektov, na kar kažejo tudi določeni konkretni primeri (Pariz, Manila). Ob razpršeni poseljenosti pa je bolje razmišljati ravno v nasprotni smeri, v smeri združevanja naselij pri izgradnji infrastrukture.

Tabela 2: Tržna struktura znotraj posameznih funkcij dejavnosti preskrbe z vodo

Alokacija virov in nadzor uporabe virov	naravnomonopolna (hidrološka enota)
Izgradnja infrastrukture	konkurenčna
Črpanje vode (bulk supply generation)	monopolna / oligopolna
Prenos vode (bulk supply transmission)	območno monopolna
Obdelava vode	lokalni monopoli / oligopoli
Distribucija vode	lokalni monopoli
Prenos odplak po kanalizacijskem sistemu	lokalni monopoli
Obdelava odplak	lokalni monopoli / duopoli
Prodaja opreme, vodoinštalaterske storitve	konkurenčna

Vir: Rees, 1998, str. 9.

Tržna struktura s svojo spremenljivostjo je glavni dejavnik v procesu konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti, katerega cilj je povečati konkurenco in učinkovitost. Zdaj ko smo spoznali, kakšna je obstoječa tržna struktura v dejavnostih preskrbe z vodo in kakšne so značilnosti monopolne tržne strukture, se posvetimo možnostim za njeno spreminjanje, torej možnostim za uvajanje neposredne tržne konkurence.

2.2. Uvajanje neposredne tržne konkurence v dejavnosti preskrbe z vodo

Uvajanje neposredne tržne konkurence je najbolj radikalen način konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo in poteka s spreminjanjem tržne strukture iz monopolne v nemonopolno, pri kateri na trgu nastopa več ponudnikov blaga oziroma storitev, ki si medsebojno neposredno konkurirajo. Z odprtjem dejavnosti preskrbe z vodo za zasebni sektor je izpolnjen eden od osnovnih pogojev za takšen način preoblikovanja: poveča se namreč število potencialnih ponudnikov storitev. Vendar vstop zasebnega sektorja nikakor ne pomeni samodejne spremembe v strukturi trga, temveč ponuja le možnosti zanjo.

Predpostavimo torej, da želi javni sektor dejavnosti preskrbe z vodo odpreti za zasebna podjetja, zlorabo monopolne moči pa se odloči preprečiti s konkurenčnim prestrukturiranjem panoge. Webb in Ehrhardt menita, da je bilo doslej za preprečevanje monopolnih zlorab s strani podjetij veliko truda vloženega v regulacijo dejavnosti preskrbe z vodo, manj pa v zmanjševanje monopolne moči s pomočjo uvajanja konkurence (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 13). Čeprav priznavata, da je v dejavnostih preskrbe z vodo neposredno tržno (konvencionalno) konkurenco izjemno težko vpeljati, hkrati opozarjata, da to ni nemogoče. Zato ta možnost tudi ne bi smela biti izključena iz celotnega procesa lastninsko-upravljaljskega in konkurenčnega prestrukturiranja panoge.

Konkurenčno prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti se je pričelo v panogah, kjer je bil ta proces spodbujen s tehnološkimi spremembami, na primer v telekomunikacijah in elektrogospodarstvu. Logična posledica pionirstva je, da so tudi prva pravila EU o

konkurenčnem preoblikovanju, ki so skladna z načeli teorije kontestabilnih trgov, pričela nastajati ravno za te panoge. Izkušnje in pravila, ki uveljavljajo neposredno konkurenco na tržnih segmentih dejavnosti, v katerih so se procesi preoblikovanja začeli najprej, pa se prenašajo na urejanje tudi drugih infrastrukturnih dejavnosti. Nekateri menijo, da bi bilo možno z upoštevanjem podobnih pravil neposredno tržno konkurenco vpeljati tudi v proizvodni fazi dejavnosti preskrbe z vodo (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 13-16).

EU se zaveda omejenih možnosti konkurence na področju infrastrukture oziroma omrežij,¹⁹ zato se je usmerila na določitev pravil dostopa do omrežij (energetskih, transportnih, telekomunikacijskih, poštnih) in na regulacijo cen uporabe teh (Hrovatin, 2001a, str. 2). Vsa pravila so si v osnovi podobna in temeljijo na načelu o enakovrednem dostopu do omrežja (common carriage), ki mora biti omogočen vsem zainteresiranim pod enakopravnimi, objektivnimi in preglednimi pogoji (gl. Tabela 3, spodaj). Cene in pogoji dostopa do omrežja so lahko predmet pogajanj in temeljijo na komercialnih pogodbah oziroma sporazumih, lahko pa jih regulira oziroma določa država. Vselej pa naj bi veljalo, da so cene stroškovno utemeljene in da ne prihaja do navzkrižnega subvencioniranja med dejavnostmi.

Tabela 3: Pravila Evropske unije za dostop do omrežji v nekaterih infrastrukturnih panogah

Panoga	Način uvažanja konkurence	Kratka razlaga vpliva na konkurenčnost
železnica	dodeljevanje vlakovnih poti	konkurenca med prevozniki za uporabo železniških prog, ki nastane z ločitvijo infrastrukture od opravljanja prevozov
letališča	dodeljevanje slotov za letalske prevoznike	konkurenca med prevozniki za uporabo letališke infrastrukture
telekomunikacije	odprt dostop do omrežja (ONP: open network provision)	konkurenca med ponudniki storitev, ki enakopravno dostopajo do omrežja, tudi če z njim opravlja eden od izvajalcev storitev
elektrika, plin	dostop tretje stranke do omrežja (TPA: third party access)	konkurenca med ponudniki, ki enakopravno dostopajo do omrežja
pošta	uvedba nerezerviranih storitev (to so storitve, ki jih smernica EU o poštnih storitvah ne prišteva med obvezno javno službo; na primer: dostava pošilk, ki so težje ali/in večje od tistih, katerih dostava skladno s smernico sodi med univerzalne storitve; kurirska služba ipd.)	konkurenca med ponudniki nerezerviranih storitev; osnovne oziroma t.i. univerzalne storitve, ki tudi omogočajo dostop do poštnega omrežja, ostajajo javna služba in jih kot take še vedno opravlja monopolni ponudnik

Vir: Hrovatin, 2001a, str. 2-3; lastna obdelava.

Primera vzpostavitve konkurenčnih razmer po načelu enakovrednega dostopa do omrežja (common carriage), ki ga poznamo iz konkurenčnega preoblikovanja drugih infrastrukturnih panog, v dejavnostih preskrbe z vodo doslej še ni bilo. Je pa poznanih nekaj drugih oblik neposredne tržne konkurence (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 13-14), vendar ima vsaka pomembne omejitve:

¹⁹ V nekaterih panogah se tudi tu razmere precej spreminjajo. Tako v čedalje pomembnejšem segmentu telekomunikacij tehnološke spremembe ter rast trga in povpraševanja vnašajo smiselno konkurenco tudi na področju same prenosne infrastrukture.

- a) *Vzporedna (konkurenčna) omrežja*. Čeprav omrežja nedvomno so in ostajajo naravni monopol, zaradi česar konkurenca v fazi prenosa ni smiselna, bi se v nekaterih izjemnih primerih lahko izkazalo tudi nasprotno. Gradnja vzporednih oziroma konkurenčnih omrežij naj ne bi bila nujno neekonomična, kadar je preskrba s strani obstoječega ponudnika izjemno slaba (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 13). To velja predvsem za države v razvoju. Podatkov o tovrstni obliki konkurence v praksi ni.
- b) *Zasebna preskrba*. Večji porabnik ali skupina porabnikov se odloči za lastno oskrbo s pitno vodo iz svojega vodnega vira ali preko desalinizacije namesto za preskrbo iz sistema edinega ponudnika. Analogno lahko na drugi strani zgradi lastni sistem odvajanja in čiščenja odplak. Možnost izbire pridobivanja pitne vode velja le za porabnike, ki so locirani blizu primernih virov (pitne) vode. Odločitev o izgradnji lastnih sistemov pa je smiselna samo, kadar so cene monopolista občutno nad lastno ceno zasebne preskrbe. Tako prvi kot drugi pogoj sta redko izpolnjena, še redkeje pa oba hkrati, vendar primeri zasebne preskrbe – kjer to ne prepoveduje zakonodaja – obstajajo (na primer zasebni sistem obdelave odplak hotelov na Jamajki, desalinizacija na Bahamih in zasebni vodnjaki v Indiji). Največja težava pri taki preskrbi predstavlja zagotavljanje ustreznega nadzora kakovosti.
- c) *Konkurenca v končni prodaji oziroma distribuciji*. Na območje, ki ga pokriva določeno podjetje, vstopi nov ponudnik, ki od prvega odkupuje vodo na veliko (bulk supply) in jo nato preko lastnega omrežja distribuira končnim porabnikom. Od doslej navedenih oblik neposredne tržne konkurence ima ta največjo uporabno vrednost. V smislu formalnega spodbujanja take konkurence in prilaganja regulative so najdlje prišli v Veliki Britaniji (Anglija in Wales), kjer so že leta 1989 dovolili vstop novih ponudnikov. Sprva je regulator (Ofwat) dovoljenja (inset appointments) izdajal le za dele območij, ki so spadala pod oskrbo nekega monopolista a niso bila priključena na sistem in so bila od glavnega vodovodnega voda oziroma odtočnega kanala oddaljena vsaj 30 metrov (inset competition). Čez tri leta so odpravili pravilo 30 metrov in večjim odjemalcem oziroma večji skupini manjših (tudi rezidenčnih) odjemalcev dovolili izbirati med ponudniki, ki to možnost imajo. Predvsem to velja za področja na meji med dvema oskrbovalnima območjema (boundary competition). Dodatni bistveni pogoj za uspešnost take konkurence je, da cene prodaje na veliko novega ponudnika niti ne diskriminirajo niti ga ne subvencionirajo. Primerov vstopa novega oziroma zamenjave ponudnika doslej v Veliki Britaniji sicer ni bilo veliko,²⁰ a je število oddanih vlog potencialnih ponudnikov pri regulatorju zato precej večje, kar ustvarja dodaten konkurenčni pritisk na obstoječe ponudnike. Posledično so ti v večini primerov znižali cene za velike odjemalce (od enega do 25 odstotkov). Do prevzemov porabnikov bi prihajalo precej pogosteje, če bi že veljalo pravilo o enakovrednem dostopu do omrežja (common carriage).

²⁰ Do leta 1999 so bili zabeleženi le trije taki primeri (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 17).

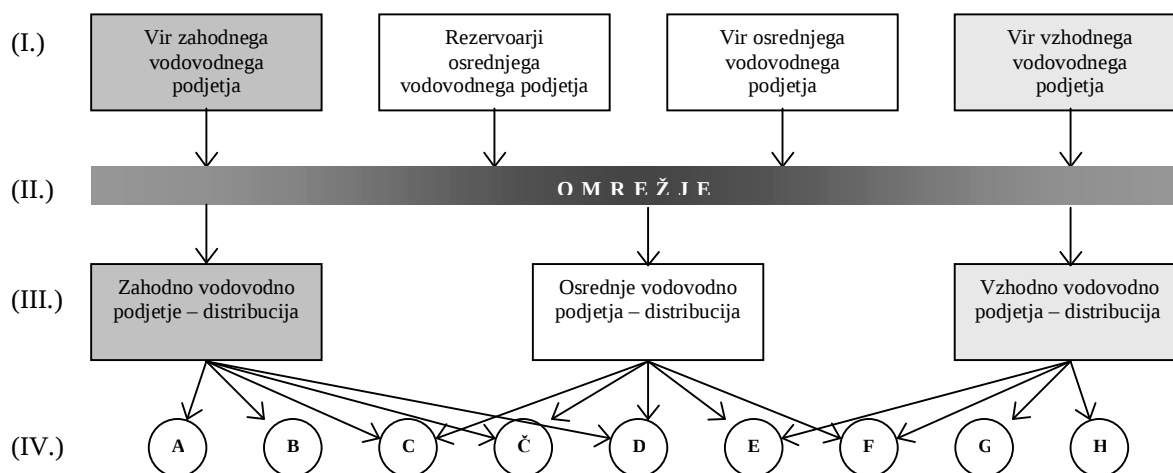
Čeravno primera uveljavljanja konkurence po načelu enakovrednega dostopa do omrežja v dejavnostih preskrbe z vodo v praksi še ni bilo, gredo v tej smeri predlogi glede nadaljnjega povečanja konkurence v Veliki Britaniji. Po nekaterih predlogih naj bi definicija območja, za katera naj bi regulator izdal dovoljenje za vstop novih ponudnikov, postala še ohlapnejša. Poleg tega naj bi bil odpravljen monopol za priklop na glavni vod in omogočeno povezovanje med omrežji oziroma uporaba omrežij konkurenta proti plačilu določenega zneska, ki ne diskriminira ponudnikov.

V primeru popolne uveljavitve načela enakovrednega dostopa do omrežja v dejavnostih preskrbe z vodo bi lahko uporabnike na nekem območju oskrbovalo več zasebnih podjetij, od katerih ima vsako dostop do vodnega vira (gl. Slika 2, spodaj). Podjetja bi načrpano vodo prenašala do uporabnikov preko istega glavnega voda in istih omrežij, za kar bi lastniku voda oziroma omrežja plačevala dogovorjeno ceno.²¹ Med seboj bi tekmovala za porabnike, ki bi se z enim ali več od njih pogodbeno dogovorili o ceni in količini vode. Analogno si lahko zamislimo tudi konkurenco med ponudniki odvajanja in obdelave odplak, le da gre v tem primeru tok odplak v obratni smeri od toka pitne vode: od porabnika k ponudniku. Porabnik bi se z enim ali več ponudniki dogovoril o ceni in količini odvajanja in čiščenja odplak. Pri tem bi podjetja odvajala odplake preko istega kanalizacijskega omrežja oziroma sistema, iz katerega bi zajemala dogovorjene količine efluenta.

Naslednja stopnja te konkurence bi bila ločitev podjetij, ki bi imela le funkcijo črpanja in obdelave vode, in podjetij, ki bi odkupovala načrpane količine in jih distribuirala končnim porabnikom. Tako bi nastal še vmesni trg med trgovci na drobno (retailers) in trgovci na debelo (wholesale market). Na drugi strani, na strani odvajanja in obdelave odplak, pa bi lahko nastopali trgovci, ki bi zbirali odplake in zakupovali zmogljivosti pri – od njih ločenih – ponudnikih čiščenja odplak.

²¹ Cena mora strogo odražati stroške prenosa. V kolikor je lastnik omrežja eno od podjetij, ki hkrati nastopa tudi kot dobavitelj končnim uporabnikom, ta prenosa ne sme zaračunavati na drugačen način kot sebi.

Slika 2: Ilustracija konkurence na osnovi odprtega dostopa do omrežja (common carriage competition)*



Legenda: I.: nivo črpanja in obdelave vode,
 II.: nivo distribucije,
 III.: nivo prodaje na drobno,
 IV.: nivo končnih uporabnikov.

*Opomba: na sliki so prikazane razmere neposredne tržne konkurence le v segmentu oskrbe z vodo. Z dodajanjem nivojev (zbiranje odpadne vode, kanalizacija in čiščenje) bi lahko prikazali tudi konkurenčne razmere na trgu odvajanja odpadkov in čiščenja teh.

Vir: Webb, Ehrhardt, 1999, str. 16.; lastna obdelava.

Uvajanje neposredne tržne konkurence v dejavnosti preskrbe z vodo (oziroma posameznih segmentih dejavnosti) je teoretično torej možno, vendar so v praksi pogoji za ekonomsko utemeljeno vpeljevanje neposredne konkurence le redko izpolnjeni. V Sloveniji naravne in poselitvene danosti ne upravičujejo uvedbe nesporedne tržne konkurence, niti v t.i. proizvodni fazi (v dejavnostih preskrbe z vodo; sem sodi črpanje in obdelava pitne vode ter čiščenje odpadne vode) po načelu enakovrednega dostopa do omrežja²² niti v katerikoli drugi fazi. Poleg strogih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da je uvedba neposredne tržne konkurence v dejavnosti preskrbe z vodo sploh smiselna, je potrebno upoštevati še številne ovire za vpeljavo le-te, ki jih obravnavam v nadaljevanju.

2.3. Ovire in vprašanje smiselnosti uvajanja neposredne konkurence

Doslej smo ugotovili, da tehnične in teoretične možnosti za vzpostavitev neposredne tržne konkurence v dejavnostih preskrbe vodo obstajajo. Nismo pa se dotaknili nekaterih značilnosti dejavnosti preskrbe z vodo in njenih dobrin, ki pomembno zmanjšujejo privlačnost

²² V odročnih in majhnih naseljih je zasebna preskrba možna alternativa preskrbi s strani ponudnika storitev.

vzpostavitev konkurence na opisan način. Občutljivost mnogih navedenih značilnosti panoge postane z vstopom zasebnega sektorja v panogo in konkurenčnim prestrukturiranjem dejavnosti še izrazitejša, saj zasledovanje javnega interesa praviloma ni v domeni zasebnega sektorja. Dejavniki, ki pomembno zmanjšujejo vzpostavitev neposredne konkurence na opisan način, so:

- a) Prenosno omrežje ostaja naravni monopol. *Delež kapitala in delež celotnih stroškov preskrbe* je v *prenosni fazi* (v omrežju) dejavnosti preskrbe z vodo neprimerno višji kot v potencialno konkurenčnih segmentih dejavnosti (črpanje in obdelava vode ter čiščenje odplak). Potencialni prihranki zaradi konkurenčnega preoblikovanja in posledično izboljšanja tržne učinkovitosti so zato temu ustrezno relativno manjši kot v drugih infrastrukturnih dejavnostih. Tam je namreč situacija ravno obrnjena. V elektrogospodarstvu na primer nastaja več kot 50 odstotkov celotnih stroškov preskrbe v tržnem segmentu (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 17). Razlika med dejavnostmi preskrbe z vodo in drugimi infrastrukturnimi dejavnostmi izvira iz razlik v kapitalski intenzivnosti, ki je v dejavnostih preskrbe z vodo precej višja. Po nekaterih študijah opravljenih v ZDA znaša razmerje med stalnimi sredstvi in letnimi prihodki v dejavnostih preskrbe z vodo 10:1, v primerjavi s 3:1 v telekomunikacijah in 4:1 v elektrogospodarstvu (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 11). Če k temu prištejemo še dosedanje nekatere nespodbudne izkušnje iz drugih infrastrukturnih dejavnosti, v katerih so potencialne koristi uvajanja neposredne konkurence zaradi večjega tržnega segmenta večje,²³ lahko ugotovimo, da pretirana optimistična pričakovanja glede uvajanja neposredne tržne konkurence v dejavnosti preskrbe z vodo niso upravičena.
- b) Dobrine v dejavnostih preskrbe z vodo imajo *relativno nižjo tržno vrednost* kot dobrine drugih infrastrukturnih dejavnosti²⁴ (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 17), zato so tudi prihodki vodnogospodarskih podjetij nižji od prihodkov podjetij v drugih infrastrukturnih dejavnostih. Prihranjen odstotek v dejavnostih preskrbe z vodo je zato nižji od odstotka prihranka v drugih infrastrukturnih dejavnostih.
- c) V panogi je očitna *odsotnost substitutov po vsebini*. Če so substituti prisotni, so to v glavnem substituti po obliki (na primer: voda iz vodnjaka namesto iz vodovoda). Za razliko od dejavnosti preskrbe z vodo dobri substituti v nekaterih drugih infrastrukturnih dejavnostih obstajajo. Tako je na primer v telekomunikacijah mobilna telefonija lahko do

²³ V Angliji so se že leta 1990 lotili odprtja trga z električno energijo zasebnemu kapitalu. Analitiki so ugotovili, da se kljub velikim naporom v desetih letih cena za končne uporabnike ni bistveno znižala, kljub temu, da so se stroški kapitala v tem času znižali za 40 odstotkov, cene premoga za 45, cene plina za 50 in stroški delovne sile prav tako za 50 odstotkov (Dovč, 2001, str. 6). Morebitne koristi od konkurenčnega prestrukturiranja imajo navadno le veliki porabniki električne energije (t.i. upravičeni odjemalci), ki imajo tudi edini možnost pogajati se o ceni. Celo v telekomunikacijah, ki sta jih tehnološki razvoj in pojav substitutov napravila za najbolj dinamično infrastrukturno panogo, se je v nekaterih segmentih izkazalo, da določeni ukrepi za spodbujanje konkurenčnosti niso enostavno izvedljivi (na primer razvezava lokalnih zank v stacionarni telefoniji).

²⁴ Velja za regije in območja, kjer je vode v relativnem izobilju.

določene mere substitut za fiksno telefonijo, prav tako obstajajo dobri substituti v oskrbi s toplotno energijo (plin, kurilno olje, trda goriva, obnovljivi viri energije itd.).

- d) Z vidika delovanja konkurence po načelih enakopravnega dostopa do omrežja bi morala biti panoga tako *vertikalno kot tudi horizontalna razčlenjena*. Z vertikalno razčlenitvijo bi dobili neodvisna samostojna podjetja za vsako posamezno funkcijo (črpanje vode, distribucija vode, odvajanje odplak, čiščenje odplak itd.). Po horizontalni razdelitvi pa bi vsako podjetje pokrivalo le omejeno manjše regijo oziroma območje. A če je členitev moč doseči zgolj z razbitjem obstoječih (javnih) podjetij na manjša, potem to prinaša visoke transakcijske stroške, ki zajemajo stroške preureditev omrežij, stroške pogajanja z zaposlenimi in upravami teh podjetij ter stroške vzpostavitve ločenega upravljanja za nova podjetja. Poleg tega zaradi členitve panoge nastajajo izgube ekonomije obsega, saj je strošek na enoto proizvoda oziroma storitve pri oskrbovanju manjšega števila strank višji (lost economies of scale), ločena proizvodnja dveh različnih vrst proizvodov oziroma storitev pa je dražja (lost economies of scope). V praksi je sicer izredno težko pridobivati ustrezne podatke o optimalni ravni proizvodnje različnih segmentov panoge. Kljub vsemu naj bi bilo dovolj podatkov o tem, ki nedvomno pričajo o velikih učinkih ekonomije obsega v črpanju vode in v prenosu le-te (Rees, 1998, str. 25). Zato morebitne koristi konkurence med manjšimi ponudniki pogosto ne morejo odtehtati koristi tehnične in ekonomske učinkovitosti velikih podjetij.
- e) Po eni strani neposredna konkurenca v dejavnostih preskrbe z vodo lajša vstop na trg za zainteresirane ponudnike, po drugi strani pa z možnostjo enostavnejše zamenjave dobavitelja *zmanjšuje privlačnost za zasebni sektor*. Zanimanje zasebnega sektorja bi bilo moč obuditi ob znatno višjih stroških. Odnos zasebnega sektorja kot investitorja je jasen: vsako prevzeto tveganje mora biti proporcionalno koristim. Zasebnik bi zato tržno tveganje neposredne konkurence preko premije za tveganje prelil v ceno storitev. Z vidika zasebnega sektorja, ki vstopa v dejavnost preskrbe z vodo, je neposredna tržna konkurenca posebej nezaželena zaradi nevarnosti pojava pobiranja smetane (cream skinning). Do tega pride, če nek ponudnik od drugega prevzame le tiste uporabnike, katerih stroški oskrbe so nizki in zato zagotavljajo večje dobičke (veliki uporabniki), prvotnemu dobavitelju s poslej presežnimi zmogljivostmi pa prepustiti le preskrbo stroškovno zahtevnejših uporabnikov (Rees, 1998, str. 23). Vse to vodi do višjih stroškov in nezaželenega povišanja cen za (manjše) uporabnike
- f) *Voda iz različnih virov* lahko precej variira glede na kemično in bakteriološko sestavo, kalnost, barvo in druge parametre. Zaradi mešanja vode iz različnih virov ponudnikov v enotnem sistemu je sam nadzor kakovosti vode zahtevnejši. Razlike v kakovosti pa povečujejo nevarnost kontaminacije, verjetnost motenj v proizvodnem procesu podjetij, ki potrebujejo vodo stalne kakovosti (živilskopredelovalna industrija), in pospešujejo slabšanje omrežja, ki je zaradi neprestanih sprememb kakovosti vode lahko podvrženo hitrejši koroziji (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 15). Podobno tudi na drugi strani verige

preskrbe z vodo, t.j. na strani odvajanja in čiščenja odplak, ni mogoče zagotoviti, da bo določeno zasebno podjetje prejelo v pogodbi predvideno kakovost efluenta (Rees, 1998, str. 24). Da bi se vsemu temu izognili, bi morali veljati strogi standardi kakovosti vode in odplak ter tehnične kompatibilnosti. A učinkovitost dogovorov o enakovrednem dostopu do omrežja (common carriage arrangements) je vprašljiva že kadar gre za blago, pri katerem ni razlik v kakovosti oziroma je to lažje standardizirati (na primer električna energija) (Rees, 1998, str. 23).

- g) Nemotena preskrba z dobrinami dejavnosti preskrbe z vodo je esencialnega pomena za normalno življenje, zaradi česar imajo te širši pomen od običajnega tržnega blaga. Pozitivne eksternalije, ki jih prinaša njihova individualna poraba (koristi za javno zdravstvo, okoljske koristi odvajanja in čiščenja odplak ipd.), dajejo tem dobrinam *nekatero značilnost javnih in meritornih dobrin*.²⁵ Lahko bi celo dejali, da vse storitve v dejavnostih preskrbe z vodo sodijo med t.i. univerzalne storitve.²⁶ Zagotavljanje dostopa do teh dobrin revnejšim slojem prebivalstva zahteva zato bodisi subvencioniranje cen bodisi sprejemanje drugih ukrepov za zniževanje stroškov preskrbe za te sloje. Voda je hkrati ekonomska in socialna dobrina (Rogers, Bhatia, Huber, 1998, str. 31). Ker ustroj trga ne upošteva socialnih komponent dobrin, bi se brez poseganja javnega sektorja, ki bi uveljavljal ustrezen način tarifiranja za končne uporabnike, zanemarjal javni interes.
- h) Vodo je potrebno obravnavati tudi kot *naravni vir*, ki že zaradi svoje pojavnosti v medsebojno občutljivo povezanih sistemih prenaša spremembe iz enega dela sistema na druge. Sedanja uporaba vode ne sme ogrožati njene uporabe in vloge v ekosistemu v prihodnje. Javni sektor mora zato paziti, da zasebna podjetja, ki si medsebojno konkurirajo, zaradi profitnega motiva ne povzročajo negativnih eksternalij z morebitnim brezkompromisnim pridobivanjem »konkurenčnih prednosti«.

Izhajajoč iz prvih dveh točk lahko ugotovimo, da je potencialnih koristi od uvedbe neposredne tržne konkurence v dejavnostih preskrbe z vodo relativno malo oziroma manj kot v drugih infrastrukturnih panogah. Uvajanje neposredne tržne konkurence v dejavnosti preskrbe z vodo pa zaradi zagotavljanja ustrezne strukture trga (gl. točko d) prinaša neizogibne dodatne stroške. Poleg tega pa je razmeroma stroga in (tudi finančno) zahtevna regulacija dejavnosti zaradi občutljivosti panoge in varovanja javnega interesa (gl. točke e, f,

²⁵ V literaturi je zaslediti tudi pojem mešane dobrine (mixed goods, collective goods), kar predstavlja zmes javne in zasebne dobrine. Tem dobrinam dajejo značaj javne dobrine pozitivne ali negativne eksternalije, ki jih pri potrošnji ali proizvodnji povzročajo. Niso pa to (čiste) javne dobrine, saj za slednje velja, da so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič (Stanovnik, 1998, str. 8). Poleg tega je za porabo javnih dobrin značilna neizključljivost uporabnikov in netekmovalnost v porabi (Hrovatin, 1997, str. 95), kar pa ne drži za dobrine v dejavnostih preskrbe z vodo.

²⁶ Izraz je poznan predvsem iz drugih, nekdanj podobno povsem zaprtih, infrastrukturnih dejavnosti (na primer telekomunikacij). To so storitve, za katere velja, da naj se zaradi družbenega interesa zagotavljajo čim večjemu krogu uporabnikov in za katere zakonodaja predpisuje, da jih mora – tržnemu preoblikovanju dejavnosti navkljub – izvajalec s pomembnim tržnim deležem zagotavljati pod določenimi pogoji.

g in h) še vedno nujna. Zaradi vseh proučenih dejavnikov, ki ovirajo uvedbo neposredne tržne konkurence, se je vzpostavljanje nemonopolne oziroma, v najboljšem primeru, oligopolne tržne strukture doslej izkazalo za smiselno le na območjih velikih aglomeracij z visoko stopnjo urbanizacije, kakršnih v Sloveniji ni. Izboljšanje učinkovitosti bi se zato v Sloveniji prej doseglo z združevanjem preštevilnih komunalnih podjetij,²⁷ kot z uvajanjem neposredne tržne konkurence²⁸ v kateremkoli segmentu panoge. Konkurenčno obnašanje pa bi se moralo spodbujati z drugimi mehanizmi.

V tem poglavju smo si konkurenčno preoblikovanje dejavnosti zamišljali kot vzpostavljanje neposredne tržne konkurence med nepovezanimi zasebnimi izvajalci, za kar bi bilo, kot rečeno, potrebno panogo horizontalno in vertikalno razčleniti ter (vsaj v določenem delu) pozasebiti. Kot torej ugotavljam, ostaja kapitalsko najintenzivnejši segment dejavnosti preskrbe z vodo (prenosna faza) naravni monopol, v ostalih segmentih pa je v le redkih primerih ekonomsko upravičeno uvesti neposredno tržno konkurenco.

Zato upravljavsko-lastninskega in konkurenčnega prestrukturiranja dejavnosti preskrbe z vodo ne smemo razumeti enodimenzionalno, kot neizbežno privatizacijo in uvajanje neposredne tržne konkurence. Obstajajo namreč številne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, pri katerih niti lastništvo niti upravljanje ni nujno (izključno) v rokah zasebnega sektorja. Neposredno tržno konkurenco pa je moč nadomestiti z različnimi mehanizmi posnemanja te, katerih učinkovitost pa variira glede na obliko sodelovanja.

Oblika sodelovanja in delovanje mehanizmov spodbujanja konkurenčnega obnašanja pomembno vplivata na način regulacije, ki z lastninsko-upravljavskim preoblikovanjem panoge postaja glavna skrb javnega sektorja. Zato bom poleg pomembnejših oblik sodelovanja in učinkovitosti posameznih mehanizmov spodbujanja konkurence glede na obliko sodelovanja v tretjem poglavju obravnaval tudi naloge regulatorja. Ugotavljam, da več ko določena oblika sodelovanja obljublja s finančnega vidika, zahtevnejše jo je regulirati in slabše delujejo mehanizmi javnega sektorja za spodbujanje konkurenčnega obnašanja izvajalcev. Medtem ko pa je pri manj zahtevnih oblikah sodelovanja situacija ravno obrnjena: bolj spodbujajo konkurenčno vedenje ponudnikov in jih je zato tudi lažje regulirati, vendar običajno ne prinašajo dodatnih (zasebnih) virov financiranja infrastrukture.

²⁷ Po podatkih iz baze Fipo je bilo konec leta 2001 v Sloveniji 56 gospodarskih družb registriranih za opravljanje dejavnosti E 41.000 po SKD, t.j. zbiranje, čiščenje in distribucija vode (Poslovni splet GV IN, 2002). Da bi dobili število vseh izvajalcev, bi morali k gospodarskim družbam prišteti še tiste izvajalce, ki nastopajo v drugih oblikah (režijski obrat), tako da se število vseh izvajalcev giblje okrog 70.

²⁸ Konkurenčno prestrukturiranje po načelih enakopravnega dostopa do omrežja je smiselno le v izjemnih primerih, na velikih območjih z visoko stopnjo urbaniziranosti, visokimi cenami storitev in kjer je omrežje v razmeroma dobrem stanju. Poleg tega mora panogo nadzorovati nesporno kompetenten regulator (Webb, Ehrhardt, 1999, str. 17).

3. OBLIKE SODELOVANJA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM

Število oblik povezovanja javnega in zasebnega sektorja raste zaradi iskanja ustreznega načina zadovoljevanja potreb javnega sektorja in prilagajanja tem potrebam. Medtem ko je podjetniški interes zasebnega sektorja jasen in se odraža v iskanju dobičkonosnih priložnosti na trgu, mora javni sektor svoje potrebe pred povezovanjem z zasebnim natančno definirati, zato da podjetniški apetiti ne izrinejo javnega interesa.

Izbira oblike sodelovanja je pomemben dejavnik lastninsko-upravljaljskega in konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo. Potekati mora ob upoštevanju vseh ostalih relevantnih dejavnikov (glej poglavje 1.2.). Način sodelovanja vpliva na konkurenčnost trga po preoblikovanju panoge, ta pa na učinkovitost panoge. Oblika sodelovanja in konkurenčnost trga imata nadalje poglobljen vpliv na spremenjeno vlogo javnega sektorja. Z učinkovitim izpolnjevanjem nalog regulacije javni sektor zagotavlja doseganje vseh pomembnih ciljev preoblikovanja panoge. Pri ocenjevanju uspešnosti preoblikovanja panoge tako ni pomembno le, ali se je z njo izboljšalo financiranje in povečala konkurenca v panogi, temveč predvsem, ali javni sektor s svojo novo vlogo uspeva izboljševati način ravnanja z vodo in dvigovati raven kakovosti izvajanja storitev, saj gre vendarle za izvajanje *obveznih* javnih služb. Prevelika osredotočenost javnega sektorja na katerega od prvih dveh ciljev preoblikovanja panoge zamegljuje pomen doseganja ključnega cilja, zaradi česar se lahko zgodi, da je po koncu preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo izid slab.

Oblike vključevanja zasebnega sektorja v infrastrukturne dejavnosti bi v grobem lahko razdelili na dve osnovni skupini (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 13):

- Oblike soupravljanja zasebnega sektorja (comanagement), pri katerih lastništvo nad infrastrukturnim objektom ostaja v rokah javnega sektorja (public ownership), zasebni sektor pa prevzame posamezne upravljaljske funkcije. Sem spadajo naslednje oblike: pogodba o opravljanju določenih storitev, pogodba o upravljanju, pogodba o najemu in koncesija.
- Skupina oblik, pri katerih zasebni sektor prevzame upravljanje dejavnosti v povsem svoje roke (private management) in pri kateri lastništvo nad objektom trajno ali vsaj začasno preide na zasebni sektor (at least partial private ownership). V to skupino sodijo: BOT (build-operate-transfer), BOO (build-own-operate), družba z mešanim javnim in zasebnim lastništvom, do katere pride bodisi z delno privatizacijo obstoječega podjetja (partial divestiture) bodisi z ustanovitvijo novega podjetja z mešanim lastništvom (joint venture), in popolna privatizacija (full divestiture).

Lastniška funkcija pa je le ena od funkcij, ki jo je možno prenesti na zasebni sektor. Za preglednejši prikaz stopnje vključenosti zasebnega sektorja v panogo pri posamezni obliki sodelovanja je zato potrebno upoštevati še druge funkcije kot sta na primer financiranje infrastrukture in upravljanje z njo (gl. Tabela 4, na strani 31). Oblike sodelovanja pa se razlikujejo še po drugih pomembnih lastnostih, na primer: po času trajanja sodelovanja, po

osnovni usmeritvi oblike sodelovanja, po porazdelitvi različnih vrst tveganj, po tem, kdo pobira plačila itd.

- a) V prvi skupini oblik sodelovanja bom obravnaval tiste, pri katerih gre za prenos izvajanja določenih storitev ali/in upravljaljskih funkcij na zasebni sektor. Sem sodijo: pogodba o opravljanju določenih storitev, pogodba o upravljanju in pogodba o najemu. Čas sodelovanja traja od enega do pet, pri najemu tudi do deset let.
- b) V drugo skupino oblik sodelovanja sem uvrstil oblike sodelovanja, pri katerih zasebni sektor za daljši čas (navadno od 10 do 20 in tudi več let) prevzame upravljaljske funkcije ter funkcijo financiranja infrastrukture in so usmerjene h gradnji novih ali obnovi oziroma nadgradnji obstoječih posameznih infrastrukturnih objektov. Med te prištevam projektno financiranje po načelu BOT (build-operate-transfer) in različice tega načina sodelovanja, med katere sodijo različni načini koncesioniranja obstoječega infrastrukturnega objekta.
- c) Kot tretjo, samostojno, kategorijo bom obravnaval koncesijo za opravljanje celotne dejavnosti (full-utility concession). Pri tej ne gre za prevzem upravljaljskih funkcij in funkcij financiranja zgolj za posamezni infrastrukturni objekt, temveč za prevzem teh funkcij na dolgi rok (navadno od 20 do 30 let, v posameznih primerih tudi do 50 let) za celotno dejavnost na določenem območju.
- d) V zadnji, četrti skupini je (delna oziroma popolna) privatizacija,²⁹ pri kateri gre za trajni (delni oziroma popolni) prenos vseh navedenih funkcij.

Težava višjih oblik sodelovanja je v tem, da večje ko so potencialne koristi za javni sektor na področju financiranja, ki je, kot rečeno, le eden od ciljev javnega sektorja glede preoblikovanja panoge, zahtevnejše je konkurenčno preoblikovanje panoge oziroma večje so ovire na poti h konkurenčnejšemu trgu. Manjši konkurenčni pritisk, ki se odraža tudi v manjšem prizadevanjem za povečanje učinkovitosti in za kakovostno izvajanje storitev, se lahko nadomesti le z učinkovitim reguliranjem panoge, za kar pa mora javni sektor pridobiti določene izkušnje. Zato je potrebno na sodelovanje gledati evolucijsko-dinamično. Najbolje je, če se javni sektor odloči za postopno preoblikovanje panoge z namenom približevati se

²⁹ V literaturi se včasih pojem privatizacija uporablja tudi kot splošni izraz, s katerim se opisuje katerikoli način vstopanja zasebnega sektorja v določeno panogo, v kateri je kot izvajalec poprej nastopal javni sektor. Širše gledano je privatizacija državne lastnine lahko prehod katerekoli od derivativnih pravic, ki sestavljajo lastninsko pravico. Te so: pravica do razpolaganja s stvarjo in do uničenja stvari (*ius disponendi et abutendi*), pravica do upravljanja s stvarjo (*ius utendi*) in pravica do prisvajanja sadov stvari (*ius fruendi*) (Tičar, 1995). Zaradi natančnejše opredelitve pojma uporabljam pravno razlago pojma, ki privatizacijo tolmači kot popoln prehod lastninske pravice v zasebno sfero, in ne ekonomske, ki s privatizacijo pojmuje že prehod ene od sestavnih pravic lastninske pravice (*ius fruendi*). V diplomski nalogi z izrazom privatizacija tako imenujem le eno od oblik vključevanja zasebnega sektorja v panogo.

jasno določenim ciljem preoblikovanja. Enostavnejša oblika sodelovanja lahko torej s časoma preraste v zahtevnejšo obliko.³⁰

Tabela 4: Pomembnejše oblike sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem glede na prenos posameznih funkcij na zasebni sektor in glede na čas sodelovanja

Oblika sodelovanja		Lastništvo	Financiranje	Upravljanje	Trajanje
Enostavnejše oblike sodelov. (poglavje 3.1.)	Pogodba o izvedbi določenih storitev	Javni sektor	Javni sektor	Javni sektor	1-2 leti
	Pogodba o upravljanju	Javni sektor	Javni sektor	Zasebni sektor	2-5 let
	Pogodba o najemu	Javni sektor	Javni sektor	Zasebni sektor	5-10 let
BOT* (poglavje 3.2.)		Zasebni nato javni sektor	Zasebni sektor	Zasebni sektor	10-20 let (tudi do 25 in več let)
Koncesija (poglavje 3.3.)		Javni sektor	Zasebni sektor	Zasebni sektor	20-30 let (tudi do 50 let)
Privatizacija (poglavje 3.4.)	a) delna privatizacija	Javni/zaseb. sektor	Javni/zaseb. sektor	Javni/zaseb. sektor	--
	b) popolna privatizacija / prodaja	Zasebni sektor	Zasebni sektor	Zasebni sektor	--

*Velja le za izvirno različico BOT in ne za izpeljanke tega modela, kot sta na primer BOO in obrnjeni BOT.

Vir: Haarmeyer, Mody, 1997; Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 22.

V nadaljevanju si podrobneje pogledimo posamezne oblike sodelovanja, ki ji navajam v tabeli, da bi na koncu oblikovali sklep o uporabnosti posameznih oblik sodelovanja glede doseganja ciljev javnega sektorja (gl. poglavje 1.1.) in primernosti posameznih oblik za Slovenijo.

3.1. Opravljanje storitev, upravljanje in najem

Najprej obravnavam enostavnejše oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Nobena od teh oblik sicer ne vključuje zasebnih virov financiranja infrastrukture, vendar je v pogodbi o najemu (lease contract oziroma t.i. affermage) navadno predvideno, da je podjetje

³⁰V glavnem mestu Mehike (Ciudad de México) so se na primer oblasti odločile za podpis najprej štirih desetletnih pogodb o upravljanju (management contracts) za štiri večja mestna območja. S postopnim prevzemanjem funkcij naj bi zasebna podjetja najprej izvajala popis uporabnikov in inštalacijo števcov, nato zbirala plačila ter navsezadnje poskrbela za prenovo oskrbovalnega sistema. Za storitev upravljanja pripada družbam pavšalno plačilo. Po finančni in poslovni konsolidaciji sistema pa naj bi vlada nato podelila koncesije, vendar je precejšnje finančne težave nato povzročila devalvacija peza v decembru 1994, kar je upočasnilo izvajanje programa (Haarmeyer, Mody, 1997). Postopen razvoj sodelovanja – od pogodb o upravljanju (management contract), preko pogodb o najemu (lease contract, affermage), do koncesij – je Svetovna banka svetovala tudi Alžiriji (Water Forum, 2000). V Čilu pa je javni sektor v partnerski odnos z zasebnim sektorjem vstopil z uporabo najpreprostejše oblike sodelovanja, t.j. s pogodbo o opravljanju posameznih storitev (Oliver, 2000, str. 67).

kot najemojemalec odgovorno za vzdrževanje infrastrukture. Vzdrževanje lahko ravno tako zahteva pomembna finančna sredstva. Skupna prednost teh oblik je, da – zaradi relativno krajšega roka sodelovanja in večjega števila potencialnih ponudnikov – omogočajo razmeroma preprosto spodbujanje konkurence za trg med ponudniki storitev. Poleg tega jih je enostavneje regulirati. Te oblike sodelovanja so osredotočene predvsem k cilju povečati konkurenco in učinkovitost v panogi.

3.1.1. Pogodba o opravljanju storitev (service contracts, buying-in)

Najenostavnejša od vseh oblik sodelovanja je pogodba o opravljanju le posameznih storitev vodne preskrbe. Pri tej tako lastništvo kot tudi vsa odgovornost (in tveganje) za upravljanje javne službe ostaneta v domeni javnega sektorja. Ta najema zasebni sektor za tehnično pomoč in tako del izvajanja storitev javne službe prenese na zasebni sektor. Pogodbe, ki so navadno sklenjene za krajše obdobje, t.j. od enega do treh let, se nanašajo na storitve kot so svetovanje o investicijah, preverjanje porabe, izstavljanje računov, izposoja opreme, vzdrževanje, nujna popravila ali na primer izboljšave obstoječih oziroma izgradnja novih zmogljivosti. Financiranje investicij in vzdrževanje ostajata na plečih javnega sektorja, zato je tudi finančno tveganje za zasebni sektor nizko, odgovornost in avtonomnost pa majhni. Plačilo je pavšalno (work done – unit price, lump sum).

Učinkovitost takih dogovorov pride do izraza, če so na voljo tudi sredstva za implementacijo priporočenih izboljšav. Med prednostmi se navaja možnost prilagajanja obsegu opravljene storitve in koriščenje podjetniškega znanja brez visokih stalnih režijskih stroškov, saj so plačila vezana le na opravljeno delo (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 14). Kljub temu, da gre za najenostavnejšo obliko sodelovanja z zasebnim sektorjem, so nekatere institucionalne spremembe, ki jih prinaša nova vloga javnega sektorja kot nadzornika, vendarle potrebne. Mednje sodijo ukrepi za decentralizacijo nadzora, zagotavljanje tehnične podpore na lokalni ravni, uveljavitev standardov kakovosti in nadzora ter pomoč pri spremembah glede zaposlenih.

3.1.2. Pogodba o upravljanju (management contracts)

Pogodba o upravljanju je nekoliko zahtevnejša od prejšnje oblike javno-zasebnega sodelovanja. Zasebni subjekt v tem primeru upravlja s celotno infrastrukturo, vendar ne nosi odgovornosti za izvedbo investicijskih del in ne prevzema tveganja povezanega z naložbami ter tržnega tveganja (Haarmeyer, Mody, 1997). Podjetje, ki je odgovorno za upravljanje z infrastrukturo, njeno vzdrževanje in nujna popravila, dobiva za te storitve določen stalni pogodbeni znesek, ki se pokriva iz proračuna, kamor se stekajo tudi prihodki od dejavnosti. Višina plačila je stvar dogovora med pogodbenimi strankami, običajno pa samo plačilo vsebuje tudi elemente stimulacije (cost-plus, productivity bonus), s katerimi se želi doseči nekatere cilje, na primer glede: izboljšanja učinkovitosti, količin proizvedene vode,

učinkovitejšega zbiranja odpadkov ali zmanjšanja neizkazane porabe vode³¹ (unaccounted-for water). To predvsem velja za srednjeročne pogodbe (od dveh oziroma treh do petih let), medtem ko kratkoročna različica te pogodbe (od enega do treh let) ne vsebuje vzpodbud in ne predvideva soodločanja upravljavca o višini tarif. Tudi v tem primeru javni sektor ostaja odgovoren za financiranje investicijskega vzdrževanja in samih investicij.

3.1.3. Pogodba o najemu (*lease contracts, affermage*)

Od oblik sodelovanja v tej prvi skupini je pogodba o najemu najzahtevnejša oblika za oba partnerja. S podpisom pogodbe o najemu zasebni subjekt pridobi pravico razpolaganja z infrastrukturo za določeno časovno obdobje, pri čemer lastnik ostane javni sektor. Hkrati zasebni subjekt prevzame odgovornost za upravljanje in zagotavljanje javne službe ter za vzdrževanje in financiranje vzdrževanja infrastrukture s pripadajočimi napravami. Za nove investicije in investicijska vzdrževalna dela, kakor tudi za odplačilo dolgov in določanje tarif pa ostaja zadolžen javni sektor kot lastnik (Silva, Tynan, Yilmaz, 1999, str. 10). Tarife navadno vključujejo tudi dodatek za pokritje stroškov uprave in prispevek za amortizacijo. Višino plačila najemodajalcu določa razlika med zbranimi prihodki in obratovalnimi stroški. Za razliko od prvih dveh oblik sodelovanja tu končni uporabnik nastopa kot neposredni plačnik storitev podjetju, kar za zasebni sektor že predstavlja določeno tržno tveganje, saj je njegov zaslužek odvisen od uspešnosti pobiranja plačil. Zaradi večjih pristojnosti je zasebni sektor nekoliko bolj izpostavljen tveganju, da bo na trg posegel regulator. Tveganje povezano z naložbami pa še vedno v celoti nosi javni sektor. Zato ta oblika še velja za obliko z relativno nizkim tveganjem. Omejena količina tveganja omogoča na eni strani najemodajalcu, da se seznani z oskrbovalnim sistemom in si pridobi možnosti za nadaljnje sodelovanje, in na drugi strani javnemu sektorju, da vzpostavi konkurenco med podjetji kot potencialnimi najemodajalci (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 16).

Pogodbe se sklepajo na srednji do dolgi rok (od pet do deset let), običajno ne manj kot za sedem let. Lahko pa se podaljšujejo tudi do obdobja dvajsetih let. Pogodbe o najemu pogosto predvidevajo tudi obdobja, po koncu katerih se opravi revizijo tarif in višine plačil podjetju. V kolikor se javni sektor temeljito seznani z možnostmi nadaljnjega zniževanja stroškov, se lahko morebitne prihranke, ki jih je doseglo zasebno podjetje, prenese na uporabnike. Pogodba o najemu pa predvideva tudi penale za zasebno podjetje, če to ne dosega zastavljenih ciljev. Pogosto mora zasebno podjetje pred sklenitvijo pogodbe položiti depozit, ki v primeru nezadovoljivega poslovanja pripada javnemu sektorju. Če je na primer glavni cilj sodelovanja zmanjšati onesnaženje, lahko penale zaradi nedoseganja standardov kakovosti služijo kot učinkovito sredstvo za zagotavljanje pogodbene discipline.

³¹ Neizkazana poraba vode (unaccounted-for water) je razlika med neto količino načrpane in obdelane vode in plačano porabo (Haarmeyer, Mody, 1997).

3.1.4. Prednosti in slabosti

Opisane metode imajo dobre in slabe plati, država pa jih izbira ne le glede njihovih dometov, ampak tudi glede na svoje specifične potrebe, prednosti in slabosti. Doslej obravnavane oblike sodelovanja primerjalno ovrednotim v tabeli na koncu tega podpoglavja.

Pri opisanih oblikah se pogodbe o sodelovanju sklepajo za krajši čas, kar naj bi prispevalo k stalnemu zniževanju stroškov in večji konkurenčnosti v panogi. H konkurenčnosti poleg trajanja pogodbe dodatno prispevajo še relativno nizke ovire za vstop na trg. To posebej velja za pogodbo o opravljanju določenih storitev (na primer vgradnjo števecov, prenovo cevovodov ipd.), saj je na trgu zadostno število usposobljenih ponudnikov. Število potencialnih kompetentnih izvajalcev pa se nekoliko zmanjša, ko gre za prevzem nekaterih upravljavskih funkcij, t.j. pri pogodbi za upravljanje in pri najemu (Silva, Tynan, Yilmaz, 1999, str. 12).

Na strani dejavnikov, ki zmanjšujejo konkurenčnost, so morebitna pogodbeno določila o možnosti povišanja cen storitev ob vsakokratnem povišanju cene inputov (cost pass through). V večini primerov pogodbe omejujejo tržno in regulacijsko tveganje, saj zagotavljajo dovoljen dvig cen ob porastu stroškov opravljanja storitev, kar po drugi strani preprečuje tudi politično manipulacijo s tarifami, ki je marsikje (bila) glavni krivec za slabo finančno stanje javnih podjetij. Pogosto se šok zaradi povišanja tarif ublaži z dogovorom o subvencioniranju (Haarmeyer, Mody, 1997). A hkrati se z zmanjšanjem tržnega in regulatornega tveganja podjetja zmanjša tudi konkurenčni pritisk. Nevarnost zlorabe uveljavljanja povišanj stroškov je toliko večja, kadar je najemnik del konglomeratne družbe, ki s svojimi podjetji nastopa v različnih dejavnostih. V tem primeru lahko pride do oblikovanja transfernih cen. Cene storitev, ki jih nudijo povezana podjetja, niso posledica konkurenčnega boja, temveč so postavljene administrativno. Prišlo bi do prelivanja dobička in maksimiranja tega na ravni družbe z odvisnimi podjetji. S prenesenim dobičkom bi se – namesto k uporabnikom – k lastnikom kapitala prelile tudi vse pridobljene koristi iz izboljšanja učinkovitosti poslovanja. Najboljše varovalke pred izkoriščanjem monopolnega položaja so: dobra regulacija, v pogodbi predvidene penale za nedoseganje ciljev in sama dolžina pogodbenega obdobja.

Zaradi dolžine trajanja pogodbe sodelovanja pa se lahko pojavijo tudi določene težave. Izvajanje zadovoljivega nadzora nad kakovostjo storitev je precej oteženo, kadar pogodba vključuje dela pod površjem, saj se napake oziroma slaba izvedba pokaže šele po preteku pogodbenega razmerja.

Nobena od oblik v tej skupini ne prinaša zasebnega kapitala za večje investicije v infrastrukturo za preskrbo z vodo, zaradi česar je tudi uporaba načinov sodelovanja iz te skupine primarno usmerjena k izboljšanju učinkovitosti v panogi. Vendar z njimi vseeno niso zaprte vse možnosti pridobivanja zasebnih virov financiranja. V primeru najema zasebni sektor ne financira ravno investicij v širjenje ali/in izgradnjo novih infrastrukturnih zmogljivosti, je pa odgovoren za vzdrževanje. Zato ima lahko tudi najem ugodne finančne posledice za državo oziroma lokalno skupnost.

A nobena od zvrsti sodelovanja iz te prve skupine ne rešuje investicijskega primanjkljaja. Celo možnosti za izboljšanje učinkovitosti v dejavnosti so lahko precej omejene ali nične, če javni sektor ne uspe zagotavljati sredstev za prenovo infrastrukture. V večini teh primerov je stanje infrastrukture posledica nekonsistentne politične intervencije in tudi tovrstno pogodbeno sodelovanje ne more vedno doprinesti k zmanjševanju političnega vpliva. Lahko pa prispeva k prenosu tehnološkega in menedžerskega znanja, k spreminjanju odnosa v družbi do vključenosti zasebnega sektorja in k povečanju politično sprejemljivost sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Tabela 5: Prednosti in slabosti enostavnejših oblik sodelovanja javnega z zasebnim sektorjem

Oblika sodelovanja	Prednosti	Slabosti
Pogodba o opravljanju posameznih storitev	- številčnost potencialnih ponudnikov in kratek rok sodelovanja omogočata enostavno spodbujanje konkurence za trg med ponudniki storitev	- ne zagotavlja finančnih sredstev niti za vzdrževanje infrastrukture niti za infrastrukturo samo - težko preveriti kakovost opravljenih del, kadar gre za podzemna dela - celotno tržno tveganje ostaja na plečih javnega sektorja
Pogodba o upravljanju		
Pogodba o najemu	- izvajalec je odgovoren za upravljanje kakor tudi za financiranje in izvajanje vzdrževalnih del na infrastrukturi - zasebni sektor prevzame del tržnega tveganja	- ne zagotavlja finančnih sredstev za investicije v infrastrukturo - daljši roki in manjše število ustreznih ponudnikov nekoliko zmanjšujejo konkurenčnost

3.2. Model BOT in njegove različice

Pri razlagi oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem se z ustaljenim akronimom BOT (build-operate-transfer) pogosto zaobjema različne modele projektnega financiranja. Fokus skupine teh oblik sodelovanja je v pridobivanju zasebnih virov financiranja za izgradnjo ali/in obnovo posameznih infrastrukturnih objektov. V osnovi gre pri tej obliki sodelovanja za to, da zasebno podjetje ali (pogosteje) konzorcij podjetij financira in gradi oziroma obnovi določen infrastrukturni objekt, katerega lastništvo se po določenem času prenese na javni sektor. V literaturi naletimo na dve definiciji osnovnega modela, ki se razlikujeta glede na trenutek prenosa lastništva objekta na javni sektor.

Po prvi definiciji naj bi bil BOOT (build-own-operate-transfer) tisti osnovni model, iz katerega so izšle ostale izpeljanke, med katere se nato prišteva tudi BOT (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 13, 18). Razlika med BOOT in BOT po tej razlagi je, da je pri BOOT zasebni sektor po izgradnji objekta določen čas tudi lastnik objekta, pri BOT pa zasebno podjetje oziroma konzorcij podjetij prenese lastništvo nad objektom na javni sektor.

neposredno po njegovem dokončanju in ostane določeno obdobje le njegov upravljavalec, ne pa tudi lastnik.

Druga definicija obravnava BOT kot osnovni model in BOOT kot njegovo izpeljanko. V tem primeru je pri BOT trajanje zasebnega lastništva izgrajenega objekta podano v pogodbi (torej predaja ni nujno izvedena na trenutek dokončanja izgradnje), pri BOOT pa je to obdobje enako trajanju same pogodbe med javnim in zasebnim sektorjem (Hrovatin, 1997, str. 102). Lastništvo je v času trajanja pogodbe v nekaterih državah pomembno zaradi razlik v obravnavanju zasebnega in javnega podjetja, na primer glede plačevanja davka na dobiček in pridobivanja finančnih sredstev. Ker se je kot generičen akronim bolj uveljavil BOT, v diplomski nalogi za poimenovanje osnovnega modela projektnega financiranja uporabljam slednjo okrajšavo.

Poleg osnovnega modela BOT je različic oziroma izpeljank še precej. V osnovi bi jih lahko razdelili na tiste, pri katerih zasebni sektor financira izgradnjo novega posameznega infrastrukturnega objekta (t.i. greenfield projects) in na tiste, pri katerih zasebni sektor kot koncesionar prevzame obstoječi infrastrukturni objekt. V prvo skupino poleg BOT sodi še BOO (build-own-operate), po katerem zgrajena infrastruktura po izteku pogodbe ne postane last države, temveč ostane v lasti zasebnega podjetja. Lahko pa država objekt odkupi (Hrovatin, 1997, str. 103). V drugi skupini pa sta najbolj znani obliki t.i. obrnjeni BOT (reverse BOT) in ROT (rehabilitate-own-transfer). Pri obrnjenem BOT javni sektor financira izgradnjo in jo po dokončanju te za daljši čas preda v uporabo zasebnemu subjektu. Po koncu tega obdobja postane zasebni subjekt lastnik infrastrukture, kar ga spodbuja k temu, da ves čas trajanja pogodbe z infrastrukturo ravna kot dober gospodar. Ta oblika je posebej zanimiva za države z visokim deželnim tveganjem. Oblika ROT, oziroma obnovi-upravljaj-prenesi, je podobna osnovnemu modelu BOT, le da zasebno podjetje ne gradi novega infrastrukturnega objekta, temveč obnovi obstoječi objekt. Ne glede na razlike v pogodbenih odnosih, ki pripeljejo do številnih variacij na isto temo, je navedenim oblikam skupno to, da se z njimi skuša zagotoviti predvsem učinkovito finančno konstrukcijo za izgradnjo oziroma obnovo posameznega infrastrukturnega objekta. Pogoji sodelovanja so podrobneje opredeljeni v koncesijski pogodbi.³²

BOT oziroma različice tega projektnega financiranja so pogostejše pri izgradnji infrastrukturnih objektov drugih dejavnosti, na primer elektroenergetike in prometa. V dejavnostih preskrbe z vodo so se te oblike pričele uveljavljati predvsem za izgradnjo samostojnih objektov, na primer velikih čistilnih naprav ali naprav za črpanje in predelavo pitne vode, niso pa primerne za izgradnjo prenosnih omrežij (Water Forum, 2000; Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 17). Po mnenju predstavnikov zasebnih podjetij je sistem BOT še najbolj uporaben za gradnjo čistilnih naprav, saj so ti objekti na koncu preskrbovalne verige in, v

³² Oblika BOT in njene različice so izšle iz dveh pravnih osnov: projektnega financiranja in koncesije (Mrak, 1997, str. 141).

kolikor javni sektor spoštuje dogovore o minimalni ravni efluenta (dogovor o zagotovljenem odkupu minimalne količine storitev, t.i. 'put' oziroma 'pay agreement'), podjetja niso toliko odvisna od stanja prenosnega omrežja (Water Forum, 2000). Naprave za črpanje in predelavo vode pa so na začetku preskrbovalne verige in je zato njihov končni učinek veliko bolj odvisen od stanja vodovodnega sistema. Nove zmogljivosti na strani črpanja in predelave vode lahko celo dodatno poškodujejo prenosni sistem in povečajo izgube pitne vode, saj se s povečevanjem količine povečuje tudi pritisk v cevovodih (Silva, Tynan, Yilmaz, 1999, str. 9-10).

Projekti BOT so običajno financirani z manjšim deležem kapitala in večjim deležem dolga.³³ Medtem ko v državah z nižjo oceno kreditne sposobnosti kot posojilodajalci navadno nastopajo multilateralne agencije in izvozne družbe iz držav investorjev, so v državah z ugodnejšimi ocenami kreditnega tveganja projekti BOT kreditirani pretežno s strani domačih komercialnih posojilodajalcev.

Za javni sektor je zelo pomembno, če investitor projekta nima dostopa do premoženja države ali tretje osebe. Vendar so v praksi primeri popolnega prevzema tveganja neplačevanja s strani zasebnega sektorja redki. Pri večini primerov gre za t.i. omejen pristop do premoženja (limited recourse project financing) (Mrak, 1997, str. 139; Haarmeyer, Mody, 1999, str. 62). Običajno so lokalni skupnosti dodeljena državna poroštva ali poroštva državnih agencij oziroma drugih državnih in paradržavnih organov (na primer državne razvojne banke) za plačilo opravljenih storitev. Poroštva niso nikakršna izjema niti v primeru ugodnih ocen kreditne sposobnosti države in podjetja.

Sodelovanje države ni omejeno le na zagotavljanje poroštev in posojil, temveč lahko tudi kot partner vstopi v konzorcij podjetij in s tem takoj postane solastnik (nastajajočega) objekta (joint venture). Tak način sodelovanja je zanimiv za države, ki so preveč tvegane, da bi bil zasebni sektor pripravljen prevzemati celotno odgovornost investiranja in upravljanja na svoja ramena, in v katerih obstaja investicijski primanjkljaj, ki ga oblike sodelovanja iz prvega podpoglavja ne morejo premostiti.

Pri projektih BOT je raven povpraševanja po storitvah podjetja oziroma njegov denarni tok vnaprej določen (na primer z dogovorom o minimalni ravni efluenta) in zanj pogosto jamči javni sektor, ki je tudi neposredni plačnik. Spričo predvidljivosti denarnih tokov je tržno tveganje za podjetja razmeroma nizko (Haarmeyer, Mody, 1997). V primerjavi s koncesijo za opravljanje celotne dejavnosti (full-utility concession), ki jo podrobneje obravnavam v naslednjem podpoglavju, je manjše tudi regulacijsko tveganje. Višje pa je konstrukcijsko tveganje, ki je še posebej značilno za t.i. greenfield projekte, saj projekt v fazi izgradnje objekta ne prinaša denarnih pritokov. Izpostavljenost temu tveganju je za podjetje manj

³³ Razmerje med dolgom in kapitalom znaša pogosto tudi 85 : 15, ni pa večji delež dolga vselej pravilo (v Džohorju v Maleziji je na primer to razmerje znašalo 50 : 50) (Haarmeyer, Mody, 1999, str. 63).

problematična, kadar to od javnega sektorja pridobi v upravljanje obstoječi samostojni infrastrukturni objekt, ki ustvarja tekoči denarni pritok, ter nato financira njegovo razširitev in posodobitev (ROT).³⁴

Čas trajanja pogodbe je pri projektnem financiranju določen s časom, ki je potreben za odplačilo kreditov in povrnitev kapitala z nekim donosom.³⁵ Običajno trajajo pogodbe o tovrstnem sodelovanju najmanj deset do dvajset let, lahko pa tudi več. V nekaterih primerih se v pogodbo vnese določilo o ponovnih pogajanjih o možnostih podaljšanja pogodbenega odnosa oziroma sodelovanja glede lastništva ali/in upravljanja objekta.

3.2.1. Prednosti in slabosti

Sodelovanje po načelu BOT ali različicah tega projektnega financiranja v panogo prinaša nove vire financiranja investicij. Ker potrebna finančna sredstva (ali vsaj del teh) priskrbi zasebni sektor, se lahko potrebni infrastrukturni objekti gradijo hitreje, javni sektor pa ima več prostih sredstev za komercialno nezanimive projekte, ki ravno tako pomembno vplivajo na rast družbene blaginje. Kadar se za komercialno zanimive infrastrukturne projekte angažirajo proračunska sredstva, nastaja oportunitetna izguba blaginje zaradi nefinanciranja ali zmanjšanja financiranja drugih dejavnosti, ki jih ni moč prenesti na zasebni sektor. Posojila za financiranje projektov prav tako najema zasebni (koncesionar) in ne javni sektor. Če za najeta posojila koncesionarja državi tudi ni potrebno dajati poroštev, se njeni dolgovi ne povečujejo. Najpomembnejše zavarovanje, na katerem temelji kreditiranje projekta, je pogodbeni pravica koncesionarja do prihodkov, ki jih projekt ustvarja.

Sprostitev proračunskih finančnih virov je za druge projekte precejšnjega pomena, a ima zasebno financiranje tudi svojo negativno plat. Stroški priprave in financiranje projekta so nedvomno višji kot pri klasičnem financiranju. Posebno, kadar je javni sektor upravljavsko šibak za prevzem novih nalog. Pripraviti mora tehnično in pravno dokumentacijo, opraviti analizo tehnične in finančne izvedljivosti ter nato izdelati brošuro oziroma dokumentacijo za potencialne investitorje in objaviti razpis; na koncu sledi še ocenjevanje in izbira ponudnika (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 31).

Vendar dobra priprava na razpis in kakovostna izbira ponudnika po drugi strani od javnega sektorja terjata resen pristop, kar preprečuje nesmotrno porabo proračunskih sredstev zaradi napačnih investicijskih odločitev, ki so lahko še mnogo dražje od dragih priprav. Zato so, bolj kot stroški na strani javnega sektorja, problematični stroški na strani zasebnega sektorja. Najprej so tu stroški pridobivanja razpisne dokumentacije in priprava ponudbe, ki lahko znašajo tudi nekaj odstotkov od vrednosti celotnega projekta. Poleg tega z medsektorskim sodelovanjem bolj zapletena in strokovno zahtevna finančna konstrukcija tudi zvišuje stroške.

³⁴ Primer takega dogovora je dvajsetletna pogodba BOT v Džohorju, v Maleziji (Haarmeyer, Mody, 1997).

³⁵ Stopnje donosa se precej razlikujejo in so odvisne od premije za tveganje, ki je v prvi vrsti odvisna od deželne tveganja in izkušenj države glede sodelovanja z zasebnim sektorjem. Tako se stopnja donosa giblje od približno 12 in tudi več kot 25 odstotkov, najpogosteje pa se ta giblje med 15 in 20 odstotki.

Rešitve, ki se uporabljajo pri financiranju običajnih projektov zasebnega sektorja, za financiranje infrastrukturnih projektov namreč niso primerne (Lecrivain, 2000, str. 68).

Zasebno financiranje infrastrukture na nek način sicer disciplinira javni sektor, da se izvajanje infrastrukturne dejavnosti plača po ekonomski ceni. Vendar se pri tem zastavlja vprašanje, ali ni pokrivanje ekonomske cene izvajanja dejavnosti obvezno tudi, kadar infrastrukturo financira javni sektor. V obeh primerih sta v končni fazi na voljo le dve možnosti: bodisi ekonomsko ceno storitev plačujejo samo uporabniki, kar pomeni izvajanje načela »uporabnik plačuje« (user-pays principle), bodisi jo plačujejo uporabniki in davkoplačevalci, ki plačujejo subvencije za storitve.

Res je tudi, da pri zasebnemu financiranju infrastrukture del tveganj prevzame zasebni sektor. Vendar veljata pri partnerstvu glede identifikacije in alokacije tveganj³⁶ dve splošni načeli. Prvo načelo pravi, da morajo biti prevzeta tveganja tudi plačana, pri čemer je količina tveganja, ki ga prevzame partner sorazmerna koristim (finančnim ali socialnoekonomskim; na primer v obliki neposrednih plačil ali v zagotavljanju storitev za določene skupine uporabnikov). Po drugem načelu pa mora biti porazdelitev tveganj taka, da vsak nosi tiste vrste tveganj, ki jih najlažje ublaži in nadzira (Aoust, Bennett, Fiselson, 2000, str. 28). V praksi je alokacija tveganj pogosto tudi stvar izkušenj, pogajanj in pogajalske moči. Porazdelitev tveganj je lahko zelo problematična, kadar tveganja, povezana s plačili uporabnikov, prevzema finančno šibka lokalna oblast.

Težava projektov BOT je v tem, da ne ponujajo celovite rešitve preskrbe (Water Forum, 2000). Z njimi lokalna skupnost pridobi pomembne posamezne infrastrukturne objekte, a je njihova učinkovitost odvisna od prenosne in druge infrastrukture, ki ostane v rokah javnega sektorja in je pogosto slabo vzdrževana. Podjetja kot ponudniki nimajo vpliva na sistemske pomanjkljivosti (na primer: puščanje vode iz distribucijskega sistema in neučinkovito pobiranje plačil), ki zmanjšujejo prihodke oziroma denarne prejeme iz dejavnosti. Zato se zasebni sektor običajno zaščiti s sklenitvijo dogovora, po katerem se javni sektor zaveže odkupovati določeno minimalno količino opravljenih storitev (put agreement). Zaradi parcialnega pristopa BOT so nekateri mnenja, da so sheme BOT le uvod v bolj celostni pristop k delovanju zasebnega sektorja v dejavnostih preskrbe z vodo (Water Forum, 2000).

Podobno kot pri koncesiji, ki jo obravnavam v nadaljevanju, tudi pri BOT in drugih različicah tega sodelovanja največ slabosti izhaja iz dolžine trajanja pogodbe in s tem trajanja izključne pravice opravljanja dejavnosti enega ponudnika (o tem več v poglavju 3.3.2.). Javni sektor ima preko natečaja sicer možnost izbrati najboljšega ponudnika, vendar lahko skorajšnja ponovna pogajanja o pomembnih določilih pogodbe, ki potekajo v popolni odsotnosti

³⁶ Tveganja lahko razdelimo v pet skupin glede na izvor (v oklepaju navajam primere): konstrukcijska (stroški gradnje), tržna (povpraševanje, vstop novega ponudnika), finančna (obrestna mera, valutna razmerja), regulatorna (sprememba standardov, nadzor cen), politična tveganja (podržavljenje, politična nestabilnost) (Rees, 1998, str. 13).

konkurence za vstop na trg (for-the-market competition), povsem izničijo domnevno boljše pogoje, ki jih je v razpisu ponudilo izbrano podjetje.

3.3. Koncesija za opravljanje celotne dejavnosti

Poznamo več vrst koncesij. V nalogi obravnavam obliko, s katero koncesionar pridobi izključno pravico do opravljanja vseh dejavnosti preskrbe z vodo na določenem območju (full-utility concession). Ta oblika koncesije predstavlja edino pravo alternativo oblikam projektnega financiranja, saj se koncesija za posamezni infrastrukturni objekt po njenih učinkih pravzaprav ne razlikuje kaj dosti od nekaterih modelov projektnega financiranja (na primer t.i. obrnjeni BOT ali ROT, gl. tudi poglavje 3.2.1.). Edina razlika je le v tem, da je pri koncesiji za posamezni infrastrukturni objekt ta vseskozi v lasti javnega sektorja.

Zasebni sektor ima pri koncesiji za opravljanje celotne dejavnosti (full-utility concession) polno odgovornost glede opravljanja storitev, vzdrževanja, upravljanja in investicij v razširitev zmogljivosti. Infrastruktura ostaja ves čas trajanja pogodbe v lasti javnega sektorja. Koncesijske pogodbe trajajo običajno od dvajset do trideset let, v nekaterih primerih tudi do petdeset let in čez (Rees, 1998, str. 18); dolžina obdobja je odvisna predvsem od višine investicij. V kolikor se investicije v času trajanja pogodbe ne povrnejo koncesionarju v celoti, pogodba navadno predvideva, da se razlika poročuna ob predaji infrastrukture javnemu sektorju.

Koncesionar dobiva plačilo za opravljanje storitev neposredno od uporabnikov. Tarife oziroma način določanja teh je opredeljen v pogodbi in v mnogih primerih vključujejo tudi prispevek za javni sektor (na primer za odplačilo preteklih dolgov). Prav višina tarif predstavlja za zasebni sektor največje tveganje. Eden od razlogov za privlačnost koncesij za javni sektor je ravno v prenosu polne odgovornosti za opravljanje storitev in investiranja ter s tem povezanih tržnih in investicijskih tveganj na zasebni sektor. Za razliko od BOT, kjer je povpraševanje pogodbeno določeno, je napovedljivost denarnega toka pri koncesijah manjša in tržno tveganje temu primerno večje (Haarmeyer, Mody, 1997). Zato so koncesije financirane z manjšim deležem dolga kot projekti BOT. Na drugi strani pa so manjša tveganja povezana z izgradnjo infrastrukture (construction risk), saj zasebni sektor že na samem začetku pridobiva prihodke z upravljanjem obstoječega preskrbovalnega sistema.

Koncesionarju se zaračunajo penale, v kolikor ta ne izpolni v pogodbi določenih ciljev, ki morajo biti jasno in nedvoumno izraženi, saj gre pri preskrbi z vodo za izvajanje *obvezne* javne službe. Višina kazni mora biti prav tako eksplicitno določena za vsako vrsto kršitev posebej (na primer za nedoseganje predvidene pokritosti omrežja ali predpisane kakovosti storitev) in se mora z odstopanjem od ciljev stopnjevat (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 17).

3.3.1. Prednosti in slabost

Pri koncesiji za opravljanje vseh dejavnosti preskrbe z vodo zasebni sektor prevzame odgovornost tako za izvajanje storitev in upravljanje z infrastrukturo kakor tudi za investiranje v vzdrževanje in razširitev zmogljivosti. Zato za koncesijo veljajo podobne prednosti in slabosti glede financiranja s strani zasebnega sektorja kot za BOT (gl. poglavje 3.3.2.). Pomembna razlika med koncesijo za opravljanje celotne dejavnosti in BOT je v tem, da koncesija prinaša celovitejšo rešitev. To je tudi eden od glavnih razlogov, zakaj koncesije v dejavnostih preskrbe z vodo v številnih državah, kjer je stanje infrastrukture slabo,³⁷ močno prednjačijo – po samem številu projektov, še bolj pa po njihovi vrednosti – pred ostalimi oblikami sodelovanja (Silva, Tynan, Yilmaz, 1999, str. 9).

Drugi razlog, zakaj so koncesije za javni sektor privlačnejše od BOT in različic projektne financiranja, je v prenosu polne odgovornosti glede opravljanja storitev in investiranja ter z njo povezanih tržnih in investicijskih tveganj na zasebni sektor.

Prednost koncesije za opravljanje celotne dejavnosti pred BOT za zasebni sektor pa je v tem, da obstoječi prihodki zasebnemu sektorju služijo za servisiranje dolgov in tako zmanjšujejo gradbeno tveganje³⁸ (construction risk). Poleg tega diverzificirana sestava sredstev in uporabnikov, ki je posledica prevzema opravljanja vseh dejavnosti preskrbe z vodo na določenem območju, nudita večje možnosti za ustvarjanje lastnih virov financiranja.

Čeprav koncesija zaradi celovitosti rešitve obljublja največ (izboljšanje poslovanja in hkrati nova investicijska sredstva), ima ta oblika sodelovanja po drugi strani tudi celo vrsto slabosti. Največ slabosti se nanaša na dolžino trajanja koncesijske pogodbe in nezmožnost ustvarjanja konkurenčnega pritiska na izvajalca v času trajanja pogodbe. Koncesija že po svoji naravi ustvarja monopol in ščiti koncesionarja pred večino oblik konkurence, zato je regulacija in način izvajanja regulacije precejšnjega pomena (Rees, 1998, str. 18). Čeprav so s pogodbo določeni cilji poslovanja, mehanizmi prilagajanja cen in tudi standard oskrbe, se mora javni sektor zavedati, da je dvajset oziroma trideset in več let dolgo obdobje, v katerem je nemogoče predvideti ekonomske, socialne in tehnične spremembe. To pa otežuje pravično alokacijo tveganja (gl. poglavje 3.2.2.), še posebej, če upoštevamo, da se je v zadnjem desetletju hitrost ekonomskih in socialnih sprememb povečala. Večje spremembe zahtevajo ponovna pogajanja o določilih pogodbe, kar pa poteka v popolni odsotnosti konkurence.

V praksi je znanih nemalo primerov, pri katerih je do ponovnih pogajanj prišlo kmalu (tudi po letu dni) po podpisu pogodbe. Nekateri strokovnjaki zato predlagajo, da bi bilo potrebno skrajšati obdobje do ponovnega natečaja oziroma, da bi se te opravljalo periodično, pri čemer bi bila posamezna perioda krajša od običajnega trajanja koncesije (Klein, 1999, str. 57-60). Če na ponovnem natečaju ne zmaga obstoječi ponudnik, novi izvajalec bivšemu izplača preostalo

³⁷ Predvsem v državah v razvoju.

³⁸ Tako zmanjševanje tveganja je možno le pri nekaterih različicah projektne financiranja (na primer ROT).

vrednost naložb in od njega prevzame tudi ključno osebje. V tem primeru bi morala biti cena za sredstva določena pred natečajem. Nedvomno pa je pri ponovnih natečajih obstoječi izvajalec v prednosti, saj razpolaga s popolnejšimi (notranjimi) informacijami o stanju infrastrukture, ki se nahaja pod površjem.

Ker lahko obstoječi koncesionar v primeru velikih možnosti izgube koncesije namenoma zanemari vzdrževanje infrastrukture, mora regulator skrbno nadzorovati in spodbujati vestno ravnanje z infrastrukturo, ki jo ima koncesionar v upravljanju. Po drugi strani je tudi možno, da zaradi navedenega razloga obstoječega ponudnika štiti ravno kocendent, ki se boji motenj v preskrbi. A v kolikor je opravljanje periodičnih natečajev formalizirano, je diskrecijska moč javnega sektorja kot regulatorja zmanjšana. In tudi, če koncesijo zopet dobi obstoječi ponudnik, periodični natečaji odvrčajo zasebni sektor od postavljanja zahtev po pretiranem zviševanju tarif. Verjetno pa je, da bo to dodatno tveganje izgube koncesije ponudnik prelil v premijo za tveganje.

Poleg dolžine obdobja je pri koncesiji za opravljanje dejavnosti preskrbe z vodo problematično tudi število potencialnih ponudnikov. Izkušnje kažejo, da je konkurenca na mednarodnem trgu koncesij pogosto omejena s prevlado maloštevilnih velikih igralcev (Silva, Tynan, Yilmaz, 1999, str. 12). Ti se tudi zanimajo samo za pomembnejše pogodbe in ne oddajajo svojih ponudb za manjše posle. Tako niso redki primeri, ko je kocendent prejel le eno ponudbo (Rees, 1998, str. 18). Kadar je to mogoče, se morajo zato manjša naselja združevati v večjo aglomeracijo.

Veliko nevarnost za konkurenčno izbiro ponudnika predstavlja tudi neformalno snubljenje lokalnih skupnosti s strani velikih mednarodnih podjetij (Water Forum, 2000), ki si skušajo pridobiti določeno prednost na razpisih in/ali sebi v prid izsiliti ugodnejše pogoje poslovanja.

3.4. Privatizacija

Ločimo popolno privatizacijo (full divestiture, outright sale) in delno privatizacijo (partial divestiture, joint ownership). Pri *delni privatizaciji* zasebni in javni sektor skupaj ustanovita podjetje (joint venture) in v pogodbi o ustanovitvi opredelita cilje skupnega lastništva, pravice in dolžnosti družbenikov, vključno z načinom delitve dobička. Z ustanovitvijo navadno oba prejmeta enaka ali približno enaka deleža, kasneje pa lahko javni sektor svoj delež proda zasebnemu (lahko pa obdrži t.i. zlato delnico). V večini primerov ima zasebni sektor več članov oziroma več glasov v upravi skupnega podjetja in zato tudi večjo vlogo pri odločanju o tekočih poslih, četudi sta lastniška deleža enaka (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 19). Taka oblika sodelovanja je lahko dobrodošla v državah s kratko tradicijo regulacije, saj ima javni sektor kot solastnik natančen vpogled v delovanje podjetja. Vrsto prednosti delne privatizacije je najti v komplementarnosti partnerjev. Zasebni sektor vnese v poslovanje podjetja potrebno dinamiko, prisotnost javnega sektorja pa daje uporabnikom boljši občutek glede možnosti

vpliva na kakovost izvajanja storitev. Poleg tega se lahko partnerja dopolnjujeta v strokovnem znanju, mešano lastništvo pa lahko pripomore k lažjemu pridobivanju finančnih sredstev.

Pri *popolni privatizaciji* infrastrukture za preskrbo z vodo javni sektor proda celotno premoženje zasebnemu sektorju. Zasebni sektor postane odgovoren za vse: za upravljanje, pobiranje plačil, vzdrževanje in investiranje. Vlada na ta način z iztržkom od prodaje pridobi nezanemarljive, a hkrati enkratne prejemke. Z vidika finančnih implikacij odprodaje državnega premoženja naj bi ta tako poleg enkratnega fiskalnega učinka prinesla tudi zmanjšanje bremen javne blagajne na račun prihodnjih izdatkov za vzdrževanje in obratovanje infrastrukture. Privlačnost nakupa za zasebni subjekt pa je tesno povezana z dovoljeno višino tarifieranja, saj infrastrukturnih sredstev ni moč prenesti in uporabiti na drugi lokaciji. Ta način vstopa zasebnega sektorja zahteva predvsem dobro komunikacijo med zasebnim in javnim sektorjem, dober in jasen zakonski okvir ter ustrezno regulacijo. Več ko ima zasebna družba monopolne moči in odgovornosti, čedalje širše morajo biti pristojnosti regulatorja. Privatizacije ne sme spremljati deregulacija, temveč reforma regulacije (Shelton, 1999, str. 11).

3.4.1. Prednosti in slabosti

Zaradi prenosa polne odgovornosti na zasebni sektor je privatizacijo najbolj smiselno primerjati s koncesijo. Mnogi imajo koncesijo za sprejemljivejšo obliko od privatizacije; najverjetneje zato, ker pri koncesiji javni sektor ostaja lastnik infrastrukture. Vendar nekateri naklonjenost koncesijam pripisujejo bolj ideološkim in političnim razlogom kot ekonomskim in regulatornim pomanjkljivostim privatizacije (Rees, 1998, str. 16-18). Zaradi dolžine trajanja koncesijske pogodbe je, v smislu odgovornosti zasebnega sektorja in nalog regulatorja, dejanskih razlik med oblikama malo. A zadržki pred zasebnim lastništvom pomembno vplivajo na uspeh sodelovanja. Na to najbolj opozarjajo primeri iz Južne Amerike, kjer se je intenzivna privatizacija pričela že v osemdesetih letih, vendar so bili rezultati prejkone skromni. Šele ko je v devetdesetih letih prišlo do prvih primerov sodelovanja med zasebnim in javnim sektorjem (npr. pogodbe o opravljanju posameznih storitev v Čilu in koncesije v Argentini), je bilo moč zaznati nekatera izboljšanja (Oliver, 2000, str. 66-67).

Najbolj znani primeri iz prakse so iz Velike Britanije (Anglija in Wales), koder so bile vzrok privatizacije predvsem velike potrebe po investicijah,³⁹ ki so nastale zaradi okoljskih standardov EU. Več empiričnih raziskav, opravljenih na primeru privatizacije komunalnega sektorja v Veliki Britaniji, je pokazalo, da neposredne zveze med privatizacijo infrastrukture in izboljšanjem produktivnosti ni (Rees, 1998, str. 6). Čeravno je bilo beležiti nekaj dviga produktivnosti dela, raziskave prvih deset let po privatizaciji niso dale vzpodbudnih

³⁹ Da bi dosegli stroge okoljske standarde EU, bi morali v Veliki Britaniji po ocenah iz investicijskega programa investirati okrog 40 milijard dolarjev (Haarmeyer, Mody, 1997).

rezultatov. Kritike glede privatizacije v Angliji in Walsu so letele tudi na pretirano zviševanje tarif ob odsotnosti merjenja dejanske porabe (Haarmeyer, Mody, 1997).⁴⁰

Privatizacija brez izvajanja regulacije in konkurenčnega preoblikovanja le zamenjuje državnega monopolista z zasebnim, ki je v mnogočem še slabša oblika izvajanja gospodarske dejavnosti, saj zasebni monopolist uveljavlja le lastne zasebne interese, medtem ko je preko državnega podjetja mogoče uveljavljati javni interes. Neregulirani zasebni monopolisti so posebej nezaželeni v dejavnostih, ki potrošnike oskrbujejo z osnovnimi dobrinami in kjer so lahko elastičnosti povpraševanja izredno nizke (gl. poglavje 2.1.). Količina proizvodnje, standardi storitev in investicije monopolista so namreč nižji, cene pa višje kot v razmerah konkurence. Tudi ni nujno, da se bo želja po maksimiranju dobička zasebnih podjetij odrazila v investicijah, ki bodo časovno in prostorsko najboljše zadovoljevale družbene potrebe. Prav tako se lahko odsotnost konkurenčnega okolja odrazi v neprimernosti investicije ali napačnih odzivih na povpraševanje potrošnikov. Zato privatizacija od vseh oblik zahteva najučinkovitejše delovanje regulatornega organa.

Kljub večji politični sprejemljivosti koncesije in slabim izkušnjam s privatizacijo, ima slednja tudi nekatere pomembne (potencialne) prednosti pred koncesijo (Rees, 1998, str. 19), ki pa jih javni sektor v doslej znanih primerih privatizacije ni izkoristil, oziroma vsaj ne v zadostni meri:

- Preko javne prodaje delnic lahko postanejo zaposleni, uporabniki in drugi zainteresirani v lokalni skupnosti lastniki podjetja. Taka lastniška struktura lahko pripomore k poslovanju, ki je v interesu lokalne skupnosti.
- Prodaja delnic z odkupom s strani uprave (management buyout) lahko pripomore k razvoju domačega zasebnega sektorja, medtem ko na trgu koncesij in pri projektih BOT dominirajo konglomeratna podjetja.
- Ob hitrih spremembah socialnih in ekonomskih pogojev poslovanja so lahko koncesijske pogodbe glavna ovira za inovativni odziv na te spremembe.
- Večja zasebna podjetja, četudi monopolna, so lahko izpostavljena konkurenci na kapitalskem trgu (capital market competition). Zaradi neučinkovitega poslovanja ali visokih monopolnih dobičkov lahko postanejo ta podjetja tarče prevzemov (v kolikor zakonodaja tovrstnih prevzemov ne preprečuje).
- Javni sektor lahko z vstopom novega ponudnika spodbuja podjetje k boljšemu poslovanju (t.i. boundary in inset competition ter v končni obliki t.i. common carriage competition) in tako postopoma uvaja neposredno konkurenco. Vstop novega ponudnika pri koncesiji ni mogoč, saj edinega izvajalca varuje ekskluzivnost pravice opravljanja storitev preskrbe.

⁴⁰ Če izvajalec porabo vode ne zaračunava glede na dejansko porabo (temveč po pavšalu ali na primer glede na površino stanovanjske površine), ta ni spodbujen k zmanjševanju izgub vode iz omrežja. A ta težava se lahko pojavi pri večini oblik sodelovanja in ni le izrazita slabost privatizacije.

Običajno je delna privatizacija v dejavnostih preskrbe z vodo politično sprejemljivejša rešitev in, glede na dosedanje slabe izkušnje popolne privatizacije panoge, tudi priporočljivejša. Z delno privatizacijo se ohranijo nekatere pomembne prednosti privatizacije pred drugimi oblikami, hkrati pa se s prisotnostjo javnega sektorja lahko neposredno zagotavlja zasledovanje javnega interesa.

Po pregledu pomembnejših oblik sodelovanja si v zaključnem, četrtem poglavju naloge pogledamo še njihovo ustreznost z vidika zasledovanja ciljev javnega sektorja in njegove zmožnosti opravljanja potrebnih nalog regulacije. Pri zahtevnejših oblikah sodelovanja, ki so prvenstveno orientirane k zagotavljanju dodatnih virov financiranja, je tudi izvrševanje nalog regulacije zahtevnejše. Za javni sektor, ki nima veliko izkušenj z javno-zasebnim partnerstvom pri izvajanju javnih služb, je primernejše postopnejše poglobljanje sodelovanja, ki se prične z manj zahtevnimi oblikami partnerstva. Čeprav njihov namen ni v panogo pridobiti zasebne vire financiranja infrastrukturnih investicij, se javnemu sektorju z izbiro preprostejših oblik sodelovanja ne zapirajo čisto vse možnosti za zagotavljanje dodatnih virov financiranja.

4. OVREDNOTENJE OBLIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V prvem poglavju, kjer smo poleg dejavnikov preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo in partnerstva z zasebnim sektorjem predstavili tudi glavne cilje javnega sektorja glede preoblikovanja (pridobiti nove vire financiranja, povečati konkurenco in učinkovitost v panogi, dvigniti kakovost storitev in izboljšati način ravnanja z vodo), smo ugotovili, da doseganje ciljev ne poteka neodvisno drug od drugega. Med pridobivanjem cenovno sprejemljivih zasebnih virov financiranja in povečanjem konkurence v panogi obstaja celo t.i. trade-off. Ta se odraža tudi v oblikah sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Medtem ko so zahtevnejše oblike sodelovanja (BOT z različicami, koncesija in privatizacija), prvenstveno orientirane k cilju zagotoviti dodatne – zasebne – vire financiranja infrastrukturnih investicij, so enostavnejše oblike sodelovanja (pogodba o opravljanju posameznih storitev, pogodba o upravljanju in najem) namenjene zlasti povečanju konkurence in izboljšanju učinkovitosti v panogi.

Pri zasledovanju preostalih dveh ciljev preoblikovanja dejavnosti – dvigniti kakovost opravljanja storitev in izboljšati ravnanje z vodo – je zlasti pomembno, kako dobro se je javni sektor skozi proces preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo pripravil na prevzem vloge regulatorja dejavnosti in kakšno je nato njegovo izvajanje regulatornih nalog. Ker se zahtevnost regulacije razlikuje glede na zahtevnost oblike sodelovanja, je sama kakovost

reformne regulacije⁴¹ (regulatory reform) zopet odvisna od izbranih oblik sodelovanja oziroma od razvoja javno-zasebnega partnerstva na konkretnem območju. V tem poglavju si torej pogledimo, kako izbor oblike javno-zasebnega partnerstva vpliva na doseganje posameznih ciljev javnega sektorja glede celostnega preoblikovanja dejavnosti.

4.1. Pridobivanje dodanih virov financiranja in povečanje konkurence

Med cilji preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo v Sloveniji je pridobivanje novih virov financiranja infrastrukture v ospredju. Razlogi so v nezadostnem investiranju v zadnjem desetletju, v investicijskih zahtevah, ki jih prinaša sprejem zakonodaje EU, in v čedalje večjih proračunskih primanjkljajih.

Z vidika zagotavljanja dodatnih virov financiranja investicij za gradnjo ali nadgradnjo posameznih infrastrukturnih objektov (npr. čistilnih naprav) se zdijo BOT in različice tega modela primerna rešitev zapolnjevanja investicijske vrzeli v Sloveniji. Za lokalno skupnost v Sloveniji je pomembno, da za najete kredite v celoti odgovarja zasebni sektor in da ta prevzema tudi večji del tveganja izgradnje in delovanja infrastrukturnih objektov. Za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak se smejo namreč občine zadolžiti le v obsegu, ki presega deset odstotkov realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, a le če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže tri odstotke realiziranih prihodkov. V obseg možnega zadolževanja se štejejo tudi izdana poročila (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 67/97, 56/98 in 61/99).

Vendar je v Sloveniji projektov, ki bi jih bil zasebni sektor pripravljen financirati v celoti, malo. Zaradi razpršene poselitve (v Sloveniji) je malo potreb po sistemih z velikimi zmogljivostmi, ki so zanimivi za zasebni sektor. Zlasti v manjših občinah so v primeru zasebnega financiranja potrebni sovložki javnega sektorja, s katerimi se omili prehod na višje cene celotne preskrbe z vodo.⁴² Zasebni sektor se tudi zelo redko odloči za financiranje infrastrukture brez vsakršnih garancij. Najmanj kar si želi zagotoviti, so izkoriščene zmogljivosti infrastrukture oziroma infrastrukturnega objekta in s tem stabilen denarni tok. Navadno to doseže z dogovorom o obveznem odkupu minimalne količine opravljenih storitev (put agreement).

Poleg tega imajo model BOT in njegove različice nekaj pomembnih pomanjkljivosti: (i) financiranje po tem principu je dražje od klasičnega,⁴³ (ii) ne zagotavljajo celovite rešitve,

⁴¹ Lastninsko-upravljavsko in konkurenčno preoblikovanje neke infrastrukturne dejavnosti mora spremljati reforma regulacije (nekateri govorijo tudi o re-regulaciji dejavnosti) in ne deregulacija (Shelton, 1999, str. 11 in Stanbrook, 2001, str. 8).

⁴² Tako kot na primer v občini Kranjska Gora (Kovačič, 2001, str. 15).

⁴³ Študija, ki jo je leta 1999 naročila mestna oblast Phoenixa (ZDA), ugotavlja, da naj bi bila obrestna mera zasebnega kapitalsko-dolžniškega financiranja (8,2 odstotka) mestne čistilne naprave za kar tri odstotne točke oziroma skoraj 60 odstotkov višja od obrestne mere klasičnega financiranja s komunalnimi obveznicami (5,2

temveč so usmerjene v gradnjo oziroma posodabljanje posameznih infrastrukturnih objektov (Water Forum, 2000), (iii) omejujejo možnosti za povečanje konkurence in učinkovitosti v panogi – ekonomska učinkovitost pa je ena ključnih težav gospodarskih javnih služb v Sloveniji (Hrovatin, 2001a, str. 13).

Glede ovir pri povečanju konkurence sta si model BOT z različicami in koncesija za opravljanje celotne dejavnosti precej podobna. Učinkovitost konkurence za vstop na trg (for-the-market competition), ki je eden od najpomembnejših mehanizmov zagotavljanja konkurence med potencialnimi izvajalci pri oblikah javno-zasebnega partnerstva, je odvisna zlasti od časa trajanja sodelovanja oziroma od časa, ki preteče med dvema natečajema za izbor izvajalca. Samuelson pravi, da na dolgi rok nobeden monopolist ni varen pred napadom konkurence (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 164). Če to apliciramo na spodbujanje konkurence za vstop na trg, je del odgovora o konkurenčnosti posameznih oblik skrit v vprašanju, kako dolg je pravzaprav dolgi rok. Dolgoročnejša je določena oblika sodelovanja, večja je verjetnost, da bo prišlo do ponovnih pogajanj o pomembnih elementih pogodbe – ki nato potekajo v odsotnosti od konkurenčnih pritiskov – in manjša je zato konkurenca za vstop na trg.

Zaradi dolžine trajanja koncesije in BOT, je potrebno tudi najskrbneje pripravljene koncesijske pogodbe prilagoditi spremenjenim razmeram. Četudi so v pogodbi pravila, ki določajo, ob kakšnih spremembah pogojev poslovanja in na koliko časa so možna ponovna pogajanja, povsem jasna, pogajanja vendarle potekajo v popolni odsotnosti konkurence. Možna rešitev je v izvajanju periodičnih natečajev (Klein, 1999, str. 57). Če pred povrnitvijo investiranih finančnih sredstev izvajanje dejavnosti prevzame neko drugo podjetje, slednje izplača bivšemu izvajalcu pred natečajem dogovorjeno razliko. Kljub nespornim prednostim pa se pri periodičnih natečajih pojavljajo tudi nekatere težave. Na primer glede ocenjevanja vrednosti sredstev, glede zmanjšanja interesa zasebnega sektorja ali/in višje cene zaradi povečanega tveganja predčasne izgube posla.

Čeprav je pri koncesiji in BOT možnosti za zagotavljanje konkurenčnih spodbud sicer več kot pri pogodbah o izvajanju določenih storitev (gl. Tabela 6, spodaj), je zato potrebno upoštevati tudi njihovo intenziteto. Za razliko od koncesije je konkurenca za vstop na trg pri enostavnejših oblikah sodelovanja dokaj močna, saj je ročnost teh pogodb krajša od koncesijskih pogodb. Poleg tega učinkovitost oblik spodbujanja konkurence pri koncesiji in BOT omejuje tudi prevlada velikih in maloštevilnih podjetij na trgu koncesij.⁴⁴

odstotka). Kljub odločitvi za klasičen način financiranja so mestne oblasti k projektu pritegnile pobudo zasebnega sektorja, ki z javnim sektorjem sodeluje po načelu načrtuj-zgradi-upravlja (Water Infrastructure Now, 2001, str. 3-6).

⁴⁴ Prvi razlog je že sama finančna in tudi siceršnja zahtevnost priprave ponudbe. Drug pomemben razlog pa je v tem, da je pojav zasebnega sektorja v dejavnostih preskrbe z vodo v marsikateri državi novost. Verjetno bo z naraščanjem vloge zasebnega sektorja raslo tudi število ponudnikov.

Enako velja za konkurenco na kapitalskem trgu. Podjetje, ki z monopolnimi cenami kuje visoke dobičke, je močnejše izpostavljeno prevzemu. Vendar so prevzemi zaradi prevlade nekaj velikih konglomeratnih podjetij na trgu koncesij, pri koncesijah in BOT manj verjetni od prevzemov nepovezanih manjših zasebnih podjetij, ki lahko pri enostavnejših oblikah sodelovanja nastopajo kot povsem kvalificirani potencialni izvajalci.

Tabela 6: Možnosti spodbujanja konkurence glede na različne oblike sodelovanja zasebnega in javnega sektorja

Oblika spodbujanja konkurence	Pogodba o izvajanju stor., pogodba o upravljanju in pog. o najemu	BOT	Koncesija	Prodaja / popolna privatizacija
Vstop novih podjetij in/ali prevzem uporabnikov (boundary and inset competition)	Ne	Ne	Ne	Da (v kolikor to dopuŝa zakon)
Za trg (for-the-market competition)	Da	Da	Da (omejena – veljavnost pogodbe)	Ne
Na kapitalskem trgu	Ne	Da (omejena – veliki konglomerati)		Da
Umetna konkurenca, zagotovljena s strani: a) regulatornega organa b) podjetij v verigi	Da (če je zadostno ŝtevilo velikih podjetij) Da (če to dopuŝa struktura dejavnosti)			

Vir: Rees, 1998, str. 28.

Vse to še ne pomeni, da sta BOT in koncesija popolnoma neustrezni rešitvi, temveč le, da bi glede na številčnost oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem kazalo v Sloveniji razmisliti tudi o drugih načinih vključevanja zasebnega sektorja v dejavnosti preskrbe z vodo. Čeprav je infrastruktura v Sloveniji v lasti javnega sektorja,⁴⁵ ki naj bi tudi v nadalje v pretežni meri ostal njen lastnik, to nikakor ne izključuje angažiranja zasebnega sektorja in s tem možnosti za doseganje ciljev preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo. Niti ne izključuje vseh možnosti za pridobivanje dodatnih virov za financiranje infrastrukture. A preden se v Sloveniji javni sektor poda v iskanje novih virov financiranja, je potrebno preveriti, koliko dodatnih sredstev lahko zbere iz obstoječih virov in kako učinkovito so ta porabljena.

Za izboljšanje stanja v dejavnostih preskrbe z vodo bi bilo potrebno najprej izdelati jasna in obvezujoča navodila za izračun lastnih in prodajnih cen storitev. To bi olajšalo presojo upravičenosti povišanj cen storitev, hkrati pa bi javni sektor na ta način signaliziral svoj namen, da daje panogi možnost, da posluje kot gospodarska dejavnost. S tem bi opravljanje dejavnosti preskrbe z vodo in z njimi javna podjetja postala zanimiva tudi za zasebni sektor.

⁴⁵ Po Zakonu o gospodarskih javnih službah so morali izvajalci, preden so se preoblikovali v eno izmed predvidenih organizacijskih oblik, infrastrukturo prenesti na občino ali republiko.

Poleg marsikje prenizkih cen storitev, bi bila lahko razlog za nezadostno akumulacijo ponekod tudi neučinkovita poraba sredstev (na primer takse – zaradi disperzije), kar bi bilo potrebno dodatno proučiti.

Lokalne skupnosti bi morale nato najprej ugotoviti, koliko dodatnih sredstev lahko pridobijo iz obstoječih virov financiranja. V prvi vrsti so to: sama cena storitev (ta lahko vključuje tudi stroške kapitala), pristojbine za priključitev na omrežje in republiška taksa za obremenjevanje vode, ki se pobira ob ceni storitev. Navsezadnje se zasebni sektor kot financer v dejavnosti vključuje le, če s prodajnimi cenami storitev (in morebitnimi subvencijami) uspeva pokrivati lastno ceno storitev in hkrati ustvarjati nek donos. Zato ni razloga, da ne bi ustrezne (upravičene) prodajne cene (z morebitnimi subvencijami) veljale tudi za storitve, ki se izvajajo na infrastrukturi v lasti javnega sektorja.

Eden od virov financiranja infrastrukture, ki so bili v Sloveniji v preteklosti relativno slabo izkoriščeni, je pridobivanje nepovratnih sredstev iz skladov EU. Neizkoriščenost je predvsem posledica pomanjkanja znanja na nivoju lokalnih skupnosti za pripravo zahtevne in obsežne dokumentacije, ki jo od prosilca zahteva EU. Pri tem bi bilo v prihodnosti potrebno vzpostaviti tesnejše sodelovanje med samimi lokalnimi skupnostmi ter med lokalnimi skupnostmi in državo, ki bi imela svetovalno funkcijo.

V kolikor za financiranje infrastrukture navedeni viri ne bi zadostovali, mora lokalna skupnost – preden se občina odloči za zasebno financiranje, ki lahko celo izključuje nekatere ugodnejše oblike financiranja (na primer nepovratna sredstva EU) – preveriti svoje finančno stanje in možnosti zadolževanja (debt financing); bodisi z najemanjem posojil pri posojilodajalcih (na primer Ekološki in razvojni sklad, banke ipd.) bodisi z izdajo obveznic.

Vključevanje zasebnega sektorja v dejavnosti preskrbe z vodo bi se lahko nato pričelo z delno privatizacijo javnih podjetij, ki so v pretežni lasti lokalnih skupnosti. Javni sektor bi obdržal najmanj kontrolni delež v podjetju, preko katerega bi nadzoroval poslovanje podjetja, vsaj dokler ne vzpostavi ustreznih regulatornih mehanizmov. Kupnino od prodaje (deležev) javnih podjetij bi morale lokalne skupnosti zbrati na posebnem računu in bi jo javni sektor namenil za financiranje infrastrukture. Na tem ločenem računu bi se kasneje zbirala tudi sredstva iz naslova amortizacije in oblikovanja rezervacij za investicijsko vzdrževanje infrastrukture, ki bi bila rezultat rednega izvajanja storitev na javni infrastrukturi in bi se pridobivala iz ekonomske cene storitev.

S prisotnostjo zasebnega sektorja bi se za lokalne funkcionarje zmanjšala tudi privlačnost zniževanja cen storitev pod raven stroškov na enoto storitve, s katero bi si poceni kupovali politične točke, saj bi morali zmanjšanje cen nato izravnati z večjo davčno obremenitvijo. Na drugi strani pa bi se izboljšala zmožnost pridobivanja kapitala in povečala fleksibilnost poslovanja.

Postopno umikanje javnega sektorja iz izvajanja dejavnosti bi se lahko eventualno nadaljevalo vse do popolne privatizacije podjetja, ne pa tudi same infrastrukture, ki je in tudi bi ostala v lasti javnega sektorja. Ker lastninsko preoblikovanje brez vzporednega konkurenčnega prestrukturiranja ne prinaša izboljšav, bi se sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem vzporedno moralo razvijati bodisi v pogodbo o upravljanju (management contract) bodisi v najem (lease, affermage), pri katerih je konkurenca za vstop na trg razmeroma učinkovita. Ti dve obliki partnerstva sta za slovenske razmere primerni še zaradi enega razloga. Sedanje razmerje med javnimi podjetji in lokalno skupnostjo je precej podobno razmerju med podjetjem, ki nastopa kot (zasebni) upravljavec oziroma najemnik, in javnim sektorjem kot dejanskim lastnikom infrastrukture.

4.2. Dvig kakovosti storitev in izboljšanje ravnanja z vodo

Čeprav izboljšanje standarda v vodopreskrbi in dvig kakovosti ravnanja z vodo nista le cilja javnega sektorja glede samega preoblikovanja dejavnosti, temveč kar stalna smotra javnega sektorja kot regulatorja dejavnosti, je pridobivanje dodatnih finančnih virov kot cilj procesa prestrukturiranja v praksi, kot rečeno, pogosto v ospredju. Da bi javni sektor uspešno zasledoval tudi ta dva cilja, se mora na poglobljeno vlogo regulatorja in prevzem nekaterih novih nalog ustrezno pripraviti. Pri tem ni nepomembno, s kakšnimi družbenimi stroški bo reformo regulacije izpeljal.

Za tranzicijske države, vključno s Slovenijo, kjer je kakovost upravljanja posebej slaba, bi se bilo smotrno pri izbiri optimalne variante sodelovanja najprej nasloniti na enostavnejše načine sodelovanja in nato postopoma razvijati pogoje za zahtevnejše oblike partnerstva. Postopnejši razvoj partnerstva javnemu sektorju daje dovolj manevrskega prostora in časa za kakovostno izpeljavo reforme regulacije.

Tabela 7: Naloge regulatorja pri različnih oblikah vstopa zasebnega sektorja v panogo

Naloga regulatornega organa	Pogodba o upravljanju	Najem	BOT	Koncesija	Popolna privatizacija / prodaja
<i>Nadziranje cen</i>					
<i>Spodbujanje učinkovitosti poslovanja</i>					
Specificiranje standardov storitev in nadziranje upoštevanja teh					
<i>Preprečevanje pojavov eksternalij</i>					
Zagotavljanje interesov javnega dobrega					
Zagotavljanje uporabnosti infrastrukture po preteku določenega obdobja					
Zagotavljanje razvoja infrastrukture					
<i>Preprečevanje špekulacij z vrednostjo zemljišča</i>					
<i>Preprečevanje netržnega obnašanja</i>					
Zagotavljanje zanesljivosti sistema					
Spodbujanje smotrne porabe vode			(možno)		
Zagotavljanje odzivnosti na potrebe končnih potrošnikov					

Vir: Rees, 1998, str. 22.

V zgornji tabeli navajam idealni seznam nalog (gl. Tabela št. 7, zgoraj), ki naj bi jih bil sposoben opravljati javni sektor kot regulator (ne glede na institucionalno ureditev regulacije), če naj bi zagotavljal zasledovanje vseh ciljev preoblikovanja dejavnosti. Če javni sektor zanimajo le področja, ki so v tabeli zapisana v ležečem besedilu (nadziranje cen, spodbujanje učinkovitosti poslovanja ter preprečevanje eksternalij, špekulacij z vrednostjo zemljišča in netržnega obnašanja), potem utegneta trpeti varstvo okolja in raven kolektivnega standarda. Ustrezno izvajanje vseh navedenih nalog je odvisno predvsem od zmožnosti regulatorja, od stroškov izvajanja teh nalog in navsezadnje od pripravljenosti zasebnega sektorja, da jih sprejme (Rees, 1998, str. 29). Zato je pri postavljanju ciljev glede lastninsko-upravljalvskega in konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo potrebna dokajšnja mera stvarnosti.

V Sloveniji javni sektor na prevzem vseh potrebnih novih nadzornih nalog še ni pripravljen. Institucionalizacija regulatornih mehanizmov je šele na samem začetku in niti še ni povsem znano, v kakšni obliki in na katerem nivoju (lokalnem ali nacionalnem) se bo regulacija izvajala oziroma kateri organ jo bo vršil. Zato je za Slovenijo primerneje, da se sodelovanja z zasebnim sektorjem loti postopneje, kar pomeni, da naj bi partnerski odnos med javnim in zasebnim sektorjem pričela vzpostavljati preko preprostejših oblik sodelovanja – kot sta pogodba o upravljanju in najem –, katerih regulacija je manj zahtevna.

Preoblikovanje tako pomembnega segmenta gospodarstva in področja neke države mora potekati postopoma. Radikalne in nenadne preobrazbe različnih gospodarstev se doslej niso izkazale za uspešne. Ocene uspešnosti preobrazbe tranzicijskih gospodarstev so pokazale, da se šok terapija pri vpeljevanju sistemskih sprememb z daljnosežnejšimi posledicami ne

obnese in da so se gospodarstva, ki so reforme z znanimi cilji izvajala postopneje, izkazala za relativno uspešnejša (tako na primer Stiglitz, gl. Šmuc, 2002, str. 22-23). Procesi preoblikovanja infrastrukturnih panog kot pomembnih segmentov gospodarstva so v mnogih ozirih podobni procesom preoblikovanja tranzicijskih gospodarstev (lastninsko in konkurenčno preoblikovanje). Nenadne spremembe pri preobrazbi dejavnosti preskrbe z vodo bi lahko povzročile regulatorno praznino ali nedelovanje regulacije, ki bi jo – v prid sebi in v škodo javnega interesa (kakovost storitev in skrb za okolje) – izkoristili manjšinski oziroma posamični zasebni interesi.

SKLEP

Uvodoma sem si zastavil nalogo, da proučim, kako lahko javni sektor z lastninsko-upravljaljskim preoblikovanjem panoge izboljša izvajanje dejavnosti preskrbe z vodo, in preverim tezo, da brez reforme regulacije in vzporednega konkurenčnega preoblikovanja panoge zasebni sektor sam po sebi ne zagotavlja uresničevanja javnega interesa in s tem doseganja vseh ciljev javnega sektorja glede celovitega preoblikovanja dejavnosti. Proučevanja sem se lotil z identifikacijo najpomembnejših ciljev in dejavnikov uspešnega preoblikovanja dejavnosti ter nadaljeval z analizo dejavnikov preoblikovanja in možnosti usmerjanja njihovega delovanja proti ciljem javnega sektorja.

S proučitvijo razpoložljivega gradiva preliminarно ugotavljam, da odpiranje dejavnosti preskrbe z vodo za zasebni sektor ni nikakršna *panacea*, ki bi samodejno odpravljala pomanjkljivosti subjektov javnega prava kot izvajalcev v panogi. Zasebni sektor ponuja le možnosti za izboljšanje razmer v panogi, od delovanja javnega sektorja – pred in po preoblikovanju panoge – pa je odvisno, kako dobro bo javni sektor omejene možnosti za izboljšanje tudi izkoristil.

Sam vstop zasebnega sektorja v dejavnosti preskrbe z vodo ne prinaša nikakršnih zagotovil, da mu bodo brezpogojno sledile tudi izboljšave v produktivnosti in v kakovosti izvajanja dejavnosti. Sama transformacija javnih monopolov v zasebne ne prinaša konkurenčnih spodbud, ki bi izvajalce silile k učinkovitemu poslovanju ter k investiranju, ki upošteva javni interes in zahteve uporabnikov. Za odpravljanje domnevne imanentne neučinkovitosti subjektov javnega prava ter za izboljšanje ravnanja z vodo in kakovosti storitev lastninsko preoblikovanje panoge torej ne zadošča.

Doseganje vseh uvodoma navedenih ciljev (pridobiti nove vire financiranja, povečati konkurenco v panogi, dvigniti raven kakovosti storitev in izboljšati ravnanje z vodo in njenimi viri) od javnega sektorja zahteva, da prevzame vlogo *spiritusa agensa* preoblikovanja dejavnosti, ki z reformo regulacije in nato njenim izvajanjem usmerja delovanje ostalih dejavnikov preoblikovanja.

Reforma regulacije je kompleksen proces, seznam nalog regulacije pa razmeroma dolg. Zaradi omejenosti in slabe alokacije virov ni realno pričakovati, da bo javnemu sektorju že v začetku uspelo posvečati se prav vsem nalogam v zadostni meri. Od tod tudi klic k stvarnejšemu postavljanju pričakovanj glede vstopanja zasebnega sektorja v dejavnosti preskrbe z vodo in k temu primerno postopnejšemu poglobljanju njegove vloge. Preoptimistična pričakovanja, ki so se pojavljala v osemdesetih in v začetku devetdesetih let, niso na mestu, še posebej ne na kratek oziroma srednji rok.

Od ciljev preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo je zaradi finančne zahtevnosti predvidenih infrastrukturnih investicij, s katero se srečuje veliko lokalnih skupnosti, pridobivanje novih virov financiranja v Sloveniji v ospredju. Zato se javni sektor pri izbiri oblike sodelovanja z zasebnim sektorjem povečini nagiba k zahtevnejšim oblikam javno-zasebnega partnerstva, ki vključujejo tudi zasebno financiranje (npr. BOT z različicami in koncesija). Poleg relativno dražjega financiranja je osnovna težava teh oblik sodelovanja v omejenih možnostih za spodbujanje konkurence in v dokaj zahtevni regulaciji. Vse to nikakor ne pomeni, da so zahtevnejše oblike sodelovanja povsem neustrezna rešitev, temveč da bi spričo številčnosti oblik javno-zasebnega partnerstva in razlik v njihovi zahtevnosti kazalo razmisliti o postopnejšem vpeljevanju zasebnega sektorja v dejavnosti, ki bi se pričelo z enostavnejšimi oblikami javno-zasebnega partnerstva, kot sta pogodba o upravljanju (management contract) in najem (lease oziroma affermage).

Proces preoblikovanja dejavnosti se namreč lahko šteje za uspešnega le, če javni sektor dosega tudi preostale pomembne cilje preoblikovanja: povečati konkurenco in s tem učinkovitost, dvigniti raven kakovosti storitev in izboljšati ravnanje z vodo in njenimi viri. Pri preprostejših oblikah sodelovanja naletimo na dve prednosti, ki ju glede na navedene cilje ne gre spregledati: (i) zagotavljajo boljše delovanje mehanizmov spodbujanja konkurence, (ii) reguliranje dejavnosti je lažje. Medtem ko je prva prednost pomembna za učinkovitejše konkurenčno preoblikovanje dejavnosti, druga javnemu sektorju omogoča temeljitejše izgrajevanje regulacije in znižuje stroške reforme regulacije; učinkovita regulacija pa je ključnega pomena zaradi dviga kakovosti storitev in boljšega ravnanja z vodo.

Z izbiro katere od navedenih enostavnejših oblik sodelovanja si javni sektor tudi ne zapre nujno prav vseh možnosti za pridobivanje dodatnih virov financiranja. A preden se v Sloveniji javni sektor poda v iskanje novih virov financiranja, je potrebno preveriti, koliko dodatnih sredstev lahko zbere iz obstoječih virov in kako učinkovito so ta porabljena; zlasti cene in taksa, ki se pobira ob ceni. Ker so cene eden izmed pomembnih virov financiranja investicij, hkrati pa je od njihove ravni odvisen tudi interes zasebnega sektorja, bi bilo v Sloveniji potrebno za izenačitev pogojev med izvajalci in zaradi velikih cenovnih nesorazmerij najprej izdelati strokovna navodila, ki bi bila v oporo pri ugotavljanju dejanskih stroškovnih in prodajnih cen. Hitra povišanja cen storitev vodopreskrbe zaradi učinka na inflacijo niso zaželeni, vendar je potrebno upoštevati, da je vlada z zadrževanjem rasti cen teh storitev v

devetdesetih letih javna podjetja ujela v neenakem položaju. Izenačitev metodologije izračuna prodajnih cen bi olajšala presojo o upravičenosti povišanja cen, hkrati pa bi javni sektor s tem zasebnemu sektorju tudi signaliziral svoj namen, da daje dejavnostim preskrbe z vodo možnost, da poslujejo kot gospodarske dejavnosti.

Tako bi tudi javna podjetja postala zanimiva za zasebni sektor, ki bi se ga lahko v dejavnosti preskrbe z vodo v Sloveniji pričelo vključevati z delno privatizacijo javnih podjetij. Javni sektor bi obdržal najmanj kontrolni delež v podjetju, preko katerega bi nadzoroval poslovanje podjetja, vsaj dokler ne vzpostavi ustreznih regulatornih mehanizmov. Kupnino od prodaje (deležev) javnih podjetij pa bi morale lokalne skupnosti zbrati na posebnem računu, saj bi morala biti namenjena izključno financiranju infrastrukture. Umikanje javnega sektorja iz izvajanja dejavnosti bi se lahko nadaljevalo vse do popolne privatizacije podjetja (ne pa tudi same infrastrukture, ki je in bi tudi ostala v lasti javnega sektorja), odnos med zasebnim upravljavcem in javnim sektorjem kot dejanskim lastnikom infrastrukture pa bi se lahko razvil v katero od navedenih preprostejših oblik sodelovanja – bodisi v pogodbo o upravljanju (management contract) bodisi v najem (lease, affermage) –, pri katerih mehanizmi za spodbujanje konkurenčnega obnašanja (npr. konkurenca za vstop na trg) relativno dobro delujejo.

Ker je institucionalizacija regulacije v Sloveniji trenutno na samem začetku in niti še ni povsem znano, v kakšni obliki in na katerem nivoju (lokalnem ali nacionalnem) se bo izvajala, je potrebno torej proces lastninsko-upravljalškega in konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti voditi postopoma, saj je učinkovita regulacija ključnega pomena za doseganje vseh ciljev preoblikovanja.

LITERATURA

1. Brook Cowen Penelope J.: The Private Sector in Water and Sanitation – How to Get Started. Vincent Gourane, ed., The Private Sector in Water: Competition and Regulation. Washington, D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1999, str. 21-24.
2. Dovč Franci: Halo, elektrika ne bo cenejša! Gospodarski vestnik, Ljubljana, 50(2001), 16, str. 6.
3. Fabjančič Zarjan: Strategija razvoja komunalnega gospodarstva v Republiki Sloveniji. Ljubljana : Svetovalni center, 1997. 143 str.
4. Haarmeyer David, Mody Ashoka: Financing and Sanitation Projects – The Unique Risks. Vincent Gourane, ed., The Private Sector in Water: Competition and Regulation. Washington, D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1999, str. 61-64.
5. Haarmeyer David, Mody Ashoka: Private Capital in Water and Sanitation. The World Bank. [URL: <http://www.worldbank.org/fandd/english/0397/articles/0100397.htm>], 1997.
6. Hewitt Gary: The Relationship between Competition and Regulatory Authorities. Phillips J. Bernard, ed., Journal of Competition Law and Policy. Paris : OECD, 1999, str. 169-202.
7. Hrovatin Nevenka: Javna podjetja so lahko smotrnejša kakor zasebna (intervju). Gospodarski vestnik, Ljubljana, 51(2001), 27, str. 24-26.
8. Hrovatin Nevenka: Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 48(1997), 1/2, str. 93-114.
9. Hrovatin Nevenka: Regualcija trgov po vključitvi Slovenije v EU. Sintezno poročilo. Urad za makroekonomske analize in razvoj. [URL: <http://www.gov.si/zmar/sgrs/raziskave/a6.exe>], 14.6.2001a.
10. Idelovitch Emanuel, Ringskog Klas: Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America. Washington, D.C. : The World Bank, 1995. 51 str.
11. Kavčič Slavka: Vpliv amortizacije na poslovanje komunalnih podjetij – predstavitev raziskovalne naloge. Ramšak Viktor, ed., Strokovni posvet o cenah komunalnih storitev v luči novih predpisov. Zbornik referatov. Ljubljana : Svetovalni center, 2000, str. 35-120.
12. Klein Michael: Bidding for Concession – The Impact of Contract Design. Vincent Gourane, ed., The Private Sector in Water: Competition and Regulation. Washington, D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1999, str. 53-56.
13. Mrak Mojmir: BOT oblika projektnega financiranja: Riziki in zavarovanja pred njimi. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 48(1997), 1/2, str. 139-150.
14. Mrak Mojmir: Communal Infrastructure in Slovenia in View of Its Accession to the EU: Sector Review, Investment Needs and Policy Priorities. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 22 str.
15. Ordovery A. Janusz, Pittman W. Russell: Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy. Conference on Competition and Regulation in Network Infrastructure Industries. Budapest : The World Bank in OECD, 1995, str. 49-74.

16. Pličanič Senko: Javno podjetje kot organizacijska oblika izvajanja gospodarskih javnih služb. Pravna praksa, Ljubljana, (1991), 227. [URL: <http://www.gvin.com/revije/cgi/article.exe?F=3&GSRCHSTR=pličanič&LINK=169056>].
17. Prašnikar Janez: Uvod v mikroekonomijo. Prva izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1992. 444 str.
18. Pricing of Water Services. Pariz : OECD, 1987. 145 str.
19. Radej Bojan: Poglavja iz ekonomike okolja. Gradivo za delo na vajah. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 121 str.
20. Rees Judith A.: Regulation and Private Participation in the Water and Sanitation Sector. Stockholm : Global Water Partnerships, 1998. 32 str.
21. Rogers Peter, Bhatia Ramesh, Huber Annette: Water as a Social and Economic Good: How to put the Principles into Practice. Stockholm : Global Water Partnerships, 1998. 35 str.
22. Samuelson Paul A., Nordhaus William D.: Ekonomija. Četrnaesto izdanje. Zagreb : Mate, 1992. 783 str.
23. Shelton R. Joanna: Regulatory Reform, Demonopolisation and Privatisation: How to Ensure Consistency with Competition. Phillips J. Bernard, ed., Journal of Competition Law and Policy. Paris : OECD, 1999, str. 9-22.
24. Silva Gisele, Tynan Nicola, Yilmaz Yesim: Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends. Vincent Gourane, ed., The Private Sector in Water: Competition and Regulation. Washington, D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1999, str. 5-12.
25. Stanbrook Clive: Role of Government in the Information Society. Kovačič Andrej, ed., Zbornik posvetovanja, 2. mednarodna konferenca o telekomunikacijah. Portorož : Mobinet, 2001. str. 8.
26. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
27. Šmuc Sonja: Razvpiti upornik z razlogom. Manager, Ljubljana, 2002, 1, str. 22-23.
28. Tičar Bojan: Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Podjetje in delo, Ljubljana (1995), 3. [URL: <http://www.gvin.com/revije/cgi/article.exe?F=3&GSRCHSTR=tičar+negospodarskih&LINK=841>].
29. Webb Michael, Ehrhardt David: Improving Water Services through Competition. Vincent Gourane, ed., The Private Sector in Water: Competition and Regulation. Washington, D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1999, str. 13-20.

VIRI

1. Aoust Jean-Marie, Bennett T. Crauig, Fiselson Roger: Analiza in delitev rizikov, ključ partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Perrot Jean-Yves in Chatelus Gautiera, ed., Financiranje infrastruktur in javnih storitev. Ljubljana : Ambassade de France en Slovenie, 2000, str. 28-48.
2. Državni razvojni program 2001-2006, osnutek. Ljubljana : Agencija RS za regionalni razvoj, 2001. 238 str.
3. Kovačič Neda: Koncesija – možnost financiranja gradnje in upravljanja javne infrastrukture v občini. Kranjska Gora : Občina Kranjska Gora, 2001. 20 str.
4. Lecrivain Alain: Obravnavanje financiranja. Perrot Jean-Yves, Chatelus Gautiera, ed., Financiranje infrastruktur in javnih storitev. Ljubljana : Ambassade de France en Slovenie, 2000, str. 68-81.
5. Nacionalni program varstva okolja. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, 1998. 104 str.
6. Namlard Corinne: Za pragmatično obravnavanje partnerstva med javnimi in zasebnimi nosilci. Perrot Jean-Yves, Chatelus Gautiera, ed., Financiranje infrastruktur in javnih storitev. Ljubljana : Ambassade de France en Slovenie, 2000, str. 7-17.
7. Oliver Jean-Louis: Življenje pogodbe. Perrot Jean-Yves, Chatelus Gautiera, ed., Financiranje infrastruktur in javnih storitev. Ljubljana : Ambassade de France en Slovenie, 2000, str. 50-67.
8. Operativni program odvodnje in čiščenja komunalnih odpadnih voda s programom projektov vodooskrbe. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, 1999.
9. Pedrini M. Philippe: intervju. Maribor : Aquasystems d.o.o., 2001.
10. Perrot Jean-Yves, Chatelus Gautiera: Uvod. Perrot Jean-Yves, Chatelus Gautiera, ed., Financiranje infrastruktur in javnih storitev. Ljubljana : Ambassade de France en Slovenie, 2000, str. 2-3.
11. Poslovni splet GV IN. [URL: <http://www.gvin.com>], 3.4.2002.
12. Radej Bojan: Politika varstva okolja – financiranje. Bojan Radej, ed., Okolje kot razvojni dejavnik v pogojih notranjega trga. Ljubljana : Kemijski inštitut, 2000. str. 1-88.
13. Slovenija v Evropski uniji. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 2001. 122 str.
14. Statistični letopis Republike Slovenije 2001. Ljubljana : Statistični urad Republike Slovenije, 2001.
15. Water Forum 2000: Investing in Sanitation. The World Bank. [URL: http://www.worldbank.org/html/fpd/water/forum2000/summary_roundtable.html], 19.12.2000.
16. Water Infrastructure Now. Recommendations for Clean and Safe Water in the 21st Century. B.k. : Water Infrastructure Network, 2001. 14 str.
17. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 67/97, 56/98 in 61/99).
18. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98).
19. Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92, 7/93).
20. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96).

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

- boundary competition: konkurenca na mejnih območjih
- build-operate-transfer (BOT): zgradi-upravljaj-predaj
- build-own-operate (BOO): zgradi-bodi lastnik-upravljaj
- build-own-operate-transfer (BOOT): zgradi-bodi lastnik-upravljaj-predaj
- capital market competition: konkurenca na kapitalskem trgu
- common carriage competition: konkurenca, ki temelji na enakovrednem dostopu do omrežja za vse ponudnike storitev
- construction risk: tveganje povezano z izgradnjo objekta
- cost pass through: povišanje cen izdelkov oziroma storitev za povišanje cen inputov
- cream skimming: pobiranje smetane zaradi določenih prednosti na trgu
- debt financing: financiranje z zadolževanjem
- economies of scale: ekonomija obsega
- economies of scope: ekonomija smotra
- for-the-market competition: konkurenca za trg
- full-utility concession: koncesija za opravljanje celotne dejavnosti na določenem območju
- greenfield investment: nove neposredne investicije
- inset competition: spodbujanje konkurenčnega obnašanja z izdajanjem dovoljenj drugim ponudnikom za opravljanjem storitev na območju nekdanjega edinega ponudnika
- in-the-market competition: neposredna tržna konkurenca
- joint ownership, partial divestiture: delna privatizacija
- joint venture: podvižništvo (dva ali več partnerjev skupaj ustanovitvi podjetje)
- lease, affermage: najem
- limited recourse project financing: omejen pristop do premoženja
- management buyout: odkup podjetja s strani menedžmenta
- management contract: pogodba o upravljanju
- mixed goods, collective goods: mešane dobrine
- open network provision (ONP): načelo odprtega dostopa do omrežja
- outright sale, full divestiture: popolna privatizacija
- partenariat public-privé (PSP), public private partnership (PPP): javno-zasebno partnerstvo
- put / pay agreement: dogovor o obveznem odkupu minimalne količine opravljenih storitev
- regulatory capture: regulatorna past
- regulatory reform: reforma regulacije
- rehabilitate-own-transfer (ROT): obnovi-bodi lastnik-predaj
- reverse BOT: obrnjeno BOT projektno financiranje
- service contract: pogodba o opravljanju določenih storitev
- sunk costs: potopljeni oziroma nepovratni stroški
- third party access (TPA): načelo dostopa tretje strani do omrežja

- unaccounted-for water: neizkazana poraba vode (razlika med neto količino načrpane in obdelane vode in plačano porabo)
- user-pays principle: načelo uporabnik plača
- yardstick competition, comparative competition: umetna oziroma primerjalna konkurenca