

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Lara Vrtovec

**Analiza javnopolitičnih sprememb popolne privatizacije vode v
Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Lara Vrtovec

Mentorica: izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

**Analiza javnopolitičnih sprememb popolne privatizacije vode v
Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

ZAHVALA

Staršem se zahvaljujem za vso neomajno podporo, nasvete, zaupanje in ljubezen, ki so mi jih namenili med študijem.

Žiga, tebi in tvojim staršem se zahvaljujem. Hvala, ker si hodil ob meni od začetka do konca.

Iskrena hvala mentorici izr. prof. dr. Simoni Kustec Lipicer za nasvete, pomoč in usmerjanje pri pisanju diplomskega dela.

Četudi sem včasih naletela na ovire, gre hvala vam vsem, da mi je uspelo!

Analiza javnopolitičnih sprememb popolne privatizacije vode v Sloveniji

Od devetdesetih let dalje smo priča privatizaciji kot priljubljeni politiki za zmanjšanje zadolženosti države in izboljšanju njene učinkovitosti. Področje oskrbe z vodo ni nobena izjema. Privatizacija vode naj bi pomenila vnos novih investicij v dotrajano infrastrukturo, nove ideje in povečanje produktivnosti znotraj vodnih podjetij. Mednarodno primerjalna analiza Velike Britanije, Francije in Češke je pokazala, da ni mogoče izbrati sklopa dejavnikov, ki bi pripomogli k uspešni privatizaciji, saj nanjo vplivajo različne okoliščine. Popolna privatizacija vode v Sloveniji bi pomenila novo javnopolitično spremembo, učinki katere se ne bi v veliki meri razlikovali od izbranih držav mednarodno primerjalne raziskave. Dvig cene vode bi povzročil novo oviro glede dostopnosti in vprašljivo je, ali bi zasebna podjetja res bila pripravljena investirati del profita v vodovodno infrastrukturo. Kljub čedalje večjim dokazov o neuspehu privatizacije in povečanemu javnemu pritisku zoper nje popolna privatizacija vode v Sloveniji ne bi bila nujno slaba stvar, če bi bila zasebna podjetja pod ustreznim nadzorom. Mogoče bi bilo v prihodnje potrebno razmisliti tudi o kakšnih alternativnih oblikah nadzora.

Ključne besede: javnopolitična sprememba, privatizacija, voda, mednarodno primerjalna analiza, Slovenija.

Analysis of public policy change of complete water privatization in Slovenia

From the nineties onward we are witnessing privatization as a popular policy against government debt and improve of states efficiency. The field of water supply is no exception. Water privatization is seen as a way for new investments, new ideas and higher productivity within the water companies. The international comparative analysis of Britain, France and Czech Republic has shown that it is not possible to select a set of factors, which could contribute to a successful privatization, since various circumstances effects its process. Complete water privatization in Slovenia would mean a new public policy change, the effects of which would not largely differ from the countries of the international comparative analysis. The rise of the water price would lead to a new accessibility barrier and it is questionable whether the private enterprises would be prepared to invest part of the profits into the water supply infrastructure. Despite growing evidence of failures and increasing public pressure against it, complete water privatization in Slovenia would not necessary mean a bad thing, this of course, if the private companies would be under proper supervision. Maybe in the future we will need to take into account some alternative forms of supervision.

Keywords: public policy change, privatization, water, international comparative analysis, Slovenia.

KAZALO

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1	<i>Cilj in namen naloge</i>	9
2.2	<i>Raziskovalno vprašanje ali hipoteze</i>	9
2.3	<i>Raziskovalne metode in tehnike</i>	10
3	TEORETIČNI DEL	12
3.1	OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	12
3.1.1	<i>Analiza politik</i>	12
3.1.2	<i>Koncept javne politike</i>	12
3.1.3	<i>Vrednotenje javnih politik</i>	14
3.1.4	<i>Predhodno vrednotenje</i>	14
3.1.5	<i>Javnapolitične spremembe</i>	15
3.2	NEOLIBERALIZEM	17
3.3	TEORIJA PRIVATIZACIJE	18
3.3.1	<i>Javno dobro</i>	18
3.3.2	<i>Konceptualizacija pojma privatizacija</i>	20
3.3.3	<i>Oblike privatizacije</i>	21
3.3.4	<i>Učinki privatizacije</i>	22
3.3.5	<i>Privatizacija vode</i>	24
4	IZBRANI PRIMERI PRIVATIZACIJE	27
4.1	VELIKA BRITANIJA	27
4.1.1	<i>Cilj</i>	27
4.1.2	<i>Mehanizem</i>	28
4.1.3	<i>Strošek</i>	30
4.2	FRANCIJA	32
4.2.1	<i>Cilj</i>	32

4.2.2	<i>Mehanizem</i>	33
4.2.3	<i>Strošek</i>	34
4.3	ČEŠKA	35
4.3.1	<i>Cilj</i>	35
4.3.2	<i>Mehanizem</i>	36
4.3.3	<i>Strošek</i>	38
5	UPRAVLJANJE NA PODROČJU VODOOSKRBE V SLOVENIJI.....	39
5.1	PREGLED ZAKONODAJE NA EVROPSKI RAVNI.....	39
5.2	UREDITEV NA NACIONALNI RAVNI.....	40
6	SKLEPI	43
7	LITERATURA	47
	PRILOGE	50
	PRILOGA A: Intervju z direktorjem Rižanskega vodovoda Koper, Zdravkom Hočevarjem .	50
	PRILOGA B: Intervju z vodjo sektorja za vode na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, dr. Petrom Gašperšičem.....	52
	PRILOGA C: Intervju z izrednim profesorjem na Fakulteti za družbene vede, dr. Žigo Vodovnikom.....	53
	Priloga D: Intervju s predsednikom nevladne organizacije Alpe Adria Green, Vojkom Bernardom.....	54

KAZALO TABEL IN SLIK

TABELA 2.1: PRIPISOVANJE STANDARDOV EVALVACIJSKIM KRITERIJEM	10
TABELA 3.1: STOPNJE RAZBREMENITVE DRŽAVE (DIVERSTITURA)	21
TABELA 3.2: KLASIFIKACIJA OBLIK PRIVATIZACIJE GLEDE NA NJIHOVO INTENZITETO	22
TABELA 4.1: RAVEN INVESTICIJ (£ MILIJARD)IN STOPNJA RASTI PRED IN PO PRIVATIZACIJI	30
TABELA 4.2: RAST PRODUKTIVNOSTI PRED IN PO PRIVATIZACIJI.....	31
TABELA 4.3: RAZVOJ SODELOVANJA ZASEBNIKOV V SEKTORJU DODELJEVANJA VODE V FRANCIJI	33
SLIKA 4.1: POVPREČNI LETNI STROŠEK (v £) ZA VODO V LETIH 1989–2006.....	28
SLIKA 4.2: LETNA PORAST CEN V LETIH 1989–2006	29
SLIKA 4.3: ŠTEVILO NEOPRAVLJENIH TESTOV GLEDE NA DWI STANDARDE V ANGLIJI IN WALESU.....	29
SLIKA 4.4: ŠTEVILO ZAPOSLENIH V ZASEBNIH PODJETJIH.....	31
SLIKA 4.5: POVPREČNA CENA VODE NA GOSPODINJSTVO NA M ³ V FRANCIJI LETA 2004.....	34
SLIKA 4.6: RAZVOJ CEN VODE NA ČEŠKEM OD 1993 DO 2002.....	37
SLIKA 4.7: ŠTEVILO ZAPOSLENIH NA ČEŠKEM OD 1991 DO 2002	38

1 UVOD

Poleg zraka, ki ga dihamo, je voda ključnega pomena za človekov obstoj in razvoj. Omogoča gospodarsko rast, blaginjo in nenehno izboljševanje kakovosti življenja. V 21.stoletju smo priča pomanjkanju vode kot enemu izmed najbolj spornih problemov, ki ogroža gospodarsko dobrobit in kvaliteto življenja mnogih ljudi na svetu. Pomanjkanje vode je moč pripisati različnim vzrokom. Na nekaterih področjih je težava v sušnem podnebjju in pomanjkanju zadostne količine padavin. Na drugih področjih, kjer pa je vodnih virov v zadostni količini, so vzrok lahko zgrešene vladne politike, neučinkovit javni menedžment ali nepravilna porazdelitev. Pomanjkanje vode kot posledico vladne neučinkovitosti, neveljavnosti, malomarnosti ali zanemarjanju lahko opredelimo kot sodobno krizo vodnega upravljanja (United Nations; World Water Commission v Draper 2008, 493). Če pustimo ob strani posledice globalnih podnebnih sprememb, je vprašanje slabega upravljanja procesa dodeljevanja vode eden izmed najbolj spornih in pomembnih vprašanj za družbo v tem stoletju.

Sektor upravljanja z vodami je le eden izmed mnogih sektorjev v Sloveniji ter ostalih državah, ki se srečuje s težavami. Slednje pa bodisi razvite bodisi države v razvoju zaradi prezadolženosti niso več sposobne reševati. Prvi poglobitni izziv vodnega sektorja predstavlja zagotovitev finančnih sredstev za vzdrževanje obstoječe infrastrukture. Drugi izziv se nanaša na vprašanje okolja in javnega zdravja, in sicer kako ohraniti kvalitetno nudenje storitev ob hkratnem zagotavljanju enakosti in pravičnosti uporabe le-teh ter upoštevanju vplivov na okolje. Eden izmed načinov za spopadanje s temi izzivi je lahko sprememba obstoječe javne politike, bolj natančneje z delnim ali popolnim vključevanjem zasebnega sektorja (Prasad 2007, 219).

Pri privatizaciji procesa dodeljevanja vode se srečujemo z nasprotujočimi si bloki argumentov. Na eni strani zagovorniki trdijo, da je po neuspehu države pri dodeljevanju kvalitetne vode nastopil čas, da zasebni sektor reši težave z uporabo tržnih sil – zasebni sektor lahko izboljša učinkovitost, poveča obseg investicij v infrastrukturo, kar posledično pomeni tudi razširitev omrežij na trenutno nedostopna mesta in nenazadnje razbremeni državo proračunskih primanjkljajev, ki bi nastopili, če bi ohranila trenutni položaj. Na drugi strani pa se srečujemo z zagovorniki vode kot človekove pravice, ki kot taka ne sme priti v roke zasebnega sektorja. Voda kot osnova za življenje samo ne sme biti obravnavana kot luksuzna dobrina.

Z upoštevanje zgoraj navedenega se mi poraja vprašanje, kaj bi se zgodilo, če bi se ravnotežje med socialnimi in gospodarskimi cilji že popolnoma privatiziranega procesa dodeljevanja vode (torej že spremenjeni javni politiki) porušilo in bi tako maksimizacija profita postala edini cilj »vodne panoge«.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Cilj in namen naloge

Čeprav v Sloveniji že imamo koncesijsko upravljanje z vodo, je pred časom predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb vznemiril domače politike, medije in javnost. Evropska direktiva naj ne bi pomenila prisilne privatizacije vode in njenih virov, ampak bi le odprla vrata za nove investicije preko javno-zasebnih partnerstev, predvsem na globalni ravni (Evropska komisija 2013a). Kljub obrazloženem je v javnosti ostal strah pred morebitnim postopnim uveljavljanjem načel neoliberalizma.

In prav zaradi tega je namen naloge podati predhodno evalvacijo strokovne argumentacije možnih posledic polne privatizacije procesa dodeljevanja vode v Sloveniji ter kako bi ta javnopolitična sprememba utegnila vplivati na ciljno skupino (tj. uporabnike vodnih storitev). Cilj diplomske naloge je zato **ovrednotiti nov predlog polne privatizacije vode v Republiki Sloveniji z vidika teorij javnopolitičnih sprememb**. Da lahko podam oceno, bom najprej s pomočjo mednarodne primerjalne analize opredelila javnopolitične spremembe privatizacije vode v Veliki Britaniji, Franciji in Češki glede na Daugbjergovo tipologijo javnopolitičnih sprememb (Daugbjerg 1998, 70–72). Na podlagi vidikov javnopolitičnih sprememb, in sicer: ciljev, mehanizmov in stroškov, bom navedla učinke privatizacije v zgoraj omenjenih državah. Na podlagi praks izbranih držav bom nato poskušala povzeti, kateri dejavniki bi bili potrebni za uspešno popolno privatizacijo vode. Na koncu bom s pomočjo referenčne stroke in s praksami izbranih držav najprej opredelila, katere učinke bi privatizacija na področju vodooskrbe povzročila v Sloveniji, ter nato ocenila to javnopolitično spremembo.

2.2 Raziskovalno vprašanje ali hipoteze

Do izbranega cilja mi bodo v pomoč naslednja raziskovalna vprašanja:

Raziskovalno vprašanje 1: *Kateri so dejavniki uspešne privatizacije vode glede na mednarodno perspektivo?*

Raziskovalno vprašanje 2: Kako bi lahko ocenili spremembo javne politike zaradi popolne privatizacije vode v Republiki Sloveniji?

Pri podajanju odgovorov na zastavljeno drugo raziskovalno vprašanje mi bodo v pomoč evalvacijski kriteriji, ki jim bom določila tudi standarde. Primarni cilj sprejetja ukrepa privatizacije vode je *izboljšanje njene učinkovitosti* oz. povečanje investicij z namenom izboljšanja infrastrukture za dodeljevanje vode, izboljšanje dostopa do vodnih storitev in izboljšanje kvalitete vode. Kriteriji in standardi bodo služili pri podajanju ocene javnopolitične spremembe privatizacije vodnih storitev. Odločila sem se za opisne kriterije, ki jih Daubjerg (1998, 70–72) opredeljuje kot vidike javnopolitičnih sprememb, ti pa so: **cilji, mehanizmi in strošek**.

Tabela 2.1: Pripisovanje standardov evalvacijskim kriterijem

KRITERIJ	STANDARD
CILJ	1. Osnovni namen izvajalca
MEHANIZEM	1. Cena vode 2. Kvaliteta vode
STROŠEK	1. Finančni strošek za izboljšanje infrastrukture 2. Število zaposlenih v podjetju

Vir: Lastna tabela na podlagi podatkov (Daubjerg 1998, 70–72 in Weizsäcker 2005, 12).

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Pri odgovarjanju na zastavljena raziskovalna vprašanja mi bodo v pomoč **kvalitativni in kvantitativni metodološki pristopi**.

Pri pojasnjevanju teoretičnih pojmov bom uporabila **deskriptivno metodo**, ki mi bo skupaj z **metodo sekundarne analize** v pomoč pri razlagi teoretičnih pojmov, povezanih z opredelitvijo paradigme neoliberalizma, vala privatizacije, ki mu je sledil in pojasnjevanju modelov in značilnosti privatizacije vodnega sektorja. V empiričnem delu bom naprej s **primerjalno raziskovalnim pristopom** pregledala sekundarne vire, znanstvene članke, in predhodne evalvacijske raziskave držav, ki so že izvedle privatizacijo vodnega sektorja (npr.

Velika Britanija, Francija, Češka), ter navedla, katere so bile njihove značilnosti ter učinki privatizacije. Za opredelitev slednjega pa mi bo v pomoč tudi kvantitativna metoda, s katero bom zbrala in interpretirala sekundarne statistične podatke o zasebnih investicijah v vodni sektor. V nadaljevanju bom z **metodo primarne analize** pravno-formalnih dokumentov na področju upravljanja z vodami opredelila trenutno stanje na izbranem področju v Sloveniji. Glavna dokumenta sta: Zakon o vodah (Ur. l. RS 67/02, 57/08) s podzakonskimi akti, Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS 32/1993) s podzakonskimi akti. Z **napovedovanjem**, natančneje s projekcijo, pa bom na podlagi zgoraj omenjenih predhodnih evalvacijskih raziskav in sodb strokovnjakov poskušala predpostaviti, kako bi se privatizacija vode v Republiki Sloveniji v prihodnosti razvila.

Kot zadnjo kvalitativno tehniko bom uporabila **družboslovni intervju**. Naprej se bom obrnila na predstavnika lokalne ravni, in sicer *direktorja Rižanskega vodovoda Koper*. Nato se bom obrnila na odgovorno osebo na nacionalni ravni, in sicer na *vodjo Sektorja za vodo na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje*. V okviru civilnodružbenih akterjev bom poskušala dobiti mnenja naprej od nevladne organizacije *Alpe Adria Green* ter nato od referenčne stroke, natančneje izr. prof. dr. Žige Vodovnika, poznavalca privatizacije vode v Latinski Ameriki. Ker je zelo malo strokovne literature na področju upravljanja z vodami v Sloveniji, bom prav z intervjuju pridobila kritični pogled akterjev na različnih ravneh o trenutni urejenosti upravljanja z vodami.

3 TEORETIČNI DEL

3.1 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

3.1.1 Analiza politik

Analiza politik je razmeroma mlada znanost. Leta 1951 je njen utemeljitev, Lasswell, opredelil njen smoter kot skrb za znanje »o« odločevalskih procesih v javni ureditvi (public order) in »v« njih. In prav dvigovanje ravni argumentacije v procesu odločanja je tisto, kar naj bi prispevalo k dvigovanju kvalitete političnih odločitev. Analizo politik lahko delimo na opisno (deskriptivno), kar pomeni, da pomaga razumeti procese oblikovanja in izvajanja vladnih politik, ter svetovalno (preskriptivno), »ki pomaga pri izboljšavah v procesu oblikovanja, izvajanja oz. implementacije in vrednotenja javnih politik« (Fink Hafner 2007, 11). Podrobneje lahko Lasswellovo opredelitev policy znanosti strnemo v preglednico naslednjih **lastnosti analize politik** oz. priporočil za delo policy analitikov (Fink Hafner 2007, 13):

- *problemski pristop (usmeritev v reševanje družbenih problemov);*
- *predmet preučevanja: znanstveni študij oblikovanja in izvajanja javnih politik (predvsem javnopolitični proces, temeljni družbeni konflikti, socialne inovacije);*
- *metode preučevanja: kvantitativne in kvalitativne, nujnost multimetodskega pristopa in upoštevanje kompleksnosti družbenih problemov ter širših okoliščin (kontekstov), v katerih nastajajo;*
- *vrednostna opredeljenost – analiza politik NI vrednostno nevtralna, prizadevati si mora predvsem za izboljševanje prakse demokracije, spoštovanje človekovih pravic, človeškega dostojanstva, za delovanje v korist blaginje;*
- *profesionalizacija: javnopolitični analitiki naj upoštevajo znanja vseh znanstvenih disciplin, ki lahko prispevajo k reševanju družbenih problemov, ob tem pa naj se usposabljaajo v posebnih pristopih, metodah in tehnikah, ki jih je razvila analiza politik. Slednje pomeni tudi negovanje timskega dela in dopolnjevanje posebnega znanja posamičnih znanstvenih disciplin in z nadaljnjim izobraževanjem na področju analize politik.*

3.1.2 Koncept javne politike

»Javno politiko lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki« (Dunn v Fink Hafner

2007, 15). Kraft in Furlong (2010, 5) dodajata, da se te odločitve sprejmejo kot odziv na javne probleme. Javne probleme razumemo kot stanja, ki jih splošna javnost zaznava kot nesprejemljiva in so potemtakem potrebne državne intervencije.

Javno politiko lahko pojasnimo kot vrsto namerno usklajenih dejavnosti ali odločitev, ki jih sprejmejo ali izvajajo javni – in včasih – zasebni akterji, katerih sredstva, institucionalne povezave in interesi se razlikujejo. Njihov namen je na predvideni način rešiti politično opredeljen javni problem. Skupina odločitev in dejavnosti povzroča sprejetje formaliziranih ukrepov, ki so bolj ali manj omejevalne narave. Cilj je spremeniti vedenje družbenih skupin, ki so domnevno vzrok javnega problema (ciljne skupine), v interesu tistih družbenih skupin, ki so jih prizadele negativne posledice problema (končni upravičenci) (Knoepfel in drugi 2007, 24).

Javno politiko pa lahko razumemo tudi drugače, in sicer kot **procesni fenomen**. To so vse »dejavnosti, sestavljene iz sklopov sprejetih odločitev v nekem časovnem obdobju in kot take izražajo moč ter racionalnost procesov, ki jih izvajajo vanje vpleteni« (Kustec Lipicer 2009, 46).

Dunn (v Kustec Lipicer 2009, 46) je na podlagi prepoznavanja petih ključnih informacij, ki jih analitiki pridobijo »o stanju in razvoju nekega javnega problema, opredelil pet časovnih faz ter njim ustreznih procesov, s pomočjo katerih lahko pojasnimo preučevano javno politiko oz. z njo povezano vsebino« (Kustec Lipicer 2009, 46–47):

1. *Prva javnopolitično relevantna informacija je opredelitev javnopolitičnega problema. To je ključna lastnost začetne faze **javnopolitičnega procesa**, imenovane oblikovanje dnevnega reda.*
2. *Nadaljnje se z analitičnimi postopki preizkušanja mogočih rešitev za opredeljene probleme pojavi faza oblikovanja javne politike.*
3. *V fazi sprejemanja javne politike se s postopki podajanja priporočil izbrane najboljše možne rešitve uzakonijo.*
4. *Sledi faza izvajanja sprejete javne politike oz. posameznih rešitev, v okviru katere se s pomočjo analitičnega postopka spremljanja pridobivajo informacije o različnih vidikih izvajanja sprejete politike.*
5. *Javnopolitični proces se zaključi s fazo ocenjevanja izvedene javne politike, pri kateri se uporablja analitični postopek vrednotenja.*

3.1.3 Vrednotenje javnih politik

Vrednotenje je skozi sistemski vidik »podajanje vredno(s)tnih ocen o neki dejavnosti javne politike, ki se pojavlja v vseh fazah oblikovanja in izvajanja javnih politik, to je že v fazi opredeljevanja problema, nadalje oblikovanja najboljših rešitev, fazi izvajanja ter končni fazi rezultatov izvedenih posegov – vse to ob nujnem upoštevanju političnega in družbenega okolja, delovanja v javnopolitične procese vpletenih igralcev, predvsem pa etičnih standardov in temeljnih vrednot« (Kustec Lipicer 2009, 49).

Weiss (v Kustec Lipicer 2009, 52) opredeljuje vrednotenje javnih politik kot »sistematično ocenjevanje operacij in/ali rezultatov nekega programa ali politike, ki jih primerjamo z naborom eksplicitnih in implicitnih standardov, postavljenih z namenom pomagati pri izboljšavi programa ali politike«.

V empiričnem delu diplomske naloge bom izvedla vrednotenje v drugi fazi javnopolitičnega procesa oz. glede na časovno zvrst vrednotenja javnih politik, t.j. **predhodno ali ex-ante evalvacijo**.

3.1.4 Predhodno vrednotenje

Namen predhodnega vrednotenja je »pridobiti informacije o posledicah neke javnopolitične vsebine, ki sploh še ni formalno vzpostavljena ali sprejeta. Na nek način je osnovan na napovedovanju možnih posledic javnopolitičnega delovanja v prihodnosti« (Kustec Lipicer 2009, 83).

Vedung (v Kustec Lipicer 2009, 83) pojasnjuje, da je »predhodno vrednotenje pravzaprav zgodovinski prva zvrst vrednotenja, saj se je potreba po tem vrednotenju razvila, da se dokaže, da je predhodno podajanje vrednoti morebitnih posegov oblasti najboljša rešitev oz. predpogoj za dobro dejansko izvedbo sprejetega posega«.

Predhodno vrednotenje nam **daje zlasti naslednje informacije** (Kustec Lipicer 2009, 83):

- *analize vsebin javnopolitičnega problema, ki so lahko analize možnih predhodnih načinov reševanja problema; analize preteklih podobnih izkušenj; analize prihodnjih potreb, ki naj bi bile dosežene kratkoročno ali dolgoročno, kamor sodi tudi opredelitev ciljev; opredelitev pričakovanih rezultatov in vsebin merjenja teh rezultatov;*

- analize prihodnjih javnopolitičnih dejavnosti, ki vključujejo razpoložljivosti virov in vzpostavljanje sistema za kasnejše sprotno spremljanje potencialno sprejetih dejavnosti;
- vlogo posameznih skupin igralcev pri sprejetih dejavnosti, pri čemer je temeljno vprašanje, ali se bodo ciljne skupine ustrezno odzvale na javnopolitične dejavnosti ali ne;
- nevarnosti, pasti in druge možnosti poseganja.

3.1.5 Javnopolitične spremembe

Javnopolitične spremembe se nanašajo na modifikacijo javnopolitičnih ciljev, sredstev za doseg te ciljev ali obeh skupaj, spremembe, ki posledično nastanejo, pa so lahko manjše (reforme prvega reda), zmerne (reformi drugega reda) ali obsežne narave (reformi tretjega reda). Prekinitev javne politike ali programa lahko razumemo tudi kot obliko spremembe, vendar obstaja le v redkih primerih. V večini primerov se srečamo z javno politiko ali programom, ki je bil deležen inkrementalne spremembe z namenom, da se izboljša njegova učinkovitost ali da doseže njegove primarne cilje ali cilje ostalih javnopolitičnih igralcev (Kraft in Furlong 2010, 87; Daugbjerg 1998, 70–72).

Howlett in Ramesh (2005, 235–238) trdita, da obstajata dve osnovni obliki javnopolitične spremembe. Prva je bolj »normalna« in vključuje relativno manjše popravke vidikov že delujočih javnih politik in programov v javnopolitičnih režimih. Tej popravki oz. spremembi so inkrementalni in ne vplivajo na osnovno obliko ali konfiguracijo obstoječih javnopolitičnih stilov ali paradig, saj je njihov namen ohraniti javnopolitično stabilnost. Primer so javne politike sprejete s strani vlade, ki so nadaljevanje preteklih politik in praks. Druga oblika, t. i. »atipična«, pa vključuje bolj obsežnejše spremembe, ki se kažejo v osnovnem sklopu javnopolitičnih idej, institucij, interesov in procesov. Spremenijo se torej javnopolitični stili in paradigme. Nastopi pa lahko tudi »punctuated equilibrium«, ki se pojavi, ko se normalne in atipične javnopolitične dinamike povežejo in oblikujejo določen sklop javnopolitičnih sprememb. Te spremembe nastopijo kot neredne funkcije, v katerih se relativno daljša obdobja politične stabilnosti prepletejo z obdobji obsežnejši sprememb.

Daugbjerg (1998, 70–72) pojasnjuje, da se »**koncept javnopolitične spremembe** lahko nanaša tako na korenito reformo neke politike kot tudi na vzpostavitev povsem novih politik v okviru javnega sektorja ali podsektorja«. Možna pa je tudi »uvedba zgolj delne ali

preoblikovane spremembe načrtane politike, slednje pa je značilno za povezana in institucionalno močna javnopolitične omrežja tam, kjer so igralci relativno enakovredni, moč države pa je že fragmentirana» (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 95).

Glede na navedeno, Daugbjerg (1998, 70–72) nadaljnje pojasnjuje, »kaj spremembe pomenijo **z vidika javnopolitičnih mehanizmov ter ciljev in kakšne so stroškovne posledice njihovega pojava**. Spremembe razvrsti v tri vrste in jih glede na cilje in mehanizme rangira«:

- *reforme prvega reda*, ko sicer pride do določenih vsebinskih premikov, a so ti še vedno tako mahni, da cilji in tudi mehanizmi ostanejo nespremenjeni;
- *reforme drugega reda*, ko javnopolitična načela sicer ostanejo enaka, a so cilji in mehanizmi že preoblikovani;
- *reforme tretjega reda*, ki so pa tako močne, da se obstoječe javnopolitične mehanizme, načela in cilje zavrne ter se glede na načrtano stanje vzpostavi predvsem nove.

Odvisno od zgoraj navedenega rangiranja je možno politike deliti še na **nizko in visoko stroškovne**. Značilnosti stroškovnih tipov so (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 96):

- *nizko stroškovne politike*: bolj ustrezajo spremembam prvega in drugega reda in so uvedene inkrementalno ter porazdeljene na vse skupine v sistemu, in ne zgolj na tiste, ki jih problematika zadeva; novo načrtani cilji niso v nasprotju s splošno zastavljenim ciljem sektorja kot celote;
- *visoko stroškovne politike*: uvedba popolnoma novih javnopolitičnih načel in ne zgolj preoblikovanje le-teh povzroča visoke finančne in politične stroške, ki se načeloma sicer porazdelijo na populacijo kot celoto, vendar so še vedno v največji meri koncentrirana na konkretne skupine oziroma igralce v tem sektorju; vzpostavijo se razmere, ko so novo zastavljeni javnopolitični cilji tako drugačni, da že vplivajo na korenite spremembe v okviru predhodno postavljenih javnopolitičnih ciljev sektorja.

Iz navedena je razvidno, da se javnopolitični proces nikoli v resnici ne konča. Vse, kar pomeni sprejeta javna politika kot rešitev nekega problema v določeni točki, je kasneje vrednoteno in ocenjeno kot nesprejemljivo. Vse javne politike lahko razumemo kot eksperimente, s katerimi vlada in javnost ugotavljata, kaj deluje in kaj ne (Kraft in Furlong 2010, 87).

3.2 NEOLIBERALIZEM

Neoliberalizem je bil in za nekatere države je še vedno dominantna razvojnega diskurza. **Koncept neoliberalizem** predstavlja nadaljevanje gospodarskega fenomena, ki temelji na ideološkem konstrukt napredka (Cervantes 2013, 27). Temeljni elementi neoliberalizma so: dodeljevanje virov na podlagi načel prostega trga in zanikanje intervencije države (Murray in Overton 2011, 308).

Kot **ideologija** temelji na zanikanju državne intervencije in na prepričanju, da sta prosti trg in konkurenca (skupaj s potrošništvom kot sestavine kapitalistične produkcije) najvišja kriterija gospodarske in socialne organizacije (Cervantes 2013, 27). Brenner, Peck in Theodore (v Cervantes 2013, 28) trdijo, da je neoliberalizem zgodovinsko določen, hibriden in neenakomeren razvojni trend regulatornega prestrukturiranja, ki je podvržen tržni disciplini.

Prvotno je bila ta ureditev zapisana v programu za strukturno prilagajanje (SAPs), ki ga je zagovarjal in širil washingtonski konsenz. Slednji je primarno označeval predvsem stališče ameriških konservativnih administracij do domačih in globalnih ekonomskih in političnih vprašanj. Program so postopoma podprle »tudi vodilne finančne svetovne organizacije (IMF in Svetovna banka), pa tudi druge finančne institucije in neoliberalno usmerjene vlade. S sočasno podporo prestižnih akademskih institucij je neoliberalizem prerasel v prevladujoči politični program današnjega časa« (Bugarič v Kovačič Peršin 1996, 81). Namen programov za strukturno prilagajanje na koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let je bil, da se začnejo izvajati, ko visoko zadolžene države zahtevajo odpis dolga ali reprogramiranje slednjega preko Mednarodnega denarnega sklada ali Svetovne banke. Na kratko, cilj teh programov je bil razstaviti aparat državno nadzorovanih gospodarskih institucij in predpisov (Murray in Overton 2011, 308).

Neoliberalni program lahko opredelimo kot »skupek ekonomskih in političnih idej, ki jih podpirajo vladajoče ekonomske in politične institucije razvitih industrijskih držav« ter mednarodne finančne ustanove. Najsplošnejši skupni imenovalci neoliberalnega programa so (Bugarič in Nahtigal v Kovačič Peršin 1996, 3):

- *umik države iz ekonomije,*
- *program radikalne privatizacije,*
- *makroekonomske stabilizacije,*
- *delna liberalizacije,*
- *omejene kompenzatorne socialne politike.*

Zgoraj navedeni neoliberalni program je povzročil: privatizacijo države lastnine; uravnoteženje proračunov; nadzor inflacije; liberalizacijo trga denarja; davke na porabo raje kot davke na dohodke. Poleg tega so varčevalni ukrepi drastično zmanjšali javne storitve in stroške; liberalizirali so se tečaji; s širokim procesom deregulacije so se odstranile omejitve na trgih in v trgovinah; uvedle so se nove oblike upravljanja javnega sektorja; umaknili so se ukrepi zoper tuje investicije in lastništva (Murray in Overton 2011, 308–309).

Proces radikalne privatizacije kot glavni adut v rokah neoliberalnih vlad naj bi s spodbuditvijo mednarodne konkurenčnosti in posledično povečanja toka tujega kapitala zmanjševal javni dolg ter povzročil prestrukturiranje ali bolj učinkovito poslovanje podjetij (Nahtigal v Kovačič Peršin 1996, 96).

3.3 TEORIJA PRIVATIZACIJE

3.3.1 *Javno dobro*

Za pojasnitev procesa privatizacije je potrebno najprej razložiti pojem javno dobro. Razumeti ga moramo kot nekakšen mejnik, preko katerega privatizacija ne sme prestopiti (Rus v Hvala in drugi 2003, 107). Med avtorji obstaja nekakšen konsenz o tem, da enotne definicije tega pojma ni in »da je kljub ponovni normativni opredelitvi po letu 1991 prisotna velika subjektiviteta problema, torej odvisnost od zornega kota opazovanja oziroma vrednostne orientacije opazovalca« (Kos v Vugrin 2005, 419).

V Ustavi Republike Slovenije lahko »zasledimo navajanje tega pojma samo v povezavi s posebnimi pravicami uporabe, ki naj bi bile določene z zakonom. Upoštevati pa bi ga morali v povezavi z lastninsko pravico, na katero ne moremo več gledati kot na absolutno in neomejeno pravico uporabljati in izkoriščati stvar (zasledovati le zasebnega interesa), temveč moramo upoštevati tudi interes skupnosti – javni interes« (Virant 1996, 306).

Stvarnopravni zakonik (Ur. l. RS 87/02 in 91/13) v svojem 19. členu določa, da je »javno dobro stvar, ki jo v skladu z njenim namenom ob enakih pogojih lahko uporablja vsakdo (splošna raba). Zakon določa, katera stvar je javno dobro in kateri so pogoji za njegovo uporabo. Na javnem dobru se lahko pridobi tudi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon.«

Rus (v Hvala in drugi 2003, 107) opredeljuje, da se v strokovni literaturi največkrat »srečujemo z naslednjimi opredelitvami«, in sicer:

- *javno dobro so dobrine ali storitve, ki omogočajo uveljavljanje javnega interesa,*

- *javno dobro so dobrine, ki so namenjene skupni rabi,*
- *javno dobro so stvari ali dobrine v javni lasti,*
- *javno dobro so stvari ali dobrine, do katerih je zagotovljen enak dostop.*

»Po zgoraj navedenih definicijah je javno dobro lahko stvar, dobrina ali storitev. Če se omejimo na definiranje problema, kaj je javno dobro skozi zorni kot opredelitve v strokovni literaturi, je javno dobro pravzaprav lahko vse, seveda v odvisnosti od tega, kaj pojmuje kot stvar, dobrino ali storitev« (Vugrin 2005, 417).

Če hočemo torej razumeti pojem **javnega dobrega skozi vidik privatizacije**, »moramo izhajati iz drugega dela opredelitev javnega dobra, in sicer iz pojmov: uveljavljanje javnega interesa, skupna raba, javna last in zagotovljen enak dostop. Povzemanje navedenih trditev nas privede do spoznanja, da pojem javnega dobra lahko« razumemo »v širšem in ožjem smislu. **Javno dobro v širšem smislu** so stvari, dobrine in storitve, namenjene splošni rabi, izvajanju javnih služb in delovanju organov javne uprave. **Javno dobro v ožjem smislu** pa so le stvari, namenjene splošni rabi oziroma rabi vsakogar pod enakimi pogoji« (Virant 1996, 307).

Zakon o vodah (Ur. l. RS 67/2002) loči »naravno in grajeno javno dobro. **Naravno javno dobro** so celinske vode in vodna zemljišča ter morje in vodna zemljišča morja. Vodna zemljišča celinskih voda so zemljišča, na katerih je celinska voda trajno ali občasno prisotna. **Grajeno vodno javno dobro**« pa »opredeljuje kot vodno zemljišče, ki je nastalo zaradi prestavitve ali ureditve naravnega vodotoka, zaježitve tekočih voda, zaradi odvzema ali izkoriščanja mineralnih surovin ali drugega podobnega posega v prostor, in se ga lahko nameni splošni rabi« (Vugrin 2005, 418).

Vugrin (2005, 418) nato dodaja, da Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS 41/04) »opredeljuje pojem naravno javno dobro v razlagi pojmov, ki nastopajo v zakonu, in sicer v povezavi z naravnimi dobrinami. Poleg tega v temeljnem načelu ekološke funkcije lastnine obravnava rabo naravnega javnega dobra«.

Hoesch (v Hvala in drugi 2003, 112) pa utemeljuje, da se »naravne dobrine štejejo kot skupna dediščina človeštva in zato zadevajo obveznosti s tega področja celotno skupnost. Na teh dobrinah je dovoljena le raba, ki je določena z zakonom. V pravnem pogledu te naravne dobrine »javne stvari« in bremena doletijo državo« (lokalno skupnost). Javno dobro upravljajo javnopravne korporacije, ki imajo upravičenje uporabljati te naravne dobrine.

Omenjene korporacije nastanejo na podlagi državnega akta in ne podležejo pravilom zasebne avtonomije. Avtor dodaja še, da javno dobro in v zvezi s tem »skupno gospodarjenje« ni usmerjeno v dobiček, temveč v zadovoljevanje skupnih potreb, kar se dosega tudi z ustreznimi nadzornimi mehanizmi.

3.3.2 *Konceptualizacija pojma privatizacija*

V času velike depresije, leta 1930, je mnogo avtorjev sprva zagovarjajo **državno lastninjenje** kot rešitev za tedanje stiske. Na splošno so obstajali trije teoretični razlogi v prid državnemu lastninjenju. Prvič, kot zagotovilo da podjetja ohranijo ravnotežje med socialnimi in ekonomskimi cilji, kot da se zgolj osredotočajo na dobiček. Drugič, kot odziv na morebitni propad trga in oblikovanje naravnih monopolov, in tretjič, kot bolj zaželeno v razmerjih informacijskih asimetrij oz. v odnosu med javnostjo in zastopniki. Naknadno je državno lastninjenje pokazalo slabosti, kot so slabe spodbude in nadzor (Prasad 2007, 225).

Rus (v Beltram in drugi 1993, 21) trdi, da težnja »po privatizaciji izvira predvsem iz **krize države blaginje**, ki se je začela kazati v začetku 70. let in doživela svoj vrh v začetku 80. let«. Razumemo jo lahko kot naraščanje invazije države nad civilno družbo. Rešimo jo lahko samo s prenosom nekaterih funkcij na različne akterje civilne družbe, kakor so zasebna podjetja, organizacije in podobno. Mnogi izmed privržencev zasebnega lastnjenja, zlasti Margaret Thatcher, so ga zagovarjali predvsem zaradi dviga državnih prihodkov, spodbujanja gospodarske učinkovitosti, zmanjševanja državnega javnofinančnega poseganje v gospodarstvo, promoviranja lastninskega deleža, uvedbe konkurence in soočanja državnih podjetij s strožjo tržno disciplino (Prasad 2007, 225). **Cilji privatizacije** so kompleksne narave in obsegajo naslednje štiri dimenzije (Rus v Beltram in drugi 1993, 22):

- *učinkovitejšo porabo sredstev,*
- *večjo mobilizacijo potencialnih virov,*
- *večjo svobodo izbire za uporabnika,*
- *večjo neodvisnost posameznika od države.*

Politiko privatizacije lahko razumemo kot enega izmed najvidnejših znakov večje zanesljivosti trgov pri razdeljevanju virov. Privatizacija se nanaša na prodajo podjetij v državni lastnini ali njihovega premoženja zasebnim subjektom. Praksa privatizacije v več kot stotih državah pa lahko pomeni le legitimno in splošno sprejeto orodje državnih oblast (Megginson v Prasad 2007, 224).

Pod **pojmom privatizacija** razumemo »prehod od državne k tržni regulaciji družbenih služb, uvajanje privatne lastnine na področju družbenih dejavnosti, prenos proizvodnje storitev od javnih organizacij na privatne, deregulacijo, ki odpravlja državne monopole in prehod k enakega k neenakemu dostopu do storitev« (Rus v Beltram in drugi 1993, 30). Pojem privatizacija se nanaša na vse iniciative, katerih namen je povečati vlogo »zasebnih združenj pri uporabljanju družbenih sredstev in ustvarjanju blaga ter storitev z omejevanjem ali krčenjem vloge države« (Weizsäcker in drugi 2005, 4). V širšem smislu pomeni **prenos dejavnosti iz javnega sektorja v zasebni**, v ožjem pa **prenos lastninskih pravic iz javnega v privatni sektor** (Beltram in drugi 1993, 30). Pri tem pa je pomembno ločiti lastninsko pravico na (Rus v Beltram in drugi 1993, 31):

- a) pravico do razpolaganja, ki se pogosto istoveti s pravno lastnino, ki dopušča prodajo ali nakup oziroma prenos lastninskih pravic,
- b) pravico uporabe in pravico prisvajanja, ki se istovetita z ekonomsko lastnino oziroma s pravico upravljanja (slednja dopušča uporabo, upravljanje in prisvajanje rezultatov).

3.3.3 Oblike privatizacije

»Različni cilji in različne okoliščine zahtevajo uporabo različnih oblik privatizacije. Klasifikacija različnih oblik privatizacije glede na **stopnjo diverstiture** oziroma glede na **stopnjo razbremenitve države**« nam prikazuje spodnja tabela (glej Tabela 3.1.), ki jo je oblikoval Rondelli (v Beltram in drugi 1993, 36).

Tabela 3.1: Stopnje razbremenitve države (diverstitura)

NIZKA	SREDNJA	VISOKA
spodbude in jamstva za participacijo privatnega sektorja	partnerstvo med javnim in privatnim	prodaja javne lastnine privatnim podjetjem
pogodbe države z zasebnimi izvajalci (glede proizvodnje, storitev in dobrin)	deregulacija v smeri liberalizacije, ki olajšuje dostop do trga (demonopolizacija) zasebnim podjetjem	prenos kompetenc od vladnih organov na privatne subjekte (na kooperative, prostovoljne in cerkvene organizacije)

Vir: Rus v Beltram in drugi (1993, 36).

V zgornji tabeli so razvrščene »različne oblike privatizacije glede na stopno diverstiture. Slednjo spremlja tudi funkcionalna ločitev med zasebnim in javnim sektorjem: višja kot je diversitura, večja je ločitev med javnim in zasebnim sektorjem« (Rondelli v Beltram in drugi 1993, 36).

»Poleg omenjene klasifikacije je pomembna tudi klasifikacija oblik privatizacije glede na njihovo intenziteto«. Privatizacijo delimo na naslednje oblike, in sicer (Rus v Beltram 1993, 36):

- a) ***prikrite oblike**, ki se neformalno porajajo v vladno deregulacijo,*
- b) ***oblike kvaziprivatizacije**, ki se porajajo ob delnem prenosu lastninskih pravic od javnih na zasebne subjekte,*
- c) ***oblike popolne privatizacije**, ki zadevajo prenos vseh upravljavskih pravic in pravic do razpolaganja na zasebne akterje.*

Tabela 3.2: Klasifikacija oblik privatizacije glede na njihovo intenziteto

PRIKRITE OBLIKE PRIVATIZACIJE	OBLIKE KVAZI- PRIVATIZACIJE	OBLIKE POLNE PRIVATIZACIJ
pogodbeni plani	koncesije	leasing
managerske pogodbe	franšize	prodaja delnic
javne korporacije	vavčerji	esops in prodaja poslovnih enot

Vir: Rus v Beltram in drugi (1993, 37).

»Zdi se, da so pri nas in tudi v drugih državah vse pogostejše mešane oblike privatizacije oziroma oblike kvaziprivatizacije, saj zagotavljajo bolj ali manj partnersko sodelovanje vseh udeležencev, se pravi države, zasebnega sektorja, izvajalcev in tudi uporabnikov. Mešane oblike privatizacije formalno gledano zagotavljajo tudi uveljavljanje načel treh p-jev (Public Private Partnership) oziroma tretje poti« (Rus v Hvala in drugi 2003, 109).

3.3.4 Učinki privatizacije

Učinki privatizacije državnih struktur lahko variirajo glede na družbene okoliščine, zato je bolj pomembno vrednotiti učinke glede na splet okoliščin kakor pa na določeno situacijo. Kljub temu pa Weizsäcker (2005, 11–12) meni, da lahko **argumente** zasebnega lastninjenja razdelimo na tiste, ki zagovarjajo tovrsten pristop, in tiste, ki mu nasprotujejo. Zagovorniki trdijo, da je privatizacija potrebna, saj spodbuja učinkovitost in krepi državo blaginje (z

dodeljevanjem virov spodbuja posameznika k investiranju). Prenos lastništva iz javnega v zasebni sektor omogoča večjo osebno svobodo, saj se posamezniki lahko tako izognejo rigidni birokraciji, korupciji in nepotizmu, ki se pojavlja v državnem sektorju. In nenazadnje kombinacija zasebnega lastništva, primernih spodbud in pravil lahko ustvari pravične rezultate (v smislu, da nagradi tiste, ki so spretni, delavni in znajo tvegati). Nasprotno pa lahko privatizacija oslabi državo in njene sposobnosti zagotavljanja socialne pravičnosti, saj spodkopava načela demokracije. Lahko podredi javne dobrine tržnim imperativom, odločitve, sprejete na podlagi tržne logike, so pogosto v nasprotju z doseganjem javnih ciljev, strmenje k dobičku zasebnih ponudnikov lahko pomeni strošek pri zagotavljanju javnih storitev in zasebni sektor nikoli v celoti ne prevzame tveganj povezanih z zagotavljanjem javnih storitev, saj tam, kjer nastopi primanjkljaj, se zasebni ponudniki velikokrat zatečejo k subvencioniranju, dvigu cen storitev, zmanjšanju investicij ter stroškov pri vzdrževanju ali celo opustitvi dejavnosti.

Privatizacija povzroča pozitivne rezultate v določenih okoliščinah in negativne posledice na podlagi drugih. Naš cilj je identificirati dejavnike uspeha in neuspeha, ne pa se ideološko prerekati za ali proti privatizaciji (Weizsäcker in drugi 2005,351).

Pozitivni učinki privatizacije so (Weizsäcker in drugi 2005,352–353):

- privatizacija povzroča dvig investicij za razvoj infrastrukture, zlasti tam, kjer javni sektor ni zmožen financirati potrebnih del ipd.;
- dviguje kakovost storitev, vendar hkrati povzroča tudi dvig cen slednjih;
- povzroča varčevanje davkoplačevalskega denarja, saj povečuje ekonomsko učinkovitost, posledično odstranjuje omejitve pri odpuščanju delovne sile in s tem viša raven nezaposlenosti;
- večja konkurenčnost in posledično viša raven inovativnosti in kreativnosti;
- pritiska na državo, da oblikuje nove oblike regulacije, katerih namen je nadzorovanje pravil igre privatizacije; regulacija je potrebna zlasti za varstvo potrošnika, varstvo okolja pred škodljivimi posledicami, v razvijajočih državah pa tudi za ohranjanje enakosti socialnega dostopa.

Negativni učinki so (Weizsäcker in drugi 2005,354–355):

- privatizacija poudarja pomanjkljivosti zakonodaje na področju investicij, saj v številnih primerih vlade niso pripravljene ali sposobne zagotoviti formalna pravila, ki bi jih v svojem delovanju spoštovali zasebni investitorji;

- nekateri primeri privatizacije lahko povzročijo oblikovanje naravnih monopolov in s tem nezadostno tekmovalnost;
- povzroča marginalizacijo revnih, saj se z dvigom kvalitete storitev lahko posledično tudi dvignejo cene, kar pa bogati, v nasprotju z revnimi lažje sprejmejo;
- povzroča prenehanje križanja javnih subvencij;
- oblikujejo se deficitarne pogodbe, kar pomeni, da so pogosto oblasti in državljani v slabšem položaju, saj nimajo toliko informacij kakor izkušena mednarodna podjetja;
- povzroča goljufije in korupcijo, saj skupaj z deregulacijo ustvarjata pogoje, ki podjetjem omogočajo sleparsko in goljufivo delovanje. Prav zaradi tega se ponekod ločevanje med javnim in zasebnim sektorjem enači z zakonitim in transparentnim delovanjem na eni strani ter kriminalnemu delovanju (izogibanju davčnim obveznostim) na drugi strani;
- skupaj z deregulacijo povzroča ustvarjanje situacij, ko je delovanje regulatorjev pod nadzorom tistih, ki naj bi jih sami regulatorji nadzirali;
- zaradi večje tekmovalnosti so lahko včasih tudi višje cene storitev;
- povzroča slabitev načel demokracije in participacije, saj se zmanjšuje državni nadzor nad delovanjem zasebnih podjetij;
- povzroča privatiziranje nekaterih vrst javnih dobrin, ki so neprimerne za tovrsten proces;
- povzroča slabšanje stanja že tako zadolženih držav. Kakor vemo, je javna zadolženost eden izmed ključnih razlog, da se vlade odločajo za uvedbo privatizacije, saj globalno tekmovalnost za znižanje davčnih stopenj zmanjšuje finančno sposobnost držav. Prioriteta držav je zaradi tega raje uravnotežen državni proračun kot zagotavljanje socialne pravičnosti.

3.3.5 Privatizacija vode

Privatizacija vode pomeni prenos nadzora voda in/ali storitev na področju upravljanja z vodami na zasebna podjetja. Storitve upravljanja voda lahko vključuje zbiranje, čiščenje, distribucijo vode in čiščenje odpadne vode v skupnosti (Naresh Kumar 2012, 1).

Draper (2008, 494) ugotavlja, da **mehanizmi za dodeljevanje vode** obstajajo v širokem kontinuumu strategij. Na eni skrajnosti kontinuuma obstaja javna razporeditev, v kateri je voda dodeljena v skladu s pravili vlade same. Na drugi skrajnosti pa obstaja zasebna dodelitev (ali trgovanje lastninskih pravic vode), v kateri je voda lahko kupljena ali prodana po pogodbi na zasebnih vodnih trgih, podobno kakor ostali naravni viri, kot sta nafta ali zlato. Vzdrž

tega kontinuuma, med tema dvema poloma, avtor pojasnjuje, da ležijo različne oblike javno-zasebnega dodeljevanja, in sicer (Draper 2008, 494):

- Javno dodeljevanje: s tem mehanizmom vladna agencija nadzoruje, ureja in upravlja dodeljevanje vodnih virov v skladu z veljavnimi zakoni. Tovrstno dodeljevanje lahko spodbudi pravičnost in omogoča odločevalcem, da se izognejo nekaterim nenavadnim vidikom vodnih virov. Javno dodeljevanje lahko zaščiti revne in ohranja trajnostni vidik. Močne razloge za dodeljevanje lahko opazimo v medresorskih dodelitvah in prerazporeditvah, saj je tam država pogosto edina institucija, ki vključuje vse uporabnike vodnih virov in je hkrati pristojna za vse sektorje, ki so uporabniki vode.
- Zasebno dodeljevanje: v tem sistemu se dodeljevanje določi z zasebnimi transakcijami med dvema ali več imetnikoma tržljivih vodnih pravic v sklopu prostega trga. Pri tem Dinar (v Draper 2008, 494) opredeljuje **trg vode** kot izmenjavo pravic uporabe vode, v primerjavi z začasno izmenjavo določene količine vode med sosednjimi uporabniki. Da lahko govorimo o konkurenčnem vodnem trgu, morejo obstajati nekateri pogoji.
- Javno-zasebno dodeljevanje: pri tem modelu so uporabljeni elementi tako javnega kakor tudi zasebnega dodeljevanja. Namen je razumeti vrline trga ob hkratnem minimiziranju negativnih posledic, ki bi lahko nastopile.

Obstaja več **modelov** privatizacije vode, ki so trenutno v trendu v različnih delih sveta. Glede na stopnjo privatizacije, jih lahko na splošno razvrstimo v tri glavne kategorije, in sicer (Naresh Kumar 2012, 1–2):

- Naročila za opravljanje storitev: v tem modelu je javni organ v celoti odgovoren za delovanje ter vzdrževanje sistema. Oblikuje le pogodbe za opravljanje določenih del, ki trajajo od enega do treh let. Slednje vključujejo dejavnosti, kot so odčitavanje števecov, zaračunavanje in vzdrževanje. Čeprav sta javno lastništvo ter strukture glede odgovornosti v skupnosti ohranjene, je transparentnost izvajanja dokaj omejena, ker izvajalec naročil ni izbran po odkritih pogajanjih in ker primanjkuje nadzor in regulacija.
- (Načrt), izgradnja, izvajanje, lastninjenje in prenos ali (D) BOOT oz. (Design), Built, Operate, Own in Transfer: ta model privatizacije se običajno uporablja za razvoj sistema infrastrukture, npr. čistilne naprave, ki zahtevajo velike finančne vsote. Zasebni izvajalec je zadolžen za financiranje, gradnjo, upravljanje in vzdrževanje objekta za določeno časovno obdobje (običajno več kot 20 let). Ob koncu obdobja zadolžitve se infrastruktura lahko ponovno prenese na javni organ ali pa se samo

podaljša pogodba. Ta model je bolj razširjena v državah v razvoju, primer sta Bolivija in Indija.

- Odsvojitve: v tem modelu vladni ali javni organ nagradi zasebnega izvajalca v okviru regulativnega režima s popolnim lastništvom in odgovornostjo vodovodnega sistema, vključno z vodnimi viri. To traja tudi v obliki 10–20 let obnovljivih naročil na območju celotnega sistema. Vlada premakne delovanje v zasebne roke z namenom izboljšanja učinkovitosti. Konkurenca je omejena skozi proces ponudb za odsvojitve. Od zasebnega podjetja se nato pričakuje, da prevzame tveganja in poplačilo za naložbe/dobiček.

Prasad (2007, 219) pa je razdelil evropske države, ki uveljavljajo načela PSP-ja (Private Sector Participation) v tri tabore. Država, ki izvaja polno privatizacijo s strogo regulacijo je Velika Britanija. Države, ki uveljavljajo nekakšno zmes PSP-ja, so Belgija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Italija in Španija. In nenazadnje države, ki izvajajo PSP, vendar brez dobička kot motiv, so Avstrija, Danska in Švedska.

4 IZBRANI PRIMERI PRIVATIZACIJE

V sledečem poglavju bom podrobneje opredelila spremembe, ki so nastopile po uvedbi programa privatizacije vodnega sektorja v treh državah glede na predhodno zastavljene kriterije. Pri tem pa je pomembno poudariti, da se stopnja in tip privatizacije razlikuje od primera do primera. Država se glede na lastne družbene, institucionalne in ekonomske lastnosti odloči, v kolikšni meri želi vpeljati privatizacijska načela.

Zakaj sem se torej odločila za Veliko Britanijo, Francijo in Česko? Sprva naj omenim, da sem se želela omejiti na evropske države, saj slednje odražajo bolj sorodne družbene in politične okoliščine v primerjavi s Slovenijo. **Velika Britanija** je s Thatcherjevo vladavino ponovno obudila neoliberalno paradigmo in z njo povezano privatizacijo. Zaradi tega menim, da je ena izmed vodilnih držav v procesu privatizacije vode. Kljub v nadaljevanju prikazanih negativnih posledicah privatizacije je Velika Britanija z ustanovitvijo novih regulatornih agencij in izboljšanju vodovodnega sistema in kvalitete vode dokazala, da jo lahko vidimo kot primer dobre prakse. Iz **Francije** izvirajo vodne multinacionalke, npr. Suez in Veolia, ki dominirajo vodni trg v več kot stotih državah od leta 1853 dalje (Hall in Lobina 2008, 2). Hkrati pa je pomembno omeniti dejstvo, da Francija od leta 2010 strmi po ponovnem poddržavljenju vodnih podjetij zaradi korupcij, goljufij in precenjenosti. Zaradi tega lahko Francijo obravnavam kot primer slabe prakse. Za konec še primer **Česke**. Izbrala sem jo zaradi sorodnosti s Slovenijo. Obe tranzicijski državi sta vstopili v Evropsko Unijo istega leta in za obe je značilno, da imata majhno, a hkrati odprto gospodarstvo. Razlika se v kaže v tem, da ima Češka višjo stopnjo privatizacije vode in da opazno okreva iz gospodarske krize.

4.1 VELIKA BRITANIJA

4.1.1 Cilj

Do leta 1989 so bile v Veliki Britaniji vodne in komunalne storitve v lasti javnega sektorja. Po tem letu je britanska vlada naredila radikalni korak v prid privatizaciji. Razlogi so bili: povečanje konkurence, izboljšanje učinkovitosti zasebnega sektorja in nujno potrebne zasebne investicije v dotrajan vodni sistem, ki ni dosegal novo nastalih evropskih standardov za kvaliteto vode. Tako je deset vodnih in komunalnih podjetij dobilo monopolne pravice za 25 let upravljanja na svojih regijah (Dore in drugi 2004, 43).

Kot dodatek privatizaciji pa so ustanovili tri nadzorne agencije, in sicer: Urad za vodne storitve (Office of Water Services – OFWAT), Inšpektorat za pitno vodo (Drinking Water

Inspectorate – DWI) in Agencijo za okolje (Environmental Agency – EA) (Dore in drugi 2004, 43).

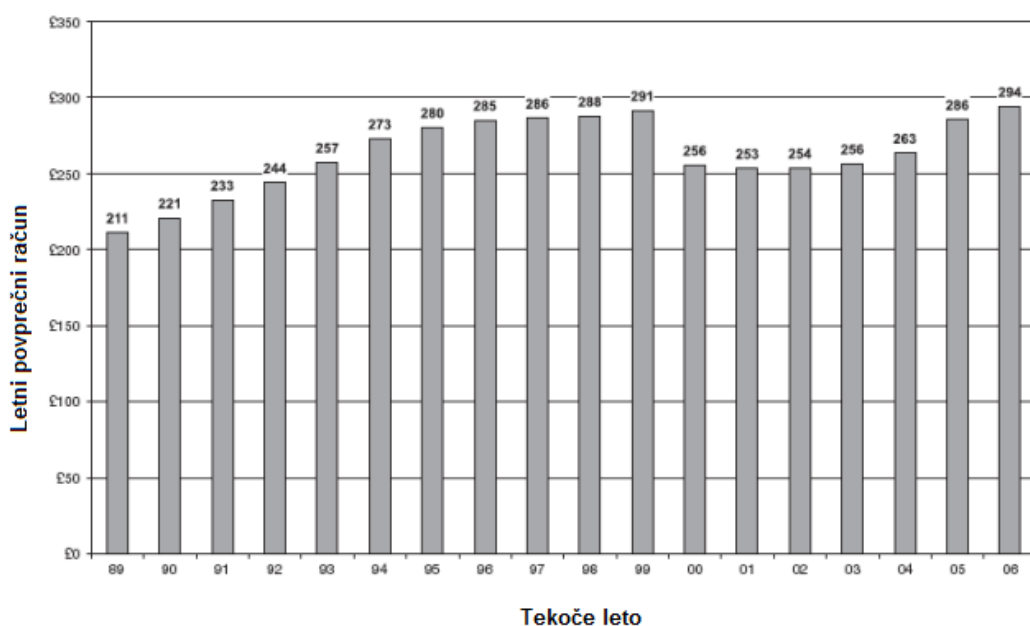
4.1.2 Mehanizem

Privatizacija vode v Veliki Britaniji je pokazala ostro **porast cen vode**. Povprečen letni račun za vodo in komunalno je narasel s £120 na leto leta 1989 na £294 leta 2006, to je povečanje za 245 % v 17 letih (Slika 4.1). Realno predstavlja povečanje za 39 % nad splošno stopnjo inflacije (Hall in Lobina 2007, 10).

Vzorec nihanja cen (Slika 4.2) kaže na začetni hitri vzpon v letu 1990 in kasnejše počasno višanje. Po uradni reviziji in nato določitvi cen Urada vodnih storitev je leta 2000 opaziti znižanje za okoli 12 % cene vode. Cene so se nato izravnale, vendar ne za dolgo, saj je leta 2004 mogoče ponovno opaziti hitro zvišanje, sledila pa je druga revizija Urada za vodne storitve (Hall in Lobina 2007, 10).

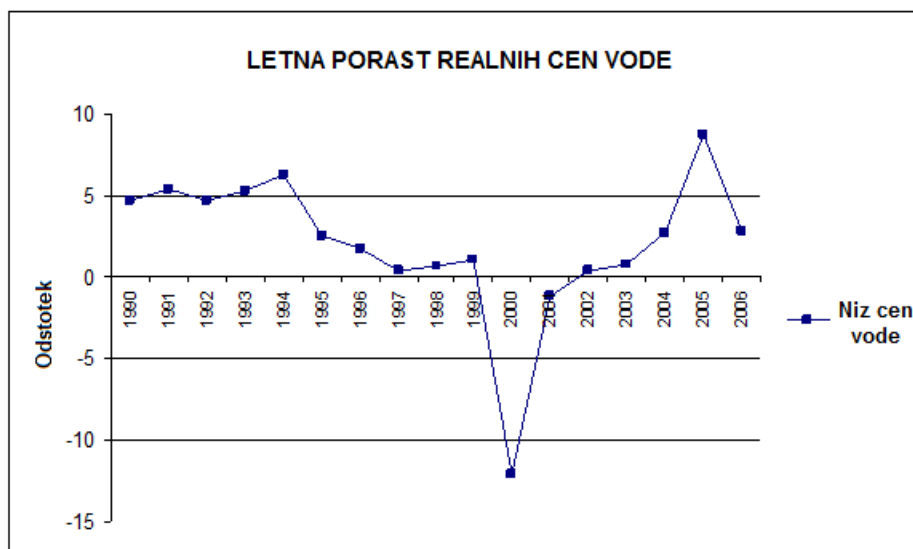
Hall in Lobina (2007, 10–11) ugotavljata, da račun za vodo kaže na enakomerno zaračunavanje stroškov poslovanja. Kar pomeni, da je cenovno višji račun posledica različnih elementov povezanih s kapitalom, in sicer kapitalske zahteve, obresti in dobiček, ki so se v izbranem obdobju kar podvojile. Na primer, v obdobju od 1989 do 1998 se je skupni dobiček brez obdavčenja za deset vodnih podjetij povečal za 142 % (Dore in drugi, 44).

Slika 4.1: Povprečni letni strošek (v £) za vodo v letih 1989–2006



Vir: OFWAT v Hall in Lobina (2007, 11).

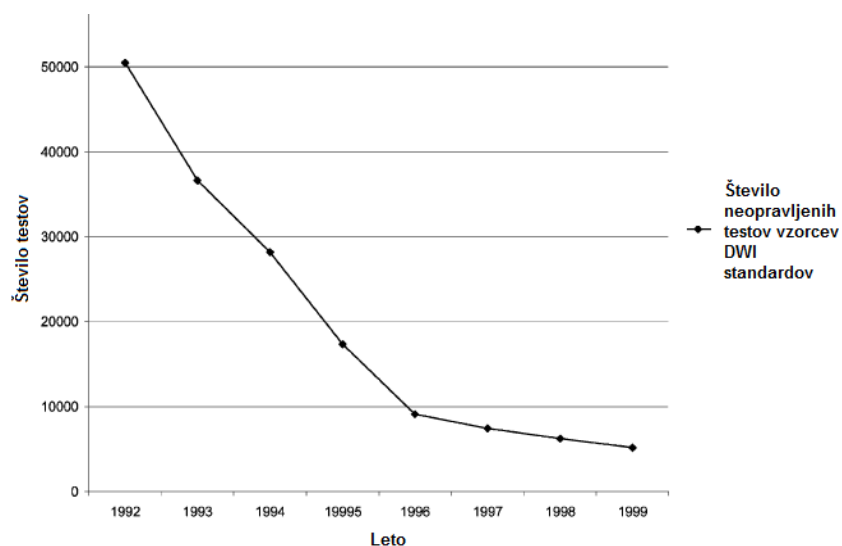
Slika 4.2: Letna porast cen v letih 1989–2006



Vir: OFWAT v Hall in Lobina (2007, 11).

Ob standardu cen vode je pomembno omeniti tudi **kvaliteto vode**. Od privatizacije dalje je opaziti porast kvalitete pitne vode. Glede na opravljene teste se odstotek opravljenih testov viša in odstotek neopravljenih niža (Slika 4.3). Izboljšanje kvalitete vode je tako lahko pripisati bodisi prednosti privatizacije bodisi posledici ustanovitve novih nadzornih teles (Dore in drugi 2004, 45).

Slika 4.3: Število neopravljenih testov glede na DWI standarde v Angliji in Walesu



Vir: Green v Dore in drugi (2004, 46).

4.1.3 Strošek

Opaziti je trend večanja **investicij** v vodnem sektorju od leta 1989 oziroma od uvedbe privatizacije. Urad za vodne storitve (OFWAT) ocenjuje, da je v petnajstih letih po privatizaciji bilo vloženih £ 55 milijard, v povprečju £ 3,7 milijard na leto, kar je v primerjavi z obdobjem od leta 1980 (£ 2 milijardi) znatno več. Razlika £ 1,7 milijarde na leto predstavlja 46 % vseh izdatkov (Hall in Lobina 2007, 4)

Investicije so se v pred privatizacijskem obdobju od 1985 pa do 1989 postopoma povečevale z 1,6 milijarde na 2,2 milijarde na leto, kar pa je v primerjavi s post privatizacijskem obdobjem za več kot polovico manj (Tabela 4.1).

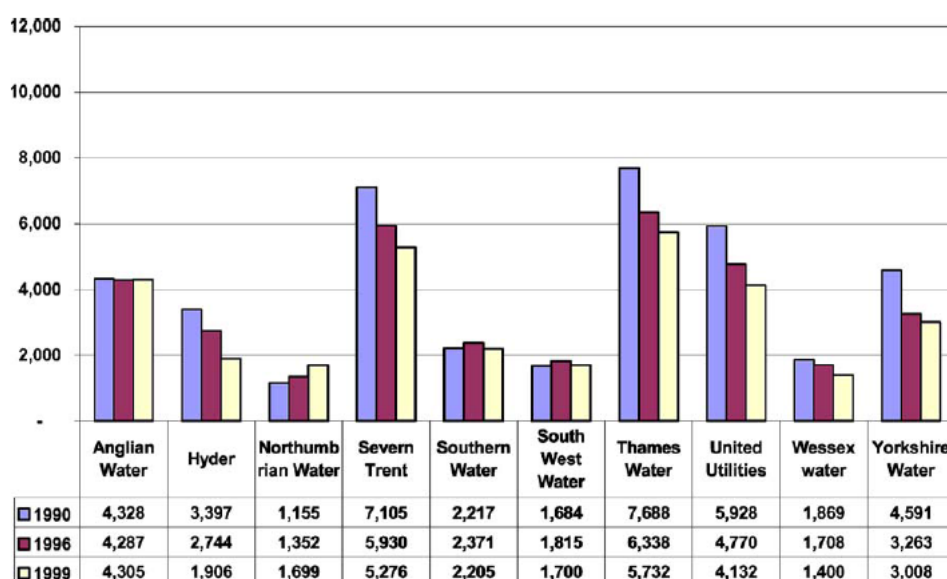
Tabela 4.1: Raven investicij (£ milijard) in stopnja rasti pred in po privatizaciji

	1985	1989	2004	povprečna letna stopnja rasti v %
pred privatizacijo	1,6	2,2	-	8 %
privatizirana podjetja in OFWAT	-	2,2	3,6	3 %

Vir: Lastna tabela na podlagi podatkov (Hall in Lobina 2007, 4).

Spodnja Slika 4.4 prikazuje **število zaposlenih** v desetih zasebnih podjetjih na področju vode v obdobju od leta 1990 pa do leta 1999. Razvidno je, da se je zaposljivost v osmih podjetjih zmanjšala in v dveh zvišala. Izjema sta družbi Anglian Water in Northumbrian Water, kjer je prišlo do porasta zaposljivost, ker sta ti družbi prevzeli manjša podjetja. Leta 1990 je bilo skupno število zaposlenih 39,962, v letu 1999 pa se je to število spustilo za 21,5 % oziroma na 31,363. Zaposleni, ki so ohranili delovna mesta, so bili deležni boljšega usposabljanja, višjih plač in so tako izboljšali delovno okolje (Dore in drugi 2004, 44).

Slika 4.4: Število zaposlenih v zasebnih podjetjih



Vir: Lobina in Hall v Dore in drugi (2004, 45).

Spremembe v številu delovnih mest lahko razumemo kot strukturno spremembo, ki je bila nujno potrebna za zagotovitev višje učinkovitosti. Četudi je v obdobju po privatizaciji opaziti izboljšanje produktivnosti dela, je stopnja produktivnosti še vedno nižja kakor pred njo (Tabela 4.2). Hall in Lobina (2007, 8) ugotavljata, da slabše rezultate ne moremo pripisati uvedbi privatizacije.

Tabela 4.2: Rast produktivnosti pred in po privatizaciji

	pred privatizacijo 1985-1990	po privatizaciji 1990-1999
	<i>Povprečna letna sprememba v %</i>	<i>Povprečna letna sprememba v %</i>
rast v rezultatih	2.7	2.6
sprememba v zaposljivosti	-1.9	-2.8
produktivnost dela	4.5	5.4
skupna produktivnost	2.3	1.6

Vir: Lastna tabela na podlagi podatkov (Hall in Lobina 2007, 9).

Če povzamemo, podatki o privatizaciji vode v Veliki Britaniji kažejo na eni strani višanje cene vode in zmanjšanje števila zaposlenih za 21,5 % do leta 1999. Na drugi pa izboljšanje

skladnosti z Evropskimi standardi in zmanjšanje števila prekrškov s področja varovanja okolja. Opaziti je tudi izboljšanje kvalitete vode, vendar zaradi ustanovitve dodatnih regulatornih teles, ne pa dodatne konkurence (Dore in drugi 2004, 46).

4.2 FRANCIJA

Francoski model je opredeljen v Nacionalnem vodnem aktu iz leta 1964 in 1992. Akt navaja na regionalni ravni vzpostavitev dveh teles, in sicer **Vodne agencije** in **Odbora za porečje**. Vodne agencije, katerih delo poteka pod nadzorom Ministrstva za okolje, so odgovorne za vodno upravljanje na regionalni ravni v vsaki izmed šestih večjih povodij v državi. Agencije so finančno neodvisne, vire pridobivajo iz davkov odtegnitvenih voda in davkov za onesnaževanje. V zameno za zbiranje teh davkov nudijo tehnično in finančno pomoč občinam. Odbor za porečje pa nudi politične in administrativne posvete regionalnim, resornim in občinskim politikom, predstavnikom uporabnikov, nevladnim organizacijam in državnim predstavnikom (OECD 2009, 36–37).

V nasprotju z Veliko Britanijo so v Franciji občine odgovorne za izvajanje organizacije za dodeljevanje pitne vode in sanitarnih storitev, vključno z investicijami, operacionalizacijo in vzdrževanjem. Občine imajo prosto izbiro pri metodi za izvajanje teh funkcij. Storitve lahko izvaja občina sama, glede na število prebivalcev v posamezni občini pa lahko sodeluje s sosednjimi občinami, zaposli javno podjetje ali izbere zasebno podjetje. Zasebni izvajalci so do leta 2012, priskrbovali kar 72 % gospodinjstev s pitno vodo in 55 % gospodinjstev z odpadnimi storitvami v Franciji (OECD 2009, 37).

4.2.1 Cilj

Glede na francosko zakonodajo lahko javno storitev (gradnjo ali izvajanje storitve) opravi zasebno podjetje na podlagi pogodbe, ki mu jo dodeli lokalna organ. Vzpon slednjega lahko zabeležimo v letih 1950 do 1970, ko je bil glavni **namen** vključevanja zasebnega sektorja razširitev vodnega omrežja na ruralna območja in preskrbovanje z vode urbanim centrom (Reynaud 2007, 12). Kasneje se je to še okrepilo, saj lokalne avtoritete niso bile več tehnično in finančno zmožne vzdrževati in širiti vodni in komunalni sistem (Dore in drugi 2004, 46).

Tabela 4.3: Razvoj sodelovanja zasebnikov v sektorju dodeljevanja vode v Franciji

LETO	1938	1964	1975	1979	2001
JAVNO	83 %	56 %	50 %	47 %	20 %
ZASEBNO	17 %	44 %	50 %	57 %	80 %

Vir: Lastna tabela na podlagi podatkov (Reynaud 2007, 12).

Zgornja tabela (Tabela 4.3) prikazuje tržni delež zasebnikov vodnega sektorja v obdobju od leta 1938, ko je delež obsegal samo 17 %, pa do leta 2001, ko je Ministrstvo za okolje ocenilo, da obsega 80 %. Glavna značilnost zasebnega sektorja je njegova oligopolistična oblika s tremi poglavitnimi podjetji, in sicer: »Générale des Eaux (Véolia Environnement), Lyonnaise des Eaux (ONDEO-SUEZ družba) in SAUR (Bouygues družba)«. Slednji predstavljajo skoraj celoten (98 %) zasebni trg (Reynaud 2007, 12).

4.2.2 Mehanizem

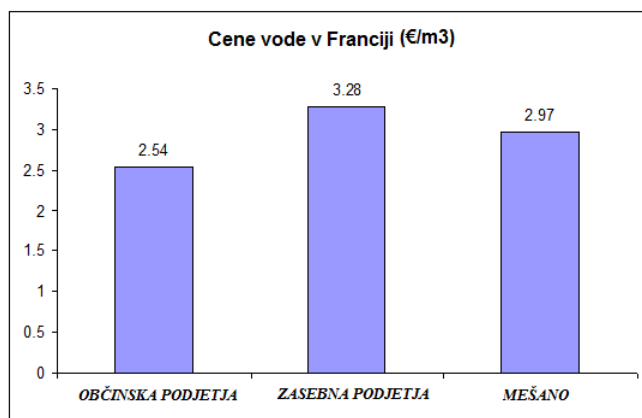
Standard **cene vode** lahko v Franciji pojasnimo s primerjanjem zaračunanih cen v javnih in zasebnih podjetjih. Letno pridobljeni podatki konsistentno kažejo na višjo ceno zasebnih podjetij v primerjavi z občinskimi. Leta 2004 je bila povprečna zaračunana cena zasebnikov za kar 29 % višja v primerjavi z občinskimi podjetji (Hall in Lobina 2008, 21), kar je razvidno tudi s Slike 4.3.

Razhajanje v ceni lahko delno pojasnimo z višjo kvaliteto nujenih storitev s strani zasebnikov, različnimi metodami obračunavanja amortizacije in nerealno nizkimi cenami javnih služb. Razumljivo je tudi, da po privatizaciji cena vode poskoči zaradi visoko vloženega kapitala, potrebnega za obnovitev infrastrukture (Dore in drugi 2004, 48). Kljub temu je nedavna analiza obsegajoča 5000 občin v Franciji, ki je vključevala tudi vse zgoraj opredeljene faktorje, pokazala, da je privatizacija sama odgovorna za razliko v ceni za 17 %. Raziskava je tudi pokazala, da izbira zasebnih podjetij preko javnih kaže na zvišanje povprečne maloprodajne cene vode v občini. Povprečna cena za dobavo 120 kubičnih metrov vode na leto se dvigne iz približno 151 € na 176 € (Chong in drugi v Hall in Lobina 2008, 21).

Naj omenim primer izrazite neučinkovitosti privatizacijskega procesa v francoskem mestu Grenoble. Leta 1989 je župan mesta Grenoble dodelil 25-letno pogodbo za upravljanje vodnih storitev franšizi Suez-Lyonnaise, COGNESE. Podjetje je v pogodbi sklenilo, da bo občini

plačalo vstopni davek v višini 225 milijonov frankov. Slednje pa je podjetje izterjalo od uporabnikov vode, pri katerih je z nelegitimnimi metodami napihnilo račune za vodo. Po protestih javnosti je sodišče sklenilo, da se je privatizacija zgodila v zameno za finančne prispevke podjetja za volilno kampanjo župana. Od takrat je ta praksa nelegalna v Franciji (Dore in drugi 2004, 49).

Slika 4.5: Povprečna cena vode na gospodinjstvo na m^3 v Franciji leta 2004



Vir: Hall in Lobina (2008, 22).

4.2.3 Strošek

V Franciji so tako javni kakor tudi zasebni izvajalci deležni subvencij s strani različnih državnih ravni. Vladne agencije zagotavljajo približno 137 milijonov USD na državni ravni za različne vodne in komunalne projekte (Dore in drugi 2004, 48). Ta sredstva so zbrana preko nacionalnega sistema za stave in preko računov za vodo t. i. »water bill« (International Office for Water 2009). Ta račun ustreza ceni za storitev in ne ceni porabljene vode. Temeljno načelo v Franciji je, da »vodo plačujemo sami«, kar pomeni, da ni davkov, ki bi pokrivali stroške za vzdrževanje obstoječe in gradnjo nove infrastrukture. Višina tega računa je odvisna od geografskega dejavnika, razdalje med posameznimi domovi, kvalitete vode, okoljskih standardov in turizma (EAUFRANCE 2013). Skratka, zasebna podjetja **financirajo** samo tretjino odhodkov za zgradnjo in vzdrževanje vodovodnih objektov (Dore in drugi 2004, 48). Na primer, leta 2006 so z računi za vodo zbrali 11,8 milijard evrov. 629 milijonov evrov je prejela država v obliki davkov, 2.993 milijonov evrov so prejela lokalna telesa, 1.445 milijonov so prejele vodne agencije, 6.753 milijonov evrov pa so prejeli delegirani operaterji (International Office for Water 2009, 30).

Subvencije pa niso edini element, ki ga francoska vlada uporablja in ima škodljive učinke na tržne spodbude. Francoska zakonodaja opredeljuje, da dobitnik pogodbe za upravljanje dodeljevanja vode ne sme zmanjšati **število zaposlenih** v obratu ali zmanjšati višino njihove plače, ko steče proces privatizacije. Če zasebno podjetje želi zmanjšati delovno silo, mora opraviti finančno težak postopek odpravnine (Dore in drugi 2004, 48).

Kar se tiče **investicij**, pa država ne dopušča tuje konkurence. 96 % trga obvladujejo tri velika domača podjetja, in sicer Lyonnaise des Eaux ki nudi storitve 18.8 % občin, Ge'ne'rale des Eaux z 36.7 % in SAUR z 40 % leta 2002 (Dore in drugi 2004, 48). Slednje pa je povzročilo nekakšno mrežno reakcijo na domačem trgu, saj je omogočil, da se ta podjetja razširijo na mednarodno raven. Razširitev je razvidna skozi dobičkonosnost podjetij, ki je posledica višjih cen vode in subvencij za investicijske dohodke znotraj domačega trga (Dore in drugi 2004, 48).

Če povzamemo, francoska privatizacije je prevzela obliko številnih pogodb z zasebnim sektorjem, pri katerih so cene poskočile za 40 %. Večina zasebnih podjetij je ohranila državne subvencije in tako investirala v infrastrukturo samo eno tretjino lastnih dohodkov. Tako so te pogodbe in subvencije omogočile razvoj nekaj majhnih podjetij, ki so kasneje postala multinacionalke (Dore in drugi 2004, 49).

4.3 ČEŠKA

Leta 1991 je Češka z Aktom obsežne privatizacije omogočila prenos pravic in prodajo deležev zasebnim podjetjem in tako oblikovala pogoje za liberalizacijo vodnega sektorja. S sprejetjem nadaljnjih aktov (npr. Akt malih podjetij, Akt sistemov za dodeljevanje vode ter odpadnih voda) pa je omogočila najprej prenos pravic za upravljanje z vodo in odpadnimi vodami na zasebna podjetja ter nato še oblikovala pogoje za pridobitev koncesij. Vključitev zasebnega sektorja k vodnim dejavnostim se je aktivno začelo v letih od 1993 do 1995 (Neumann 2003, 1).

4.3.1 Cilj

Pred letom 1990 je bilo vodno upravljanje prepuščeno devetim velikim državnim podjetjem, katerih proces načrtovanja je bil prepuščen Ministrstvu za gozdove in vodo. Po letu 1990 so centralno upravljanje vode in odpadnih voda prepustili lokalnim avtoritetam, tako kot je že bilo leta 1948. Kljub decentralizaciji je Ministrstvo za okolje še vedno odgovorno za zaščito

pred površinskimi vodami in poplavami ter Ministrstvo za kmetijstvo za upravljanje vodo in vodnim trgom (Neumann 2003, 19).

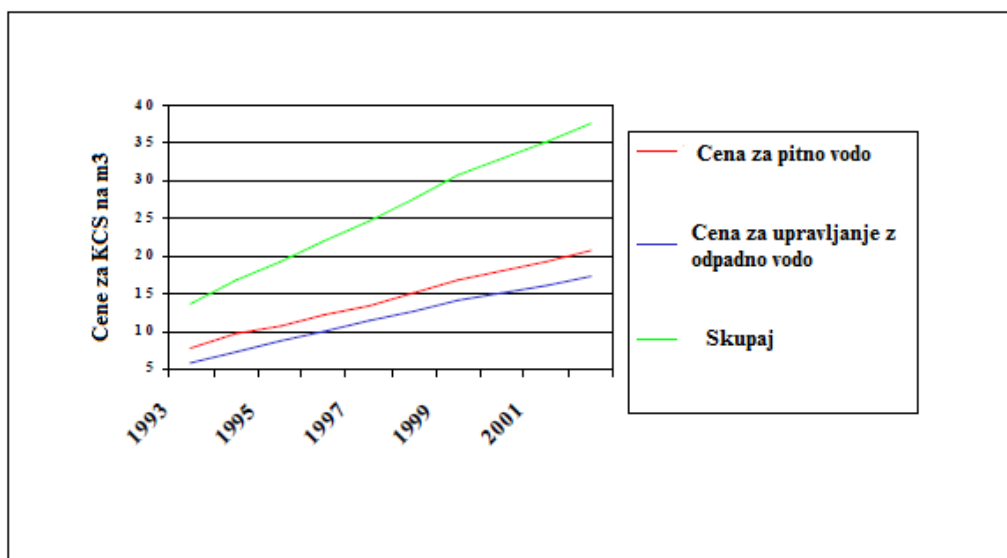
Zanimivost češkega modela je, da je strmela po hitri privatizaciji in liberalizaciji. Bila je prva država z izvedljivim sistemom masovne privatizacije. Prvi razlog v prid privatizaciji je bil, da enostavno zasebna podjetja boljše upravljajo in izvajajo vodne storitve. Drugi razlog so bili politični pritiski Evropske unije po povečanju infrastrukturnih investicij, ki so bile nujno potrebne za implementacijo evropskih direktiv o pitni vodi in odpadnih voda. Tretji razlog je bila odprava občinskih proračunskih primanjkljajev (Neumann 2003, 2).

Delež privatiziranega vodnega trga leta 2003 je obsegal 80 % vodnih družb, in sicer s tremi vodilnimi podjetji (Veolia Water, Anglian Water in Ondeo) (Maslyukivka in drugi 2003, 33). Obseg sprivatizirane vode je na Češkem višji od evropskega povprečja in celo višji kot v Veliki Britaniji ali Franciji (Neumann 2003, 3).

4.3.2 *Mehanizem*

Cena vode je bila do leta 1990 enotna v vseh institucijah, ki so bile odgovorne za upravljanje z vodami v češkem gospodarstvu. Po letu 1990 je bilo upravljanje preneseno na lokalne institucije, ki so nato dobile avtoriteto nad določitvijo cene. Cene so se tako od 0,9 KCS zvišale na povprečno 37,69 KCS na m³ pitne vode in odpadnih voda. Cene se razlikujejo glede na regijo ter na pooblaščen institucijo in variirajo od 25KCS pa tja do 60KCS na m³ (oziroma od 0,80 € do 1,90 €) (Neumann 2003, 13). Manjša podjetja, ki imajo manj kot 10 % zasebnih vlagateljev, pa imajo pogosto nižje cene, to pa zaradi tega, ker so deležne državnih in evropskih subvencij za investiranje v nove projekte (Maslyukivka in drugi 2003, 35).

Slika 4.6: Razvoj cen vode na Češkem od 1993 do 2002



Vir: CMKOS v Neumann (2003, 15).

Kljub višanju cen vode od leta 1993 (Slika 4.6) ni opaziti presežka povišanja cen glede na druga sektorja v gospodarstvu. Leta 2002 je bila cena pitne vode in odpadnih voda okoli 80 % povprečja EU. Cene so nadzorovane v skladu s pravili Ministrstva za kmetijstvo in Ministrstva za okolje ter občin. Cena vode je izračunana na podlagi predhodno podanega izračuna stroškov podjetja. Težava, s katero se srečujejo, je, da so izračuni stroškov podjetij velikokrat težko preverjeni. Skratka, na splošno so cene obravnavane kot dokaj visoke (Neumann 2003, 14).

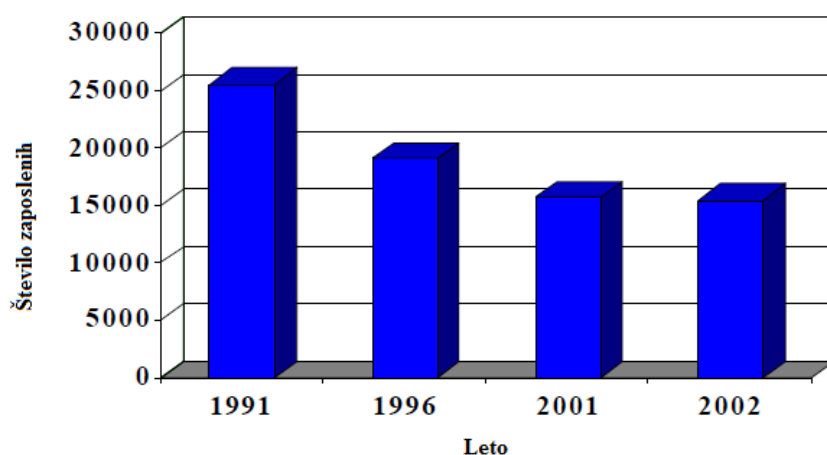
Kar se tiče **kvalitete vode**, Maslyukivka in drugi (2003, 34) ugotavljajo, da je bila pred privatizacijo že v skladu z najstrožjimi evropskimi standardi. Po njej pa je postala še boljša, saj so zasebne družbe začele uporabljati nova sredstva za »zdravljenje« vode. Dodatno pa se je zaradi zvišanja tarife povpraševanje po vodi zmanjšalo, kar pa je tudi vplivalo na njeno kvaliteto.

4.3.3 Strošek

Privatizacija vodnih podjetij je povzročila veliko zmanjšanje **števila delovnih mest**. Od 25.519 zaposlenih v sektorju oskrbe z vodo in odpadnih voda v letu 1991 pa do 15.420 v letu 2002 (glej Slika 4.7). Ocenjeno je, da je bilo pred letom 1990 okoli 15 % delovnih mest v presežku. Zaradi tega lahko privatizaciji pripišemo zmanjšanje delovnih mest za 25 % do leta 2002 (Neumann 2003, 15).

Dodatno pa sindikati trdijo, da so kolektivna pogajanja težja zaradi privatizacije. Združenje delodajalcev je odpovedalo kolektivno pogodbo za področje vode. Kot posledica naraščajo razlike plačil med podjetij. Hkrati, pa treba poudariti, da plače v vodnem sektorju ustrezajo povprečni plači države. Zgodi se tudi, da so zaposleni v podjetij, ki so v lasti multinacionalk, nekoliko bolje plačani (Neumann 2003, 15).

Slika 4.7: Število zaposlenih na Češkem od 1991 do 2002



Vir: CMKOS v Neumann (2003, 16).

Pred letom 1990 so bile **investicije** nudene s strani države. Sedaj lokalne avtoritete ali zasebna podjetja skrbijo za kritje svojih investicijskih stroškov. Obstajajo pa tudi subvencije s strani Državnega sklada za okolje in Evropske unije za infrastrukturni razvoj. Toda za slednje so upravičena samo podjetja, ki imajo v lasti manj kot 10 % zasebnega deleža (Maslyukivka in drugi 2003, 35).

5 UPRAVLJANJE NA PODROČJU VODOOSKRBE V SLOVENIJI

Sledeče poglavje je namenjeno pojasnjevanju obstoječe ureditve na področju vodooskrbe v Sloveniji. Uporabila ga bom kot izhodišče pri napovedovanju možnih sprememb v primeru privatizacije vode oziroma če bi načini za dodeljevanje pitne vode skupaj s čiščenjem odpadnih voda prešli v last zasebnim podjetjem.

5.1 PREGLED ZAKONODAJE NA EVROPSKI RAVNI

Naj na začetku omenim dve mednarodni pogodbi, ki se ne nanašata neposredno na upravljanje voda, sta pa vplivali na obliko in vsebino skoraj vseh direktiv s področja varstva voda. To je »**Konvencija o presoji čezmejnih vplivov na okolje** (sprejeta v finskem Espooju leta 1991) in **Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah** (Aarhuška konvencija)« (Štvars 2013, 258).

Vodno pravo je del okoljske zakonodaje Evropske unije. Od sedemdesetih let prejšnjega stoletja je EU sprejela več kot 200 predpisov na področju varstva okolja. Države članice so odgovorne za izvajanje okoljske zakonodaje EU, zato lahko Evropska komisija proti državi članici, ki zakonodaje ne izvaja, ustrezno sproži sodni postopek pred Sodiščem Evropske unije (Evropska komisija 2013b, 6).

Evropska komisija posveča tudi velik pomen pomoči državam članicam pri učinkovitem izvajanju predpisov. Države članice imajo tako na voljo različne oblike pomoči, kot so krepitev zmogljivosti, finančne podpore, izmenjave dobrih praks preko neformalnega omrežja IMPEL ipd. (Evropska komisija 2013b, 6). Po letu 1975 je Evropska unija sprejela preko dvajset direktiv in povezanih pravnih aktov s področja voda. Za nas najpomembnejše so (Štvars 2013, 18–25):

- **Vodna direktiva (Direktiva 2000/06/ES)**, krovna direktiva na področju voda, ki določa »okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode«;
- **Direktiva o okoljskih standardih kakovosti (Direktiva 2008/105/ES)**, ki določa seznam prednostnih snovi;
- **Direktiva o podzemni vodi (Direktiva 2006/118/ES)**;
- **Direktiva o pitni vodi (Direktiva 98/83/ES)**, ki ureja kakovost pitne vode;
- **Direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode (Direktiva 91/271/EGS)**, ki ureja področje zbiranja, čiščenja in izpuste za komunalno odpadno vodo;
- **Nitratna direktiva (Direktiva 91/676/EGS)** in

- **druge direktive s posrednim vplivom na upravljanje voda.**

Vse navedene direktive so bile v slovenski pravni red prenesene sočasno z vstopom Slovenije v EU ali pa so njihova določila bila kasneje prenesena na podlagi Zakona o vodah, Zakona o varstvu okolja, Zakona o ohranjanju okolja in Pravilnika o pitni vodi ter povezanih podzakonskih aktih. Na področju izvajanja storitev pa veljajo predpisi javno zasebnega partnerstva, in sicer (Ministrstvo za finance 2014):

- **Direktiva 2000/c121/02 (Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law);**
- **Direktiva o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (Direktiva 2004/17/EC);**
- **Direktiva o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (Direktiva 2004/18/EC).**

5.2 UREDITEV NA NACIONALNI RAVNI

Za področje voda, natančneje oskrbe s pitno vodo, je odgovorno **Ministrstvo za kmetijstvo in okolje**, v okviru katerega delujejo **Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje** ter **Agencija RS za okolje**, natančneje **Urad za upravljanje z vodami**.

Za zagotavljanje pitne vode, odvajanje in čiščenje odpadnih voda ter ravnanje s komunalnimi in industrijskimi odpadki so odgovorne lokalne oblasti vsaka na svojih območjih. Občine so pravnoformalno obvezujoče (Zakona o varstvu okolja, 26. člen), da zagotovijo lokalne javne službe varstva okolja za dejavnosti, kot je tudi oskrba s pitno vodo. »Pravnoformalna obveznost izvajanja lokalnih javnih služb varstva okolja ne pomeni, da občine tudi dejansko same izvajajo te službe. Izvajanje lahko zagotavljajo v petih organizacijskih oblikah, ki jih opredeljuje Zakon o gospodarskih javnih službah, in sicer: *režijski obrat, javni zavod, javno podjetje, koncesija in vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava*« (ARSO 2002, 1). Glede na navedeno lahko sklepamo, da je v rokah lokalnih avtoritet, kako se bodo odločile za način izvajanja vodnih storitev ter se na podlagi ustreznih pravnih aktov tudi ravnale.

V Sloveniji je 57« podjetij, ki izvajajo javno službo oskrbe s pitno vodo v 193 občinah«, večina (47) je javnih podjetij v lasti občin. »Preostala podjetja so delniške družbe, ki imajo poleg občinske lastnine tudi drugo lastniško strukturo. Specializirana podjetja so štiri in opravljajo izključno javno službo oskrbe s pitno vodo, druga podjetja pa opravljajo tri ali več

obveznih javnih služb«. Javno službo na področju »oskrbe s pitno vodo v nekaterih manjših občinah opravljajo tudi režijski obrati, ki delujejo v sklopu občinskih uprav. Še vedno pa v manjših občinah (zlasti v izrazito ruralnem področju) skrbijo za oskrbo s pitno vodo razne združbe in organizacije brez zakonske podlage (npr. vaški odbori, vodovodni odbori, zadruga in krajevne skupnosti). Ocenjuje se, da je na ta način oskrbljeno s pitno vodo okoli 20 % prebivalstva v Sloveniji« (ARSO 2002, 3).

Iz analize pravnih aktov je razvidno, da »občina ali druga lokalna skupnost z odlokom določi **koncesionarja** (pravno ali fizično osebo) za opravljanje javne službe za oskrbo prebivalstva s pitno vodo« (Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vodnih virov v Republiki Sloveniji za oskrbo s pitno vodo, 4. člen). »Na podlagi vodnega dovoljenja (za rabo, določeno v 125. členu Zakona o vodah) ali koncesije (za rabo, določeno v 136. členu ZV-1) pa ta lahko pridobi **vodno pravico**. Imetnik vodne pravice je za rabo vode, naplavin ali vodnih zemljišč v lasti države dolžan plačevati tudi vodno povračilo. Slednje se plača ob upoštevanju načela povrnitve stroškov, ki vključujejo stroške izvajanja javnih služb po ZV-1, stroške investicij in vzdrževanja vodne infrastrukture ter stroške odškodnin po ZV-1« (Kočevar 2009, 39).

Financiranje javne službe se »zagotavlja s ceno vode, vzdrževalnino, prispevkom za priključitev na javno vodovodno omrežje, drugimi storitvami javne službe, predpisanimi taksami, iz poračunov in drugimi viri« (Odloka o oskrbi s pitno vodo, 45. člen). Javna služba pri upravljanju svojih nalog uporablja **vodno infrastrukturo** v lasti države ali občin, za katero plačuje najemnino. Podrobnejše obveznosti v zvezi z upravljanjem infrastrukture se uredijo v koncesijski pogodbi (Uredba o načinu opravljanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, 7. člen).

Cena pitne vode se izračuna na podlagi Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur. l. RS 87/2012). »Cena storitve oskrbe s pitno vodo je sestavljena iz treh delov, in sicer: iz omrežnine, vodarine in stroškov vodnih povračil. Omrežnina je del cene, ki pokriva letne stroške javne infrastrukture, ki je namenjena oskrbi s pitno vodo na območju občine in se uporabnikom lahko obračuna v dvanajstinah glede na zmogljivost priključkov« (Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, 13. člen). 16. člen Pravilnika (Ur. l. RS 87/2012) opredeljuje, da omrežnina vključuje:

- *stroške amortizacije ali najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura;*
- *stroške zavarovanja infrastrukture javne službe;*

- *stroške odškodnin, ki vključujejo odškodnine za služnost, povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe;*
- *stroški obnove in vzdrževanja priključkov na javni vodovod v obsegu nalog izvajalca javne službe oskrbe s pitno vodo v skladu s predpisom, ki ureja oskrbo s pitno vodo;*
- *stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti v skladu s predpisi, ki urejajo nadomestilo za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima;*
- *plačilo za vodno pravico v skladu s predpisi, ki urejajo vode;*
- *odhodke financiranja v okviru stroškov omrežnine, ki vključujejo obresti in druge stroške, povezane z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture javne službe oskrbe s pitno vodo.*

»Vodarina je del cene, ki pokriva stroške izvajanja javne službe in se uporabnikom obračuna mesečno glede na dobavljeno količino pitne vode. Stroški vodarine vključujejo proizvodne stroške, torej stroške materiala in storitev, splošne stroške izvajanja javne službe in donos na vložena sredstva izvajalca. Stroški vodnih povračil so stroški v skladu s predpisi, ki določajo vodna povračila« (Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, 13. člen).

Obstoječi slovenski model privatizacije na področju voda lahko opredelimo kot *(D) BOOT model* ali *model (načrt), izgradnja, izvajanje in prenos*. Za ta model je značilno, da se uporabi zasebna podjetja za razvoj sistema infrastrukture. Zasebni izvajalec (v našem primeru javno podjetje, javni zavod, koncesionar, režijski obrad in druga dejavnost) je zadolžen za stroške gradnje, upravljanja in vzdrževanja objekta za določeno časovno obdobje. Ob koncu obdobja zadolžitve se infrastruktura lahko ponovno prenese na javni organ ali pa se samo podaljša pogodba. Ta model uporablja elemente tako javnega kakor tudi zasebnega sektorja. Država želi preko javnih podjetij vpeljati načela zasebnega sektorja, a hkrati z nadzorom in določitvijo cen vode ohraniti vpliv.

6 SKLEPI

Od devetdesetih let dalje smo priča valu privatizacije vodnega sektorja. Razloge za to lahko pripišemo dvema vzrokoma. Prvič, države zaradi prezadolženosti niso več zmožne financirati investicij, ter drugič, zaradi nujenja stroškovno neučinkovitih storitev niso več zmožne zagotavljati visoko kvalitetnih storitev ob nizkih stroških poslovanja. Tako vidijo rešitev le v vključevanju zasebnega sektorja. Slednji naj bi izboljšal učinkovitost in vpeljal nove ideje ter nujno potrebne finančne vzpodbude pri reševanju krize upravljanja. V kolikšni meri je privatizacija vode v realnosti uspešna in katerim smernicam mora slediti, da doseže visoko mero učinkovitosti, pa sem raziskovala v empiričnem delu diplomske naloge. Kot izhodišče naj najprej predpostavim obstoj nekega idealnega sveta, kjer obstaja *stanje absolutne učinkovitosti*. S slednjem razumemo, da s privatizacijo vode država dosega njen prvotni namen in da tako trg kakor javni sektor delujeta brez negativnih eksternalij. To pomeni, da podjetja zagotavljajo izjemno kvalitetne storitve ob zelo nizkih cenah na enoto in da z zagotavljanjem storitve ne povzročajo negativnih posledic tistim, ki niso vključeni v sam proces. Torej, če so vsi trije pogoji usklajeni, pomeni, da podjetja dosegajo pri svojem upravljanju stanje absolutne učinkovitosti (Dore in drugi 2004, 42). Glede na opravljeno mednarodno primerjalno analizo Velike Britanije, Francije in Češke lahko zaključim, da se trenutno stanje zelo razlikuje od stanja absolutne učinkovitosti. Preden preidem v podrobnosti, naj še enkrat poudarim dejstvo, da se stopnja privatizacije razlikuje glede na politične, družbene in ekonomske okoliščine posamezne države in da obstoj dveh popolnoma enakih modelov privatizacije vode ni možen. V četrtem poglavju diplomske naloge sem analizirala spremembe, ki so se zgodile po uvedbi privatizacijskega programa voda v Veliki Britaniji, Franciji in Češki. Spremembe sem razvrstila glede na Daugbjergovo tipologijo javnopolitičnih sprememb na (Daugbjerg 1998, 70–72): cilj kot osnovni namen izvajalca, mehanizem kot ceno in kvaliteto vode ter strošek kot investicije in število zaposlenih v družbi. Slednje sem naredila z namenom, da bom pri odgovarjanju na drugo raziskovalno vprašanje lahko podala napoved možnih posledic v Sloveniji. Glede na prvi kriterij lahko sklenem, da je bil glavni namen za uvedbo privatizacije v vseh državah isti – zmanjšanje proračunskega primanjkljaja in doseganje novonastalih evropskih standardov. Drugi kriterij, cena vode, je pokazal, da je skrb nasprotnikov privatizacije upravičena, saj so se cene dvignile do dvakratne vrednosti, kar pa bi lahko deloma pripisali tudi stroškom obnove zastarelega vodovodnega omrežja. Ne smemo pa pozabiti, da se je skupaj z dvigom cene vode dvignila tudi kvaliteta vode. Zadnji kriterij je pokazal upad števila zaposlenih v Veliki Britaniji in Češki domnevno zaradi

zagotavljanja večje produktivnosti znotraj podjetja. Izjema je Francija, kjer je zakonsko prepovedano odpustiti delavce. V nasprotju pa je bilo pri višini plače zaposlenih, kjer trdijo, da so delavci deležni višjih plač ter boljšega usposabljanja in izobraževanja. Pri deležu investiranja pa se srečujemo s težavami. Češka in zlasti Francija omogočata državne subvencije zasebnim podjetjem, kar pa je v popolnem nasprotju z osnovnem namenom politike privatizacije. Edino Velika Britanija je pokazala večanje stopnje investicij, četudi majhne v vodnem sektorju od leta 1989 dalje. Kot pomemben dodaten vidik zasebnega upravljanja z vodami so sistemi nadzora in regulacije. Velika Britanija je z ustanovitvijo treh novih nadzornih teles pokazala, da če želimo zagotoviti visoko kvaliteto storitev ob ohranjanju realnih cen, ki jih ponuja zasebni sektor, potrebujemo dodatni nadzor na izbranem področju. Francija je s primerom mesta Grenoble, kjer je prevladala goljufija in korupcija tudi dokaz tega. Skratka, na prvo raziskovalno vprašanje lahko odgovorim z ugotovitvijo, da ni mogoče izbrati sklopa dejavnikov, ki bi pripomogli k uspešni privatizaciji vode, saj je v realnosti mnogo neodvisnih spremenljivk, ki vplivajo na njen potek. Spremenljivke se lahko odražajo glede na pravni okvir države, stopnji diverstiture, značilnosti gospodarskega trga znotraj države, stopnji politične kulture ipd. Pravnoformalno gledano je privatizacija s svojimi zasnovnimi idejami učinkovita politika pri reševanju proračunskega primanjkljaja, vendar v realnosti se sreča z mnogimi nepremostljivimi ovirami.

»Oskrba s pitno vodov v Sloveniji je v domeni posamezne občine in ne države. Naloga občin je, da zagotavljajo pitno vodo ustrezne kakovosti in posledično tudi opravljajo nadzor nad izvajanjem te javne službe, ne glede na to, na kakšen način se le-ta izvaja« (Čepeljnik in Pogačnik 2013, 3). Evropska komisija je pred letom dni razburila slovensko in evropsko javnost s predlogom direktive o javnih naročilih, ki naj bi po mnenju medijev pomenila začetek tihega privatizacijskega procesa, med drugim tudi na področju vodooskrbe. Četudi so sprejetje direktive ustavili, so se razprave o morebitni popolni privatizaciji vode v Sloveniji nadaljevale. Ob tem se poraja vprašanja, ali je odločitev za privatizacijo sploh mogoča. Če pogledamo najprej nadnacionalno raven odločanja, je pri sprejemu ustreznih določil, ki bodo zavezale države članice k privatizaciji vode, po mnenju dr. Žiga Vodovnika, odvisno predvsem pretakanje politične moči in pritiski velikih korporacij ter evropskega demosa (Priloga C). Gledano s tega vidika, se odločanje o privatizaciji na nacionalni ravni v veliki meri ne razlikuje. Glede na nedavne proteste s strani državljanov lahko sklepam, da dokler bo javnosti enotna in aktivna, do sprejema takih politik ne bo prišlo. Če pa bi prišlo do tega, bi sprejem nove zakonodaje pomenil reformo tretjega reda po Daugbjergu. Iz politike

zagotavljanja oskrbe vode vsem bi prešli k politiki dobička. Nova zakonodaja bi tako bila osnovana na načelu odkupa državne lastnine (v primeru javnih služb je to infrastruktura) s strani zasebnih podjetij na področju vodnih storitev. Ostali predpisi na področju voda bi bili bodisi prenovljeni bodisi ohranjeni enaki. Ker v mednarodno primerjalni analizi Velike Britanije, Francije in Češke nisem zasledila sprejetje novih predpisov na področju vode, bom v nadaljevanju upoštevala ohranitev obstoječe veljavne zakonodaje. Pravnoformalno gledano je v Sloveniji cena komunalnih storitev regulirana s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, zato ni možno, da bi se cene nenadzorovano poviševale. Isto velja za kakovost vode. »Privatizacija kot taka ne bi smela vplivati na kakovost storitve, saj morajo tudi zasebna podjetja izpolnjevati zahteve iz Uredbe o oskrbi s pitno vodo« (Čepeljnik in Pogačnik 2013, 3). Kljub temu lahko naletimo na pet problematičnih reakcij privatizacijskega procesa. Kakor vemo, je cena sestavljena iz različnih delov (omrežnine, vodarine in stroškov vodnih povračil), višina, katerih nato določi končno ceno vode (Poglavje 5.2). V ceno je vključena omrežnina oziroma stroški amortizacije infrastrukture. Zasebna podjetja, ki bi izvajala samo politiko dobička, bi ta denar amortizacije minimalno vlagala nazaj v infrastrukturo (ali pa sploh ne). Kar pa posledično pomeni popolno odpoved delovanja vodovodne infrastrukture čez toliko let (Priloga A). Druga reakcija v zvezi s ceno so stroški, povezani s poslovanjem podjetja. Zasebna podjetja bi zvišala ceno vode, da bi lahko pokrila stroške poslovanja, na primer plače uslužbencev, ki pa so bile prej v domeni države. Tretja reakcija je dostopnost. Z zvišanjem cene vode bi otežili dostop socialno ogroženim. Dostopnost mora biti univerzalna in jo najdemo tudi v Deklaraciji človekovih pravic. Gospodarski in profitni motiv tukaj nimata mesta (Priloga C). Četrta reakcija se nanaša na kvaliteto vode. Podjetja bi najprej zaradi strmenja k dobičku opustila neobvezne teste in raziskave o kakovosti pitne vode. Čeprav so standardi določeni v Uredbi o oskrbi s pitno vodo, pa bi podjetja lahko zaobšla pravila z izvajanjem političnih pritiskov (primer tega so lahko multinacionalke v Franciji). Dr. Gašperšič, vodja sektorja za vodo na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje meni, da je vse seveda odvisno od tega, kako naročnik storitve, v našem primeru državni igralci ali pa tudi javnost in nevladne organizacije, uspe nadzirati in obvladovati izvajalca storitve (Priloga B). Iz cene in kvalitete vode je razvidno, da bi se poleg samega cilja politike, spremenili tudi mehanizmi le-te. Zadnja reakcija pa je vpliv na okolje v primeru neupoštevanja okoljevarstvene zakonodaje. To bi lahko v skrajnem primeru, glede na okoljevarstveno organizacijo Alpe Adria Green, povzročilo grožnjo zdravju ljudi (Priloga D). Poleg cene in kvalitete vode pa bi lahko prišlo tudi do sprememb v številu zaposlenih v vodnih podjetjih.

Podjetje, ki se ravna po motivu profita, bi odpustilo zaposlene z opravičilom, da želi povečati produktivnost podjetja, kakor se je to zgodilo v Veliki Britaniji in Češki. Skratka, če primerjam morebitne posledice privatizacije vode v Sloveniji in v izbranih državah mednarodno primerjalne analize, lahko ugotovimo, da ni večjih razlik. Kakor sem že v prejšnjem odstavku pojasnila, v vseh izbranih državah lahko zasledimo porast cene in zmanjšanje zaposlenih. Češka, katera uporablja podoben način izračuna cene vode kakor Slovenija je tudi zabeležila dvig cen. V Veliki Britaniji in na Češkem je bilo opaziti porast kvalitete vode, vendar so za to morali poostrili nadzor. Na drugo raziskovalno vprašanje lahko odgovorim, da popolna privatizacija oskrbe z vodo v Sloveniji ne bi bila nujno slaba stvar, če bi bila zasebna podjetja pod ustreznim nadzorom, dokaz tega je Velika Britanija. Popolnoma razumljivo je, da bodo zasebna podjetja strmela k dobičku, saj si le s tem lahko zagotovijo preživetje na trgu. Naloga države pa je, da skrbi za ustrezen nadzor in dodatno regulacijo, da ne bi prišlo do izkoriščanja. Poleg državnega nadzora bi lahko imele pomembno vlogo tudi nevladne organizacije, kakor je Adria Alpe Green, katera je po svoji vlogi, ki jo upravlja kot društvo v javnem interesu, že po statutu pripravljena sprejeti dodatno vlogo pri nadziranju zasebnih podjetij (Priloga D). Skratka, odločitev popolne privatizacije vode v Sloveniji bi pomenila uskladitev zelo različnih interesov. Tako kot v državah mednarodno primerjalne analize (Velika Britanija, Francija in Češka) kot pri nas, je lahko opaziti zelo močno javnost in nevladne organizacije, ki se zavzemajo za uveljavljanje vode kot človekove pravice na eni strani in zagovorniki privatizacije (državnimi igralci in zasebnimi podjetji) na drugi strani.

7 LITERATURA

1. ARSO. 2002. *Poročilo o stanju okolja 2002. Lokalne javne službe varstva okolja*. Dostopno prek: <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/poro%C4%8Dila/poro%C4%8Dila%20o%20stanju%20okolja%20v%20Sloveniji/PSO2002.html> (5. junij 2014).
2. Beltram, Peter, Mira Bitenc, Mitja Kamušič, Zinka Kolarič, Darja Piciga, Veljko Rus, Nada Stropnik in Miha Kovač, ur. 1993. *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti: možnosti in omejitve*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
3. Bernard, Vojko. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 18. junij.
4. Cervantes, Juan. 2013. Ideology, neoliberalism and sustainable development. *Human Geographies —Journal of Studies and Research in Human Geography* 7 (2): 25–34.
5. Čepeljnik, Matej in Marko Pogačnik. 2013. *Odgovor na Stališče Skupnosti občin Slovenije do predloga sprememb direktive EU o koncesijah, ki bi omogočila privatiziranje oskrbe s pitno vodo*. Dostopno prek: http://www.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/NOVICE/vode/Odgovor_MF_na_stalisca_SOS.pdf (12. junij 2014).
6. Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure. Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate.
7. Dore Mohammed H.I., Joseph Kushner in Klemen Zumer. 2004. Privatization of water in the UK and France—What can we learn? *Utilities Policy* 12: 41–50.
8. Draper, Stephen E. 2008. Limits to Water Privatization. *Journal of Water Resources Planning & Management* 134 (6): 493–503.
9. EAUFRANCE. 2013. *The water bill*. Dostopno prek: <http://www.services.eaufrance.fr/en/about-services/water-bill> (30. maj 2014).
10. Evropska Komisija. 2013a. *Evropska komisija zanika povezavo, da bi predlog direktive o koncesijah vodil v privatizacijo oskrbe z vodo*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/slovenija/hp/2013-0219-predlog-direktive-o-koncesijah_sl.htm (5. marec 2014).
11. --- 2013b. *Politike Evropske unije: Okolje*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sl/environment_sl.pdf (9. junij 2014).
12. Fink-Hafner, Danica, ur. 2007. *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Gašperšič, Peter. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 10. junij.

14. Hall, David in Emanuele Lobina. 2007. *From a private past to a public future? – the problems of water in England and Wales*. Dostopno prek: <http://www.psiru.org/reports/2008-02-W-UK.doc> (2. junij 2014).
15. Hall, David in Emanuele Lobina. 2008. *Water privatisation*. Dostopno prek: <http://www.psiru.org/reports/2008-04-W-over.doc> (29. maj 2014).
16. Hočevar, Zdravko. 2014. Intervju z avtorico. Koper, 6. junij.
17. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2005. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University press.
18. Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti. 2003. *Sodobna država. Kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Društvo Občanski forum.
19. International Office for Water. 2003. *Organisation of water management in France*. Dostopno prek: <http://www.oieau.fr/IMG/pdf/IOWater-WaterManagementFrance.pdf> (29. maj 2014)
20. Knoepfel, Peter, Corrinne Larrue, Frederic Varone in Michael Hill. 2007. *Public policy analysis*. Bristol: Policy Press.
21. Kočever, Jernej. 2009. *Pravna ureditev varstva voda v republiki Sloveniji*. Diplomsko delo. Univerza v Mariboru: Pravna fakulteta. Dostopno prek: <http://dkum.unimb.si/IzpisGradiva.php?id=11228> (7. junij 2014).
22. Kovačič Peršin, Peter, ur. 1996. *Kritika neoliberalizma*. Ljubljana: Društvo 2000.
23. Kraft, Michael E. in Scott R. Furlong. 2010. *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. Washington: CQ.
24. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 87–100. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Maslyukivska, Olena, M. Sohail in Bradford Gentry. 2003. *Private Sector Participation in the Water Sector in the ECA region: Emerging Lessons*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/env/outreach/35191789.pdf> (2. junij 2014).
26. Ministrstvo za finance. 2014. *Javno-zasebno partnerstvo. Predpisi*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javno_zasebno_partnerstvo/predpisi/ (13. junij 2014).
27. Murray, Warwick E. in John D Overton. 2011. Neoliberalism is dead, long live neoliberalism? Neoliberalism and the international aid regime of the 2000s. *Progress in Development Studies* 11 (4): 307– 319.

28. Naresh Kumar, K. 2012. Water Privatization: Causes and Consequences. *Golden Research Thoughts* 2 (3): 1–7.
29. Naumann, Matthias. 2003. *Working Paper. Current Status of Water Sector Restructuring in the Czech Republic*. Dostopno prek: http://www.irsnet.de/forschung/forschungsabteilung2/intermediaries/WP1_CzechRepublic.pdf#page=22&zoom=auto,-107,758 (2. junij 2014).
30. *Odlok o oskrbi s pitno vodo*. Ur. l. RS 33/02. Dostopno prek: http://www.rvk-jp.si/upload/doc/458_Odlok_o_oskrbi_s_pitno_vodo.pdf (7. junij 2014).
31. OECD. 2009. *Dealing with post-decentralisation implications in the water sector. Based on country experience cases*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/environment/outreach/44096445.pdf> (28. maj 2014).
32. Prasad, Naren. 2007. Privatisation of water: a historical perspective. *Law, Environmental and Development Journal* 3 (2): 217–234.
33. *Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja*. Ur. l. RS 63/09. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=93533> (8. junij 2014).
34. Reynaud, Arnaud. 2007. *Social policies and private sector participation in water supply – the case of France*. United Nations Research Institute for Social Development. Dostopno prek: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/30625D1A28E4EB5AC12572B30041C487/\\$file/France_web.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/30625D1A28E4EB5AC12572B30041C487/$file/France_web.pdf) (29. maj 2014)
35. *Stvarnopravni zakonik (SPZ)*. Ur. l. RS 87/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200287&stevilka=4360> (10. marec 2014).
36. Štvars, Luka, ur. 2013. *Direktive EU na področju upravljanja voda*. Ljubljana: Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije.
37. *Uredba o načinu opravljanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda*. Ur. l. RS 109/10. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=101699> (7. junij 2014).
38. *Uredba o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vodnih virov v Republiki Sloveniji za oskrbo s pitno vodo*. Ur. l. RS 64/1995. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=16749> (7. junij 2014).
39. Virant, Grega. 1996. Javno dobro. V *Upravni zbornik 1996*, ur. Lovro Šturm, 303 – 323. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
40. Vodovnik, Žiga. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 11. junij.

41. Vugrin, Marijana. 2005. Definiranje pojma javno dobro. *Geodetski vestnik* 49 (3): 416–423.
42. Weizsäcker, Ernst U., Oran R. Young, Matthias Finger in Marianne Beisheim, ur. 2005. *Limits to Privatization: How to Avoid too Much of a Good Thing*. London: Earthscan.
43. *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)*. Ur. l. RS 39/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545> (7. junij 2014).
44. *Zakona o vodah (ZV-1)*. Ur. l. RS 67/02. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1244> (7. junij 2014).

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z direktorjem Rižanskega vodovoda Koper, Zdravkom Hočevarjem

1. Gledano na časovno obdobje, recimo 10 let vnaprej, ali je popolna privatizacija vode v Sloveniji sploh možen scenarij? Glede na obstoječe debate v zvezi z evropsko direktivo o podeljevanju koncesij?

Tle je treba razlikovati dve stvari, vodni viri in oskrba z vodo, ta je zdaj v zakonodaji in je v sklopu države. To je zdaj en problem. Drugi sklop problema pa je zdaj infrastruktura, ki zdaj funkcionira, in je to občinska infrastruktura. To so različni pristopi k reševanju tega problema. To po navadi glede te direktive mešamo. Kar se tiče te infrastrukture, ki je zdaj občinska bi jo lahko že zdavnaj privatizirali, to je stvar občin, in se točno ve prednosti. Občine dajajo v najem, ampak ni rečeno da je to javno, na primer, mi Rižanski vodov smo javno podjetje in dajajo to nam v najem in mi to najemnino preko omrežnine računamo našim občanom. Ampak interes občin, javnega, je normalna oskrba z vodo, kar pomeni, da ne odigrava kapital te vloge ki bi jo odigraval, če bi bili mi privat. Kaj to pomeni, pogledaš dobiček, zvišaš cene in seveda, če to greš delat, kaj delaš ... proizvod vprašanje kakšne kvalitete je. Pri nas pa je obratno, proizvod dobre kvalitete in skozi po ceni navzdol, zato da to uslugo in pravico do vode imajo vsi. Če pogledamo našo (Rižansko) infrastrukturo, je nabavna vrednost...je malokdo ki bi si upal to infrastrukturo prodat. Ste imeli že kakšno povpraševanje s strani multinacionalk? Ne, enostavno, tisti ki bi to naredi bi ga ljudje kosili. Čisto drugače pa je pri vodnih virih. Mi plačujemo določene takse državi,

zaradi tega, če pa pogledaš vire je pa to v navednicah lahko zelo nevarno. Ker vodni vir je pa tisti, ki je srce vsega skupaj in daja to vodo in nekateri celo razmišljajo o temu, da bi država to lahko naredila, seveda to je za državo denar, ker tisti ki ima vir... je srce celega sistema. In tukaj vidimo večje nevarnosti, da lahko pride do kakršnih koli privatnih vrzeli. In kaj potem, tisti ki ima vodni vir, zastavlja potem ceno. Zdaj za vodni vir plačujemo takso, vsak ki ima vodni vir mora državi plačevati takso, tudi mi. To so zaenkrat normalne cene in država ne more navijati cen. Če gre pa to v privat roke, nimaš več... in to (taksa za vodni vir) je potem vhodna cena, cene za naše občane. ... če bi prišlo v privat roke bi bilo zelo nevarno. Moramo vedeti, da so tukaj tudi ogromne amortizacije. In amortizacija pomeni denar, če ti ta denar amortizacije ne vlagaš nazaj v infrastrukturo, ta propada. Seveda, kapital to infrastrukturo »zmolzne« in to je ogromno denarja, ki ostala ampak ta čez toliko let ne funkcionira več.

2. Če bi prišlo do privatizacije oskrbe z vodo, kakšne učinke bi ta sprememba po vašem mnenju povzročila?

Zakonodaja pravi, da ni samo oskrba z vodo, ampak tudi odvajanje in čiščenje. Najbrž bi tle sistem zaškripal in varovanjem okolja kot celote. Drugo je sama kvaliteta vode. Vprašanje če bi kapital o tem razmišljal. To so raziskave, ki tudi stanejo. Zadnje je cena vode. Se pravi, če bi mi imeli nastavljeno tako cenovno politiko, da bi delali dobiček, drugo leto moraš ta dobiček dati v ceno, da ne delaš dobička. To je zdaj logika javnega sektorja. Kapital dela obratno.

3. Kako bi z vašega vidika dela to spremembo ocenili?

S svojimi prvotnimi sodelavci smo privatno miselnost vnesli v podjetje. V tem smislu, da funkcioniramo kot družba z omejeno odgovornost, da planiramo in da se moramo teh planov držati. In da funkcioniramo kot da smo privatniki, glede na to kar se stroškov tiče. Kar se tiče cenovne politike pa to diktirajo naši organi, ki so sestavljeni iz tako rekoč občine, občinskih svetov. Tle je ta anomalija. Pol bi bilo tako rekoč nam lažje delati, ker bi temelje poslovanja spremenili. Cilj je dobiček. Tukaj je pa javnost, ki....so različni interesi. Eni pravijo, ja voda čim bolj poceni, drugi voda čim bolj kvalitetna, tako da to je težje usklajevati. Tu je še javnost. Kar se tiče politike, je več različnih interesov. Se pravi v privat podjetju, kar se tega tiče je lažje poslovati. Samo niso pa cilji isti.

PRILOGA B: Intervju z vodjo sektorja za vode na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, dr. Petrom Gašperšičem

Kaj z vašega vidika dela menite, da bi se zgodilo (v zvezi s ceno in kvaliteto vode, investicijami, vplivom na okolje ...), če bi popolna privatizacija vode nastopila v Sloveniji? Kako bi to morebitno spremembo ocenili?

Vse je seveda odvisno od tega, kako naročnik storitve oz. podeljevalec koncesije uspe nadzirati in obvladovati izvajalca storitve/koncesionarja.

Načeloma ni v tem, da bi bila vodooskrba v zasebni lasti nič slabega, oz. ni nujno da bi bilo tako, če je koncesionar seveda pod ustrezno kontrolo.

Seveda pa je povsem naravna težnja koncesionarja, da bo izvajal neko storitev le pod pogojem, da bo imel od tega dobiček in tega bo želel kar najbolj povečati. Dobiček pa bo lahko večal, če bodo storitve, ki jih izvaja, čim dražje, in na drugi strani, da bo storitev, ki jo izvaja, naredil s čim manjšimi stroški, s čimer so neposredno povezana tveganja za slabšanje kakovosti storitve.

Ker je v Sloveniji neposredno zagotavljanje storitev vodooskrbe v pristojnosti lokalnih skupnosti, tj. občin, bi lahko prepuščanje teh storitev koncesionarjem lahko bilo problematično, saj zaradi razdrobljenosti naših občin, marsikatera nima zadostnih kadrovskih virov in znanja, da bi bila sposobna ustrezno obvladovati tako zahtevna koncesijska razmerja. V tem pogledu bi bilo zato na področju zagotavljanja vodooskrbe nujno združevanje lokalnih skupnosti oz. bi bilo smiselno takšne koncesije podeljevati celo na regijskem nivoju, ki pa pri nas še ni formalno vzpostavljen.

Sicer pa so pri nas nekatere občine vodooskrbo že prepustile zasebnim podjetjem (koncesionarjem) in tega ne izvajajo preko javnih komunalnih podjetij, kot v večini primerov. Za primer naj navedem samo dve občini, ki imata vodooskrbo urejeno preko zasebnih koncesionarjev: npr. Občina Laško, kjer vodooskrbo izvaja Pivovarna Laško d.d. ali pa npr. občina Krško, kjer to izvaja podjetje Kostak d.d. Morda lahko o izkušnjah s koncesijo povprašate še na teh občinah.

Pomembno pri vsem pa je vedeti, da je odločitev o tem, kako bo določena občina uredila sistem vodooskrbe, bodisi preko zasebnega koncesionarja ali preko javnega podjetja, izključno v njeni lastni pristojnosti in tukaj ni nobenih predpisov, ne na

državni ne na evropski ravni, ki bi predpisovali, da naj bo to npr. izvedeno preko koncesije.

PRILOGA C: Intervju z izrednim profesorjem na Fakulteti za družbene vede, dr. Žigo Vodovnikom

1. Gledano na časovno obdobje, recimo 10 let vnaprej, ali je popolna privatizacija vode v Sloveniji sploh možen scenarij? Glede na obstoječe debate v zvezi z evropsko direktivo o podeljevanju koncesij?

Napredovanje je zelo nehvaležno, polje političnega je polje možnosti, polje bojev. Kako se bo Evropska Unija oblikovala v prihodnjih letih je predvsem odvisno od te dinamike, od pretakanja politične moči. Evropska Komisija je tu poglavitni akter. Izkušnje so pokazale, da ti ključni odločevalci včasih bolj reagirajo na neke pritiske, ki jih mi politologi sicer ne zaznamo. Mi imamo tu predstavo političnega procesa od demosa do političnega razreda. Tukaj pa smo videli da pogosto pride tako kot v primeru aktov do nekih političnih odločitev, ki jih je politični razred sprejel. To je odvisno od tega kakšen bo pritisk raznih korporacij, transnacionalke ki imajo zelo... modro zlato je samo ena izmed njihovih tržnih niš. Se pravi moži transnacionalnih podjetij, na drugi strani pa od (če govorimo zdaj za Evropsko Unijo) od moči evropskega demosa. Od tega kako vodo, državljani in državljanke evropske unije jo branijo. V Sloveniji ne gre ločit, čeprav mora biti vnesena v naš prostor. Vendar je vse bolj odvisno od poti evropske ravni.

2. Če bi prišlo do privatizacije oskrbe z vodo, kakšne učinke bi ta sprememba po vašem mnenju povzročila? Bi lahko prišlo do podobnih posledic kakor v Latinski Ameriki?

Tu je več nivojev ki so odvisni na to (na učinke). Prvi je lahko rečem politični aspekt, se pravi kako so ljudje deležni nekih oziroma vključeni v sam proces. Tu se ogrozi položaj, varnost posamezne skupnosti in tako naprej. To je ta moment plačevanja dostopa in tako naprej do virov. Druga razprava, ki je prav tako pomembna je socioekonomski aspekt, ki prav tako pomembno vpliva na nek značaj posamezne politične skupnosti. V Latinski Ameriki se ve, verjetno imaš tudi sama dovolj podatkov, kakšna je bila ta cena kratkotrajnega omika na trg.

3. Kako bi z vašega vidika dela ocenili to spremembo?

Tukaj gre že spet, opozarjam za dve zadevi. Ena je dostopnost, dostopnost mora biti univerzalna. Na nek način in to najdemo že v splošni Deklaraciji človekovih pravic in zato ta, lahko rečemo, gospodarski in profitni motiv tukaj nimata mesta. Druga stvar je kvaliteta... Zadnje kar je tu je, kaj je sploh mogoče odvzeti družbi? Imamo že primere kot je privatizacija interneta, genoma in tako dalje. Demokratična cena našega vpliva za to je zelo visoka. Politični vidik za te procese nakazuje na regresijo tega.

Priloga D: Intervju s predsednikom nevladne organizacije Alpe Adria Green, Vojkom Bernardom

1. Kako bi z vašega vidika dela ocenili sprejetje privatizacije načinov oskrbe z vodo v Sloveniji? Do kakšnih učinkov menite, da bi prišlo (v zvezi s ceno, kvaliteto vode, vplivov na okolje, itd.)?

V AAG ne sprejemamo in smo proti vsaki privatizaciji vode, saj bi se s tem zmanjšala kontrola države nad kvaliteto vode, kar bi lahko ogrozilo zdravje ljudi.

2. Če bi nastopila privatizacija, bi vi kot nevladna organizacija bili pripravljeni sprejeti dodatno vlogo pri nadzorovanju zasebnih podjetij, da ne bi prišlo do izkoriščanja kot je bilo na primer v Latinski Ameriki?

AAG bi po svoji vlogi, ki jo upravlja kot društvo v javnem interesu, že po statutu moral sprejeti dodatno vlogo pri nadziranju zasebnih podjetij. Z privatizacijo bi bile kršene osnovne človekove pravice po 72. členu ustave.