

Zasebni sektor ni panaceja za težave prestrukturiranja vodopreskrbe

Povzetek

Zasebni sektor pridobiva čedalje vidnejšo vlogo v dejavnostih preskrbe z vodo. Pot za hitrejši vstop v panogo pa mu pomaga tlakovati splošno prepričanje, da sta neučinkovitost poslovanja in nezmožnost zagotavljanja zadostnih investicijskih sredstev imanentni težavi javnega upravljanja in lastništva. A empirične ugotovitve in primerjave učinkovitosti javnih in zasebnih izvajalcev kažejo na to, da zasebni sektor sam po sebi ne zagotavlja izboljšanja ekonomske učinkovitosti, temveč gotovo maksimira le pozitiven finančni tok. Kakor sam po sebi tudi ne zagotavlja dviga kakovosti opravljanja storitev in izboljšanja 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.

Summary

The private sector is playing an increasingly visible role in services relating to the provision of water. This increased prominence has been prompted by the widespread belief that public ownership and control inherently leads to operational inefficiencies and an inability to secure adequate investment funding. However, empirical studies comparing the efficiency of public and private contractors indicate that the private sector in itself does not guarantee increased economic efficiency, but rather maximum revenues for the private contractors. Also, it does not necessarily guarantee higher quality services and better water management. These considerations should be included in the public sector's goals regarding the entry of the private sector into water provision activities and its restructuring.

1. Cilji javnega sektorja pri prestrukturiranju dejavnosti preskrbe z vodo

Pojem sodelovanja oziroma partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem (PPP: *partenariat public-privé* ali *public private partnership*, angleško pogosto 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 ravno v dejavnostih preskrbe z vodo v Franciji prvi razcvet doživela že v začetku 19. stoletja.¹ Komercialni vidiki vodopreskrbe so zgodovinsko tudi eden najvplivnejših primerov

integralne obravnave gospodarskih in okoljskih izzivov trajnostnega razvoja.²

V zadnjih dveh desetletjih je postalo partnerstvo vse pogostejši način izvajanja infrastrukturnih dejavnosti³ ali/in izgradnje infrastrukture tudi v mnogih drugih državah. Iskanje dodatnih virov financiranja, ki je v mnogih državah glavni povod za odločitev javnega sektorja za povezovanje z zasebnim, pa je, kakor ugotavljamo v prispevku, lahko le eden od vzvodov preoblikovanja preskrbe in sam po sebi nezadostno utemeljen razlog za povečevanje vloge zasebnega sektorja pri preskrbi javnih dobrin. Preoblikovanje panoge mora razen novih virov financiranja zagotoviti tudi pozitivne spremembe tržne strukture ter stroškovno

* Prispevek je povzetek poudarkov diplomskega dela, ki sem ga julija 2002 zagovarjal na Ekonomski fakulteti v Ljubljani z naslovom Zasebni sektor v dejavnostih preskrbe z vodo

¹ Sicer pa je v Franciji javna uprava že leta 1554 dodelila prvo koncesijo Adamu Craponneu za izgradnjo kanala.

² OECD. 1987. Economic instruments for environmental policy.

³ Po ocenah Svetovne banke po vrednosti naložb prednjačita elektrogospodarstvo in telekomunikacije s 30 oziroma 28 odstotki zasebnih vlaganj v infrastrukturo, dejavnosti preskrbe z vodo pa sledijo z 18 odstotki (Haarmeyer, Mody, 1997).

učinkovitejšo, okoljsko manj obremenjujočo in za uporabnike bolj kakovostno vodopreskrbo. Doseganje teh glavnih hkratnih ciljev je medsebojno odvisno, pri nekaterih pa so možni tudi navzkrižno koristni učinki (angl. *trade-off*, na primer med pridobivanjem cenenih zasebnih virov financiranja in konkurenčnim preoblikovanjem panoge).

Če naj bi bil torej javni sektor ekonomski subjekt, ki se pri zastopanju javnega interesa vede racionalno, bi moral pri lastninsko-upravljalnem preoblikovanju preskrbe z vodo vključiti tudi zasebni interes, obenem pa poskrbeti za hkratno zasledovanje vseh glavnih ciljev vodopreskrbe in javni interes tudi uresničevati celovito. Na vključevanje zasebnega sektorja oziroma na partnerstvo je zato treba gledati kot na sestavino celovitega lastninsko-upravljalnega preoblikovanja panoge.

A tudi v Sloveniji je cilj pridobiti nova finančna sredstva za financiranje infrastrukturnih investicij v ospredju pred drugimi cilji partnerstva in preoblikovanja. 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, razmeroma kratki časovni roki, do katerih naj bi Slovenija v skladu z dogovorom z EU zgradila pomemben del dodatne infrastrukture, ter slab pregled države nad dejanskimi potrebami javni sektor spodbujajo k iskanju dodatnih virov za financiranje njene izgradnje. Časovna in finančna stiska sta nekatere lokalne skupnosti (Kranjska Gora in Maribor) že spodbudili k sodelovanju z zasebnim sektorjem pri izgradnji infrastrukture.

Vendar finančno stanje ni v vseh komunalnih podjetjih enako. Neenakost med izvajalci je povzročila politika cen v devetdesetih letih, ko je država brez natančnih predstav o razlikah v lokalnih naravnih razmerah in donosnosti različnih izvajalcev storitev vodopreskrbe zaradi zniževanja inflacije povsod linearno omejevala rast cen vseh komunalnih storitev. Ne glede na precejšnje razlike v izhodiščnih cenah so za vse izvajalce veljali enaki najvišji možni odstotki povečanj cen storitev, višja 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. ukinitev občinskih taks, uveljavljanje elementov stroškovne presoje pri oblikovanju cen itn.) še vedno ni uspelo odpraviti cenovnih nesorazmerij. Ureditev cenovnih razmerij je pomembna, ker so prihodki iz opravljanja storitev vir financiranja infrastrukturnih investicij. Načrtovane infrastrukturne investicije pa so v Sloveniji visoke. V Sloveniji je vodooskrbna infrastruktura večinoma izgrajena in je potrebna predvsem nujne obnove,⁴ infrastruktura za čiščenje odpadnih voda pa je 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 za obdobje 2001-2006 (DRP) pa je predvideno, da naj bi Slovenija samo v obravnavanem obdobju investirala skupno kar 927 milijonov evrov 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 in pomeni dvoje. Prvo se nanaša na razmerje med investicijami v infrastrukturo na enoto preskrbe, drugo pa na vpliv podjetniške učinkovitosti 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 dejstvu, da je njihov upravljavec in lastnik država (v širšem smislu). 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).

Tretji cilj lastninsko-upravljalnega preoblikovanja panoge mora zato biti konkurenčno prestrukturiranje panoge in povečanje konkurence v njej. Zgolj s pozasebljanjem monopolistov in deregulacijo panoge bi se vrnil v čas pred pojavom javnih služb, ki so nastale ravno zaradi nedopustnega ravnanja zasebnih monopolistov. Ker so v dejavnostih

⁴ 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 vzamemo, da predstavlja seštevek skupno količino načrpane vode, potem znašajo izgube vode za leto 1999 kar 42 odstotkov.

preskrbe z vodo pogoji za ekonomsko smiselno vpeljavo neposredne tržne konkurence le izjemoma izpolnjeni, v Sloveniji pa omembe vrednih možnosti za to sploh ni (o tem več v Grobelšek, 2002, 24-28), mora javni sektor razmišljati zlasti o spodbujanju konkurence za trg (angl. *for-the-market competition*) in o uvedbi mehanizmov, ki konkurenco posnemajo (angl. *market-like*). To sta najbolj znana načina nadomeščanja neposredne tržne konkurence vodopreskrbe.

Konkurenca za vstop na trg (angl. *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 najustrežnejšega 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. 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 competition, comparative competition) temelji na primerjavi geografsko ločenih naravnomonopolnih 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 druga 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 kot formalno orodje regulatornih organov lahko izkaže 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 (npr. Čile), kot tudi, kadar ima podjetje v lasti in/ali z njim upravlja zasebni sektor (npr. Anglija in Wales). Intenzivnejša uporaba tega mehanizma bi bila zaradi neučinkovitosti infrastrukturnih dejavnosti še kako dobrodošla tudi v Sloveniji tudi, če se ne odločimo za radikalno lastninsko preoblikovanje dejavnosti preskrbe z vodo. Ima pa primerjalna konkurenca tudi svoje slabosti. Če stroški danega podjetja precej odstopajo od stroškov vseh ostalih podjetij, je potrebno v 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.

Konkurenčno preoblikovanje lahko ugodno vpliva na dvig ravni kakovosti storitev, ki se nato izvajajo ob večjem upoštevanju zahtev potrošnikov. Vendar mora nad kakovostjo izvajanja storitev bdeti predvsem javni sektor, ki se s preoblikovanjem panoge osredotoči zlasti na izvajanje regulativnih nalog. Njegova vloga je ravno tako ključna pri prizadevanju za izboljšanje načina ravnanja z vodo, za kar se je Slovenija nenazadnje zavezala tako z mednarodnimi pogodbami kot tudi nacionalnim programom (NPVO).

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 (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), da bi delovali v smeri k zastavljenim ciljem. Podobno kot cilji preoblikovanja panoge tudi dejavniki tega procesa niso neodvisni (Tabela 1). Tako na primer javni sektor odloča o načinu sodelovanja z zasebnim, na drugi strani pa izbrana oblika sodelovanja vpliva

Tabela 1: Cilji lastninsko-upravljaljskega in konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti preskrbe z vodo, ki si jih mora zadati javni sektor, in dejavniki, ki jih mora pri tem procesu upoštevati

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

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.

2. Šibki člen je regulacija

Z umikanjem javnega sektorja iz neposrednega izvajanja in 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 nekaj zapovedi, oblik nadzora in načinov kaznovanja, ki se vsiljujejo zasebnemu sektorju, saj lahko učinkovito deluje le ob načelnem strinjanju z zasebnim sektorjem o pravilih preskrbe javne storitve. 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 upravljalci infrastrukture, sindikati ter organizacijami za varstvo potrošnikov.

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 (Ordoover, Pittman, 1995, str. 56). V nekaterih primerih pa so se očitno postavili celo na stran podjetij.⁵ 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 z argumentom preprečitve zlorabe monopolne tržne moči (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 343). Nato se je marsikje izkazalo, da je z regulacijo v panogah, ki bi sicer 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, zaradi nedoraslosti javnega sektorja regulatorni vlogi, težaven *de facto*. 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 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 zgradila.

Slovenija se ne more primerjati z državami z dolgo tradicijo javno-zasebnega partnerstva. 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 v drugačnem okolju. 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 denimo 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 diskrecijo 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 mora javni sektor (lokalne skupnosti) kot regulator opravljati svojo

⁵ Sredi petdesetih let v ZDA je Bernstein dokazoval, da regulatorni organi delujejo bolj v korist podjetij kot uporabnikov (Rees, 1998, str. 27).

nadzorno funkcijo. Odsotnost ustreznega regulatornega sistema se lahko kaj hitro odrazi v krhkosti pogodb.⁶ Če regulatorni mehanizmi ne zagotavljajo osnovnih varovalk za zasebni sektor pred nenadnimi spremembami, ki znatno vplivajo na stroške opravljanja storitev (razpoložljivost in kakovost virov), bo ta namreč zahteval, da se čim več varovalk vključi v pogodbo, in poskusil uveljaviti metodo preveljevanja stroškov ne glede na razlog⁷ (cost pass through) (Rees, 1998, str. 29).

Zaradi geografske raznolikosti je regulacija na lokalnem nivoju zanimiva alternativa za Slovenijo. A ima hkrati 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 marsikatere 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 z zgledovanjem po najboljših dosežkih simulirajo 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.⁸ 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. Evropska zakonodaja prepušča državam članicam pri postavitvi institucionalne strukture regulacije precejšnjo mero avtonomije. Trend v EU gre v smeri ustanavljanja samostojnih sektorskih organov, čemur sledi tudi slovenska zakonodaja (Hrovatin, 2001a, str. 6).

A samo ustanavljanje novih regulatorjev, ki so neodvisni zgolj na deklarativni ravni, operativno pa bodisi nimajo prave moči bodisi so njihove ključne odločitve v resnici v rokah kapitalsko in politično močnih skupin ali posameznikov, nima nobenega pravega smisla. Taka »regulacija« skrbi le za

kamuflažo zasebnih interesov na račun javnega interesa in nepristranskega delovanja trga. Poleg nezanemarljivih dodatnih stroškov, ki jih taka regulacija povzroča javnemu in zasebnemu sektorju, ne moremo torej mimo slabosti, ki jih povzema termin regulatorna past (regulatory capture) (Ordoover, Pittman, 1995, str. 56), in so odraz izpostavljenosti regulatornega organa nevarnosti korupcije in konflikta interesov.

Zaslediti je tudi mnenje, da je v določenih pogojih celo bolje, da namesto sektorskega regulatornega organa kot regulator nastopa kar obstoječa agencija (oziroma urad) za varstvo konkurence (Hewitt, 1999, str. 183; Ordoover, 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. Agencije za varstvo konkurence se načeloma bolje izkažejo pri preprečevanju, da bi nekonkurenčno obnašanje in združitve zmanjšale koristi uvajanja konkurence v regulirane dejavnosti, sektorski regulatorni organi pa naj bi bolje opravljali analize stroškov, ki so potrebni za ekonomsko regulacijo in regulacijo dostopa (Hewitt, 1999, str. 169). Toda sobivanje in hkratno poseganje obeh organov v panogo, lahko vnese precej nejasnosti glede razmejitev pristojnosti med njima.

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 interesom močnih skupin in 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. Čeprav

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ 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).

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 sicer obstajajo, a od delovanja javnega sektorja je odvisno, kako te možnosti izkoristi v dobrobit javnega interesa in končnih uporabnikov. Odpiranje panoge za zasebni sektor ponuja možnosti za izboljšanje razmer v panogi, a nobeden od zgoraj navedenih ciljev preoblikovanja panoge ni samouresničljiv zgolj s prihodom zasebnih ponudnikov storitev.

3. Oblike sodelovanja

Naloge javnega sektorja kot regulatorja panoge in učinkovitosti delovanja konkurenčnih mehanizmov določa oblika 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. Pri preprostejših oblikah sodelovanja zasebni izvajalec prevzame odgovornost za opravljanje določenih del (pogodba o opravljanju storitev), lahko pa tudi nekaterih oziroma večine pomembnih upravljaljskih 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 (več o oblikah sodelovanja v Grobelšek, 2002, str. 29-43).

Z izbiro oblike sodelovanja javni sektor vpliva zlasti na dva cilja: na pridobivanje novih virov financiranja ter na povečanje konkurence in tem s predvidoma višjo učinkovitost v panogi. Preprostejše oblike sodelovanja (prve tri v tabeli 2) se uporabljajo

prvenstveno za izboljšanje učinkovitosti izvajanja (določenih segmentov) dejavnosti, zapletenejše oblike (BOT, koncesija in privatizacija) pa so usmerjene zlasti v zasebno 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.

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). Te oblike sodelovanja pa zaradi večjih koristi preferira tudi zasebni sektor in jih tako agresivneje ponuja javnemu sektorju. A poleg relativno dražjega zasebnega financiranja infrastrukture je osnovna težava teh oblik sodelovanja v omejenih možnostih za spodbujanje konkurence (ne le zaradi dolgega obdobja posameznega aranžmaja, temveč tudi zaradi maloštevilčnih ponudnikov na svetovnem trgu koncesij in oblik BOT) in v dokaj zahtevni regulaciji.

Manjši konkurenčni pritisk, ki odseva tudi v manjšem prizadevanju 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 na sodelovanje treba gledati evolucijsko-dinamično. Najbolje je, če se javni sektor odloči za postopno preoblikovanje panoge z namenom približevati se jasno določenim ciljem

Tabela 2: 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.	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 (tudi do 15 let)
BOT*	Zasebni nato javni sektor	Zasebni sektor	Zasebni sektor	10-20 let (tudi do 25 in več let)	
Koncesija	Javni sektor	Zasebni sektor	Zasebni sektor	20-30 let (tudi do 50 let)	
Privatizacija	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 izvorno različico BOT (build-operate-transfer) in ne za izpeljanke tega modela, kot sta na primer BOO (build-own-operate) in obrnjeni BOT (reverse BOT).

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

preoblikovanja. Enostavnejša oblika sodelovanja lahko torej s časoma preraste v zahtevnejšo obliko.

Vse to torej 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 ali affermage).

4. Predlogi za Slovenijo

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). Proces preoblikovanja infrastrukturnih panog kot pomembnih segmentov gospodarstva so v mnogih pogledih 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.

A primanjkovanje finančnih virov za investicije v vodopreskrbno infrastrukturo je akutno in zahteva takojšnje reševanje. Toda preden se v Sloveniji javni sektor (lokalna skupnost) poda v iskanje zasebnih virov financiranja infrastrukture, mora ta preveriti, kakšne so možnosti za pridobivanje cenejših virov financiranja, ki niso pogojeni s pozasebljanjem infrastrukture.

V prvi vrsti je treba preveriti, koliko sredstev je mogoče dobiti iz obstoječih virov in kako učinkovito so ta porabljena; zlasti *cena 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 treba 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 in vzpostavila temelje za uvajanje umetne konkurence, 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. Poleg prenizkih cen storitev bi bila lahko razlog za nezadostno akumulacijo marsikje tudi neučinkovita poraba sredstev (na primer takse – zaradi disperzije), kar bi bilo potrebno dodatno proučiti.

Nadalje se ponuja možnost pridobivanja finančnih virov z *delno privatizacijo javnih podjetij*. Javni sektor bi obdržal najmanj kontrolni delež v podjetju, preko katerega bi nadzoroval poslovanje podjetja, poleg tega pa bi lokalna skupnost imela pravico izvedbe občasnih nenapovedanih revizij poslovanja podjetja, ker slovenskega praksa kaže, da nadzorni sveti v javnih podjetjih ne opravljajo svojega dela.⁹ Kupnino od prodaje (deležev) javnih podjetij bi morale lokalne skupnosti zbrati na posebnem računu, saj bi morala biti namenjena izključno financiranju 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.

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)¹⁰, 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.

Nenazadnje pa velja omeniti še tretji (dopolnilni) vir financiranja infrastrukture, ki je bil v preteklosti pogosto slabo izkoriščen. Neizkoriščenost (*ne-povratnih*) sredstev iz skladov EU je predvsem posledica pomanjkanja znanja na ravni lokalnih skupnosti za pripravo zahtevne in obsežne dokumentacije, ki jo od prosilca zahteva EU. Pri tem bi bilo treba v prihodnosti potrebno vzpostaviti tesnejše

⁹ Denimo, da bi vsakokratna lokalna oblast imela na voljo izvesti dve nenapovedani reviziji v svojem mandatu. Eno bi naročile vladajoče stranke v lokalni skupnosti, drugo pa stranke v opoziciji. Vsaka stran bi imela možnost izbrati svojega pooblaščenega revizorja.

¹⁰ 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.

sodelovanje med samimi lokalnimi skupnostmi ter med lokalnimi skupnostmi in državo, ki bi imela svetovalno funkcijo. Tudi o teh sredstvih je potrebno razmisliti pred odločitvijo za zasebno financiranje infrastrukture, saj jih slednja lahko celo izključujejo.

Zaključek

S proučitvijo razpoložljivega gradiva preliminarno 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 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.

Ker je institucionalizacija regulacije v Sloveniji trenutno na samem začetku in niti še ni povsem znano, v kakšni obliki in na kateri ravni (lokalni ali nacionalni) se bo izvajala, je potrebno torej proces lastninsko-upravljaljskega in konkurenčnega preoblikovanja dejavnosti voditi postopoma, saj je učinkovita regulacija ključna za doseg vseh navedenih ciljev preoblikovanja: pridobiti nove vire financiranja, povečati konkurenco in učinkovitost, dvigniti kakovost storitev, izboljšati način ravnanja z vodo.

Literatura in viri

Državni razvojni program 2001-2006, osnutek. Ljubljana : Agencija RS za regionalni razvoj, 2001. 238 str.

Državni razvojni program 2001-2006, osnutek. Ljubljana : Agencija RS za regionalni razvoj, 2001. 238 str.

Fabjančič Zarjan: *Strategija razvoja komunalnega gospodarstva v Republiki Sloveniji*. Ljubljana : Svetovalni center, 1997. 143 str.

Grobelšek Matej Matija : *Zasebni sektor v dejavnostih preskrbe z vodo*. Diplomsko delo. Ljubljana : Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, 2002. 57 str.

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.

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.

Hrovatin Nevenka: *Javna podjetja so lahko smotrnejša kakor zasebna (intervju)*. *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 51(2001), 27, str. 24-26.

Hrovatin Nevenka: *Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti*. *Slovenska ekonomska revija*, Ljubljana, 48(1997), 1/2, str. 93-114.

Hrovatin Nevenka: *Regulacija trgov po vključitvi Slovenije v EU. Sintezno poročilo*. Urad za makroekonomske analize in razvoj.

[URL: <http://www.gov.si/umar/sgrs/raziskave/a6.exe>], 14.6.2001a.

Idelovitch Emanuel, Ringskog Klas: *Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America*. Washington, D.C. : The World Bank, 1995. 51 str.

Kovačič Neda: *Koncesija – možnost financiranja gradnje in upravljanja javne infrastrukture v občini*. Kranjska Gora : Občina Kranjska Gora, 2001. 20 str.

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.

Orlover 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.

Pedrini M. Philippe: *intervju*. Maribor : Aquasystems d.o.o., 2001.

Radej Bojan: *Politika varstva okolja – financiranje*. Bojan Radej, ed., *Okolje kot razvojni dejavnik v pogojih notranjega trga*. Ljubljana : Kemijski inštitut, 2000. str. 1-88.

Rees Judith A.: *Regulation and Private Participation in the Water and Sanitation Sector*. Stockholm : Global Water Partnership, 1998. 32 str.

Samuelson Paul A., Nordhaus William D.: *Ekonomija*. Četrnaesto izdanje. Zagreb : Mate, 1992. 783 str.

Slovenija v Evropski uniji. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 2001. 122 str.

Statistični letopis Republike Slovenije 2001. Ljubljana : Statistični urad Republike Slovenije, 2001.

Šmuc Sonja: *Razvpiti upornik z razlogom*. *Manager*, Ljubljana, 2002, 1, str. 22-23.

Water Forum 2000: Investing in Sanitation. The World Bank. [URL: http://www.worldbank.org/html/fpd/water/forum2000/summary_roundtable.html], 19.12.2000.

Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 67/97, 56/98 in 61/99).

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

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

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96).

Ključne besede: *infrastrukturne dejavnosti, dejavnosti preskrbe z vodo, javno-zasebno partnerstvo, koncesija, BOT, prestrukturiranje dejavnosti,*

Keywords: *infrastructural activities, water provision services, public-private partnerships, concessions, BOT, restructuring services*