

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

ZAKLJUČNA PROJEKTNA NALOGA
JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO NA
PODROČJU RAVNANJA Z ODPADKI

BARBARA ŽNIDARIČ

MENTOR
DR. ALEKSIJ MUŽINA

KOPER, 2007

POVZETEK

Zaključna projektna naloga obravnava izvajanje javno-zasebnega partnerstva pri opravljanju gospodarske javne službe varstva okolja in ravnanja z odpadki. Opisane so osnove povezovanja zasebnega in javnega sektorja ter na slovenskem področju novega krovnega zakona, ki ta razmerja ureja. Predstavljeni so načini izvajanja gospodarskih javnih služb, pomen varstva okolja, gospodarjenja z odpadki ter zakoni in druge podrobnosti, ki urejajo področja varstva okolja in ravnanja z odpadki. Teoretična izhodišča so implementirana v organizaciji, katere osnovna dejavnost je odstranjevanje odpadkov.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, gospodarske javne službe varstva okolja, gospodarske javne službe ravnanja z odpadki, odpadki.

ABSTRACT

This final paper deals with execution of public-private partnership and how they carry on economic public services as environmental protection and their maintain with waste materials. It describes the basis of connection between private and public sector and new landscape law in Slovenia, which edits this domain. The final paper introduces methods of execution in economic public services, importance of environmental protection, treatment with waste materials, laws and other details which deal with environment protection and treatment with waste materials. The theoretically assumptions implemented in this paper are organized in the company which deals with disposal of the waste materials.

Key words: public-private partnership, economic public services on field of environment protection, economic public services on field of treatment with waste materials, waste materials.

UDK: 35:628.4(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
2	Javno-zasebno partnerstvo kot oblika izvajanja gospodarskih javnih služb	3
2.1	Zgodovina in začetki povezovanja zasebnega in javnega sektorja	4
2.2	Temeljna načela javno-zasebnega partnerstva	4
2.3	Oblike javno-zasebnega partnerstva	6
2.4	Postopek javno-zasebnega partnerstva	7
2.5	Prednosti in slabosti povezovanja zasebnega in javnega sektorja	10
3	Javne službe	12
3.1	Značilnosti javnih služb	12
3.2	Gospodarske javne službe	12
3.2.1	Oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb	13
3.2.2	Način opravljanja gospodarskih javnih služb	14
3.2.3	Financiranje gospodarskih javnih služb	15
4	Gospodarske javne službe varstva okolja	16
4.1	Vrste okoljskih predpisov	17
4.2	Pomen varstva okolja	17
5	Gospodarske javne službe in ravnanje z odpadki	19
5.1	Vrste odpadkov	19
5.2	Predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki	20
5.3	Gospodarjenje z odpadki	20
5.3.1	Preprečevanje in zmanjšanje nastajanja odpadkov	21
5.3.2	Ravnanje z odpadki	21
5.4	Funkcionalna delitev ravnanja z odpadki	22
5.5	Pristojnosti lokalnih skupnosti	23
6	Javno-zasebno partnerstvo v podjetju Saubermacher & Komunala	25
6.1	Razvoj in dejavnost podjetja	25
6.2	Vizija, filozofija, politika in cilji podjetja	25
6.3	Sistem ravnanja z odpadki	27
6.4	Izvajanje javno-zasebnega partnerstva v občini Murska Sobota	29
7	Sklep	30
	Literatura	33
	Priloge	35

SLIKE

Slika 5.1 Splošni koncept ravnanja z odpadki	23
Slika 6.1 Gospodarno ravnanje z odpadki	27

KRAJŠAVE

JZP	javno-zasebno partnerstvo
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
GJS	gospodarske javne službe
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja
MO	Mestna občina
RS	Republika Slovenija

1 UVOD

Živimo v obdobju, ko se neprenehoma dogajajo spremembe in uvajajo novosti. Globalizacija ustvarja priložnosti in izzive, ljudje pa upravičeno zahtevajo bolj kakovostne storitve. V času globalizacije smo priča spreminjanju vloge javnega sektorja, s tem pa tudi razvoju javnega in zasebnega partnerstva. Nekaterih dobrin ne moremo pridobiti prek sistema tržne proizvodnje in te zagotavlja država izven delovanja tržnih zakonitosti. Ob sodobnem načinu proizvodnje pa je število dobrin, ki jih mora zagotoviti sodobna država, vedno večje, kajti mnoge dobrine, ki so danes tipična področja države, so včasih pridobivali s tržno menjavo.

Gospodarske javne službe so potrebne za urejeno zagotavljanje javnih potreb, ki jih sicer ne bi bilo mogoče trajno in nemoteno zagotoviti na trgu. Srečujemo jih na različnih področjih človekovega delovanja in eno izmed teh je tudi področje varstva okolja. Globalno kot na področju posamezne države, se področju skrbnega ravnanja z okoljem posveča vse več pozornosti. Z novim zakonom o javno-zasebnem partnerstvu je projekte na področju varstva okolja, predvsem zaradi vstopa zasebnega kapitala v javni sektor, mogoče izpeljati učinkoviteje.

Namen zaključne projektne naloge je predstaviti izvajanje gospodarske javne službe na področju varstva okolja in ravnanja z odpadki ter predstaviti uspešnost izvajanja javno-zasebnega partnerstva v organizaciji, katere osnovna dejavnost je odstranjevanje odpadkov. Posredni namen je poudariti pomen skrbnega ravnanja z okoljem in spodbuditi k premišljenemu ravnanju z odpadki. Čeprav je splošno znano, da odpadki nastajajo kot posledica procesov urbanizacije in industrializacije družbe ter predstavljajo, kot negativen produkt sodobnega načina življenja, velik delež pri onesnaženju in razvrednotenju okolja, ljudje z njimi ravnamo nepremišljeno in neodgovorno. Gospodarjenje z odpadki zajema preprečevanje in zmanjšanje nastajanja odpadkov ter njihovih škodljivih vplivov na okolje in ravnanje z odpadki. Preprečevanje nastajanja odpadkov predstavlja prvo in najzahtevnejšo fazo na poti reševanja problematike odpadkov, saj je najboljši odpadek tisti, ki sploh ne nastane. Če pa nastajanja odpadkov ni mogoče preprečiti, moramo zmanjšati njihove škodljive vplive na okolje.

Cilj zaključne projektne naloge je, predstaviti novo pravno ureditev javno-zasebnega partnerstva in ugotoviti prednosti in pomanjkljivosti pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja. Nadaljnji cilj je predstaviti primer uspešnega, večletnega sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v praksi ter ugotoviti učinkovitost sistema ravnanja z odpadki v obravnavanem podjetju.

Metoda dela, ki je uporabljena v zaključni projektni nalogi, temelji na preučevanju teoretične podlage iz obravnavanega področja ter proučevanja primera iz prakse. Raziskava temelji na opisu uporabnosti modela javno-zasebnega partnerstva v

obravnavanem podjetju in ugotavljanju uspešnosti izvajanja gospodarske javne službe na področju varstva okolja in ravnanja z odpadki. Uporabljeni so tako primarni kot sekundarni viri podatkov. Primarni podatki so pridobljeni z osebnim intervjujem ter opazovanjem pri delu in praksi. Viri sekundarnih podatkov pa izhajajo iz strokovne literature, internetnih virov, dokumentov podjetja ter druge strokovne publikacije. Zbrani podatki so predvsem kvalitativne narave.

Zaključna projektna naloga je razdeljen na sedem poglavij. V drugem poglavju spoznamo osnove povezovanja zasebnega in javnega sektorja, ter na slovenskem področju novega krovnega zakona, Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ki ta razmerja ureja. V tretjem poglavju se na kratko posvetimo javnim službam in pripravimo uvod za nadaljnjo razpravo o gospodarskih javnih službah na področju varstva okolja in ravnanja z odpadki, ki sledita v četrtem in petem poglavju. Sledi šesto poglavje, kjer se osredotočimo na praktični primer implementacije javno-zasebnega partnerstva v obravnavani organizaciji. Zaključno projektno nalogo zaključimo s sklepom, v katerem povzamemo bistvene ugotovitve.

2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO KOT OBLIKA IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju JZP¹) je dolgoročno (pogodbeno ali institucionalno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja (Ferčič, 2005, 6).

Fenomen JZP-a je v zadnjem obdobju pogosto obravnavan v širši (politični) javnosti. Pogled je zlasti optimističen z vidika možnosti izvedbe marsikaterega projekta v javnem interesu (od komunalnega gospodarstva, železniških ter cestnih in avtocestnih projektov, pa do izgradnje projektov drugih javnih služb in končno represivnih institucij) za katerega javna sredstva niso (v zadovoljivem obsegu) zagotovljena. V prvi vrsti gre torej za »reševanje« proračunskih lukenj, namen pravnega (zakonskega) urejanja pa je poleg slednjega, spodbujanje nadomeščanja javnih naročil (neposredna plačila) z drugimi oblikami (vsaj delno tudi) zasebnih vlaganj, tudi v urejanju postopka podeljevanja raznovrstnih posebnih oziroma izključnih pravic (Mužina, 2005, 9).

JZP je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni partner. Je vse med javnim naročanjem, kjer je zasebni sektor zgolj izvajalec in ne nosi tveganj, ter popolno privatizacijo. Zasebni sektor pri zagotavljanju storitev, ki so v javnem interesu, zaradi značilnosti zasebnega sektorja (večja stroškovna naravnost, večja učinkovitost in ekonomičnost), ki enak nivo kakovosti storitev izvaja z nižjimi stroški oziroma za enake stroške ustvari višji nivo kakovosti storitve. To je pglavitni razlog za odločitev za JZP, ki pa ima tudi vrsto drugih razlogov in so omenjeni kasneje.

V Republiki Sloveniji že obstajajo nekatera pravna razmerja JZP-a, ki so sicer sporadična, ampak urejena. Ker je tem partnerstvom manjkala sistematična ureditev je Državni zbor novembra 2006 sprejel Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP²). Ta zakon prinaša velike izzive pri izvajanju oddaje javnih naročil, oblikovanju statusnih partnerstev, različnih vidikov privatizacije javnih služb in drugo. Uporablja se kot krovni zakon za razmerja javno-zasebnega partnerstva in določa obvezna ravnanja v postopku nastajanja in izvajanja omenjenega razmerja.

¹ JZP je slovenska okrajšava za angleški izraz PPP, public-private partnership – javno-zasebno partnerstvo.

² Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Ur. list RS št. 127/2006 z dne 7.12.2006, sprejet 23.11.2006, v veljavi od 7.3.2007.

2.1 Zgodovina in začetki povezovanja zasebnega in javnega sektorja

Zametke JZP-a lahko najdemo v nekaterih državah že zgodaj, na primer v Franciji že v 16. stoletju, ko so podelili prve koncesije zasebnikom, z nastankom novih javnih storitev in ob omejenih javnih virih pa so koncesije doživele razcvet v 19. stoletju. Uporabljale so se na primer pri oskrbi z vodo in drugih komunalnih storitvah, javnemu prevozu, kasneje pa tudi pri izgradnji železnic in cest, pri izkoriščanju naftnih nahajališč in drugih energetskega sektorjev ter v rudarstvu; danes pa srečamo JZP tudi na drugih področjih (telekomunikacija, turizem, okoljevarstvena infrastruktura, zdravstvo, šolstvo ...) (Jus, 2005,17).

JZP v svetu, Evropi in tudi v Sloveniji ni neznanka. Sodelovanje javnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bliže k javnosti.

V zadnjem desetletju se je zasebno financiranje javnega sektorja v državah članicah Evropske skupnosti ponudilo kot odlična rešitev zmanjševanja proračunske porabe. Razvoj JZP-a pa je tudi del transformacije vloge države v gospodarstvu. Država se transformira iz neposrednega operaterja v vlogo organizatorja, regulatorja in nadzornika. Vendar pa v določenih primerih JZP-a ni edina rešitev, ki bi jo morale oblasti upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Nikakor pa ne smemo gledati na JZP kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito oblast.

2.2 Temeljna načela javno-zasebnega partnerstva

Načela služijo kot vodilo zakonodajalcu pri urejanju pravnih razmerij, prav tako pa imajo pomembno vlogo pri pravilnem razumevanju pravnih norm. Na splošno pod pojmom načela razumemo obvezna interpretacijska pravila pravnih norm. ZJZP posebej ureja načela javno-zasebnega partnerstva, med katerimi so prva tri tudi splošna pravna načela.

Načelo enakosti oziroma nediskriminatornosti

Javni partner mora zagotoviti, da med kandidati v postopku sklepanja in izvajanja JZP-a ni razlikovanja in da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo. Javni partner ne sme različno obravnavati kandidatov, ki so v enakem ali bistveno podobnem položaju, ter neenako obravnavati kandidatov, ki so v bistveno različnem položaju.

Načelo transparentnosti oziroma javnosti

Javni partner mora pri sklepanju JZP-a zagotoviti objektivno iskanje kandidatov in predmetov, naravo ter vrednostjo projekta JZP-a. Zato morajo biti vsi razpisi in drugi procesni akti v postopku JZP-a objavljeni na svetovnem spletu. Javni partner mora v postopku sklepanja JZP-a zagotoviti, da imajo kandidati dostop do enakih podatkov za pripravo vloge in sodelovanja v postopkih sklepanja ter podatkov o pogojih in merilih

za izbor kandidata. Izvajalec JZP-a mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Načelo sorazmernosti

Je zadnje izmed splošnih načel in predpisuje uporabo pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti v primeru enostranskega oblastnega poseganja v razmerje JZP-a. Ravnanje javnega partnerja je zakonito in skladno z načelom sorazmernosti samo, če izpolnjuje tri predpostavke, in sicer mora biti ukrep nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu besede.

Načelo uravnoteženosti

Načelo uravnoteženosti se nanaša neposredno na razmerja JZP-a, katero mora zagotoviti uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega interesa in interesov zasebnega partnerja, uporabnikov in vseh drugih udeležencev, tako v postopku nastajanja in tudi izvajanja JZP-a. Tveganja v razmerju JZP-a morajo biti razporejena tako, da jih praviloma nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. Zato je primerno, da na primer politična tveganja prevzame javni partner, tehnična pa zasebni. V vsakem primeru pa mora izvajalec, ne glede na naravo razmerja JZP-a nositi vsaj del poslovnega tveganja, če tega ne nosi, potem takšno partnerstvo ni JZP po tem zakonu. V tem primeru razmerja že pojmovno ni mogoče razumeti kot partnerstva.

Načelo konkurence

Javnemu partnerju je v postopku sklepanja JZP-a prepovedano omejevanje konkurence med kandidati. Še posebej ne sme omejevati možnih kandidatov z neupravičeno uporabo diskriminatornih meril in mora ravnati v skladu s predpisi preprečevanja in omejevanja konkurence.

Načelo procesne avtonomije

To načelo poskuša obligacijsko razmerje med strankami čim manj omejevati v razmerju do splošnih pravil obligacijskega prava. Omejitev je določena pri pisni obliki pogodbe, kjer stranke ne morejo spremeniti določbe o odličnosti ter spreminjati ali dopolnjevati pogodbo. S prisilno normo je omejeno, da pogodbe ni mogoče skleniti za neomejen čas oziroma za čas, ki bi bil daljši kot je potrebno, da zasebni partner pridobi običajni tržni donos. Načelo procesne avtonomije se v ZJZP kaže tudi v možnosti dogovora za arbitražo.

Načelo subsidiarne odgovornosti

Izvajalcu načelno ni dovoljeno prekiniti pogodbe o JZP-u. Obveznost tega načela je nemoteno, neprekinjeno in kvalitetno izvajanje pogodbe. Javni partner kljub prenosu izvajanja na izvajalca JZP-a ni rešen odgovornosti za neprekinjeno, nemoteno in enako-pravno izvajanje projekta in tudi subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju JZP-a povzroči izvajalec.

Načelo dolžnosti medsebojnega sodelovanja

Zadnje izmed načel še posebej izraža vsebino JZP-a. Javni partner mora izvajalcu JZP-a pomagati pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti. Takšna pomoč mora biti skladna s predpisi, zakonodajo in pogodbo o JZP-u.

2.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva

Razmerje javno-zasebnega partnerstva se lahko izvaja kot:

- pogodbeno partnerstvo,
- statusno partnerstvo.

Temeljni obliki pogodbenega partnerstva sta koncesijskega partnerstvo in javno-naročniško partnerstvo. Koncesijsko partnerstvo je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem. Pri tem koncedent podeli koncesionarju pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu. Javno-naročniško partnerstvo pa je odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali storitev.

V praksi se pogosto pojavlja vprašanje razmejitve med obema oblikama pogodbenega partnerstva. V kolikor nosi javni partner (javni naročnik: država ali lokalna skupnost) večino ali celotno tveganje v zvezi s povračilom investicije, se partnerstvo šteje za javno-naročniško. Pri koncesijskem partnerstvu pa se serija tveganj prenese na privatni sektor oziroma se tveganja delijo med javnim in privatnim sektorjem.

Večina pogodb JZP-a ima obliko koncesijske pogodbe. Koncesija v splošnem smislu pomeni dovoljenje, podelitev pravice, ugodnosti, koristi. Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega, komercialnega interesa. Vlagatelj je odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja. Pogodbena partnerja medsebojna razmerja pri izvajanju neke javne službe določita s koncesijsko pogodbo, ki je temeljni akt pri projektnem financiranju. Koncesijska pogodba zajema številna različna razmerja, katerih skupna značilnost je odnos države kot dajalca koncesije, ki v pogodbenih razmerjih nastopa kot oblast. V tem odnosu se prenaša dovoljenje za opravljanje določene dejavnosti, ki je v javnem interesu in v pristojnosti države. Koncesionar to dejavnost izvaja v svojem imenu in za svoj račun.

Statusno JZP se lahko zagotavlja na način, da država, lokalna skupnost ali drug javni partner poveri izvajanje pravic in obveznosti izvajalcu statusnega JZP-a s prodajo

deleža v javnem podjetju, nakupom deleža v osebi javnega in zasebnega prava, z ustanovitvijo pravne osebe ali na drug naštetim primerom primerljiv način.

Pogosto iz okoliščin JZP-a ni mogoče ugotoviti kdo nosi večino gospodarskega tveganja. V teh primerih se v dvomu šteje, da gre za javno-naročniško partnerstvo.

2.4 Postopek javno-zasebnega partnerstva

Predhodni postopek

Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za JZP in izvedbo projekta v eni izmed oblik JZP-a sprejme vlada ali predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti. Pred izdajo akta pa se lahko izvede še predhodni postopek, katerega namen je, da se na osnovi investicijskega elaborata ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in ostali pogoji za izvedbo postopka JZP-a. S predhodnim postopkom se hkrati določijo temeljni elementi JZP-a za določitev vsebine odločitve in/oziroma akta o JZP-u, pri čemer javni partner, skladno s predpisom ministra, pristojnega za finance, izda oceno ekonomsko izvedljivost projekta.

Javni partnerji, praviloma enkrat letno, izvedejo poziv morebitnim promotorjem k podaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP-a na področjih, kjer bi lahko bili izpolnjeni pogoji za javno sofinanciranje zasebnega projekta (na primer za izgradnjo zasebnega, javno dostopnega parkirišča) ali obstoji interes za zasebna vlaganja v javne projekte (na primer komunalne gospodarske javne službe na področju kanalizacije).

Javni partner začne predhodni postopek na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo JZP-a. Iz zapisanega tako izhaja, da lahko vlogo o zainteresiranosti za izvedbo JZP-a izda tako pravna, kot tudi fizična oseba. ZJZP zavezuje javnega partnerja, da vsako vlogo obravnava in o njej odloča v štirih mesecih od prejema.

Akt o JZP-u

Akt o JZP-u, razen izjemoma, ni obvezen in lahko ureja predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ter druge bistvene sestavine posameznega JZP-a. Obvezen je zgolj v primeru, če izvajalec JZP-a pridobi posebno ali izključno pravico (koncesijo) izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oziroma drugega splošnega akta.

Vsebina akta o JZP-u mora biti, odvisno od vsebine in narave JZP-a, dovolj splošna, da v skladu s temeljnimi načeli tega zakona ne ovira pogajanj med zasebnim in javnim partnerjem.

Javni razpis

Izvajalec JZP-a se izbere na podlagi javnega razpisa. Postopek javnega razpisa in izbire izvajalca mora biti pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in pošten.

Kandidatom je zaradi fleksibilnosti postopka zagotovljeno aktivno sodelovati glede predlaganja rešitev in oblikovanja vsebine razmerja JZP-a.

Zakon predpisuje obvezno vsebino javnega razpisa, poleg katere lahko javni partner objavi tudi druge podatke. Javni partner mora že v času objave javnega razpisa omogočiti ponudnikom vpogled v razpisno dokumentacijo, v kateri morajo biti navedeni vsi podatki, ki bodo omogočili kandidatu izdelati popolno vlogo.

Javni partner mora za izvajalca izbrati ekonomsko najugodnejšo ponudbo. V javnem razpisu ali razpisni dokumentaciji mora navesti pomen vsakega merila, na podlagi katerega bo izbral ekonomsko najugodnejšo vlogo. Javni partner obvezno imenuje strokovno komisijo za izbiro, ki jo sestavljata predsednik in najmanj dva člana, ti morajo imeti ustrezno izobrazbo in izkušnje, kar omogoča strokovno presojo vlog. Komisija meritorno ne odloča o izvajalcu, ampak za javnega partnerja pripravi poročilo, katera vloga oziroma kandidat je najugodnejši za izbiro.

Izbira izvajalca JZP-a

Kandidat lahko do preteka razpisanega roka vlogo dopolnjuje oziroma spreminja. Vloga, ki prispe k javnemu partnerju po preteku razpisnega roka ali je nepravilno predložena je ta ne odpre, temveč neodprto nemudoma vrne pošiljatelju. Javni partner sme zaradi zavarovanja uradne, vojaške ali državne tajnosti, pa tudi zaradi zavarovanja poslovnih skrivnosti določiti, da postopek odpiranja vlog ni javen. O odpiranju vlog se vodi zapisnik, ki se vroči v roku osmih dneh vsem kandidatom.

Po končanem odpiranju strokovna komisija pregleda vloge in ugotovi ali izpolnjujejo razpisne pogoje. Komisija sme zahtevati dopolnitev vlog, s katerimi se odpravijo le manjša odstopanja od zahtev razpisne dokumentacije in katere ne vplivajo na ocenjevanje, skladno s postavljenimi merili za izbor kandidata. Vloge, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev zavrže javni partner.

Komisija po končanem pregledu in vrednotenju sestavi poročilo ter razvrsti vloge tako, da je razvidno katera od vlog najbolj ustreza postavljenim merilom. Odločitev o izbiri izvajalca JZP-a pa sprejme, glede na posredovano poročilo, organ javnega partnerja, ki vodi postopek izbire izvajalca JZP-a.

Kljub objavi javnega razpisa javni partner ni zavezan, da izbere izvajalca JZP-a, vendar mora razloge zavrnitve pojasniti. Če javni partner v postopku izbire ne izbere izvajalca JZP-a, o tem izda akt, s katerim se konča postopek izbire, v katerem se navedejo vse stranke, katerih vloge so bile zavrnjene, in utemeljitev razlogov za njihovo zavrnitev.

Javni partner sme vse do sklenitve pogodbe izločiti kandidata, ki najbolj ustreza postavljenim merilom in izbrati naslednjega na ocenjevalni lestvici v primeru, če se utemeljeno izkaže, da že izbrani kandidat ne bo mogel izpolniti obveznosti iz pogodbe.

Podelitev in izvrševanje javnega pooblastila

Predmet JZP-a je lahko tudi javno pooblastilo, v kolikor je nujno vezano na izvajanje JZP-a (na primer javno pooblastilo izvajalcu gospodarske javne službe, da odloča o tem, ali dopusti priklop na javno infrastrukturo). V skladu s posebnim zakonom se javno pooblastilo podeli z upravno odločbo, praviloma ob izbiri izvajalca JZP-a, izjemoma pa tudi med trajanjem razmerja JZP-a (na primer ob sprejemu zakona o varnosti cestnega prometa). Naloge, ki jih izvajalec JZP-a izvaja kot javno pooblastilo, določi zakon.

Nastanek razmerja JZP-a

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz razmerja JZP-a, nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o JZP-u (oziroma koncesijske pogodbe), razen če je v pogodbi o JZP-u določeno, da se te pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja ali ko zakon določa drugače (na primer, da nastajajo pravice že z izdajo odločbe o podelitvi koncesije določene negospodarske javne službe).

Razmerje JZP-a pa ne more nastati v primeru, če je pogodba o JZP-u nična. Razloge za ničnost pogodbe ureja ZJZP.

Javni partner mora v 8 dneh po sklenitvi pogodbe o JZP-u ministrstvu za finance, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o JZP, predložiti izvod pogodbe o JZP-u.

Dolgotrajnost razmerja

Razmerje JZP-a je dolgoročno razmerje, sklenjeno za določen čas. Trajanje razmerja JZP-a se določi tako, da se izvajalcu JZP-a omogočijo stabilnost in varnost naložbe, možnost učinkovitega in varnega financiranja naložbe in povrnitev vložkov, ter da glede na naravo predmeta partnerstva v času razmerja povrne v partnersko razmerje vložena sredstva in doseže nanje normalen tržni donos, hkrati pa ohrani, prevzema in upravlja, odvisno od narave razmerja JZP-a, del poslovnega tveganja.

Rok trajanja JZP-a se lahko podaljša na način, ki je vnaprej določen v aktu o JZP-u, pri čemer trajanja razmerja JZP-a ni dopustno podaljšati za več kot polovico roka.

Izvajanje JZP-a

ZJZP zavezuje izvajalca JZP-a, da ravna skladno s predpisi, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja.

Na objektih in napravah JZP-a je mogoče ustanoviti stavbno ali pridobiti drugo stvarno-pravno oziroma obligacijsko-pravno pravico. Trajanje stavbne pravice je lahko omejeno s prenehanjem razmerja JZP-a kot razveznim pogojem, pri čemer se višina nadomestila ob prenehanju razmerja JZP-a uredi s pogodbo o JZP-u.

Izvajalec JZP-a dejavnosti, ki je predmet JZP-a, deloma ali v celoti ne sme prenesti na tretje osebe, razen če za to predhodno pridobi pisno soglasje javnega partnerja ali če je to s tem zakonom izrecno predpisano (projektno podjetje, vstop v razmerje).

Izvajalec JZP-a lahko poleg izvajanja JZP-a izvaja tudi druge dejavnosti, vendar mora pri tem voditi ločeno računovodstvo za vsako dejavnost JZP-a in za druge dejavnosti.

2.5 Prednosti in slabosti povezovanja zasebnega in javnega sektorja

Značilnosti JZP-a so poznane iz teorije in primerjalnih izkušenj. Vstop zasebnega kapitala v javni sektor ima tako dobre kot slabe strani.

Prevladujoči element pri odločanju za projekte JZP-a je možnost uporabe zasebnih finančnih virov. Kapital, ki ima izvor ali v lastnem kapitalu bodočega koncesionarja ali le on sam ali z družbeniki zagotovi kreditni aranžma, ne dobi statusa državnega ali občinskega dolga. Prav tako logično izhaja iz tega, da za izvedbo projekta, razen v pripravljalni fazi, niso potrebna proračunska sredstva, ki so pogosto omejena. Ker breme financiranja prevzame zasebnik, v državnem ali občinskem proračunu ostane ekvivalentni finančni del, ki se lahko smotrno in učinkovito uporabi v druge javne namene. S tem povečamo zadovoljstvo končnih uporabnikov storitev (občanov), ki s tem vidijo, da so z uspešnim vstopom zasebnega kapitala namesto ene storitve dobili dve storitvi. Poleg tega uporabnik praviloma za enako ali nižjo ceno dobi kakovostnejšo in obsežnejšo storitev ali produkt, širša lokalna skupnost pa se zaradi pospeševanja investiranja, gradenj in izboljšanja infrastrukture začne pospešeno razvijati.

Pomemben razlog pri odločanju za JZP-a je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor. Vendar naj javni partner ne poskuša izsiliti prevzema vseh večjih tveganj s strani zasebnega sektorja. V tem primeru lahko višji stroški zasebnega sektorja povzročijo višjo ceno storitev, lahko pa tudi njegovo finančna nesposobnost in posledično nesposobnost kakovostnega izvajanja zaupanih mu javnih storitev. Vsak partner naj prevzame tista tveganja, ki izhajajo iz njegove stroke in ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, oziroma jih lahko obvladuje z najnižjimi stroški.

Pomemben pa je tudi izkoriščanje know-how³ in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja partnerstva, pa stimulacijo zasebnika, saj bo, glede na tipični finančni mehanizem tovrstnih poslov, le ob uspešno izbranem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček, in objektivna presoja izvedljivosti projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast. Pomembna prednost je tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega sektorja mogoče zagotoviti cenejšo in/oziroma kakovostnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji (Mužina, 2005, 10).

Seveda ima JZP tudi nekatere slabosti. Med najznačilnejšimi so obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, kreditiranje

³ Na raziskovanju, izkušnjah temelječe znanje, zlasti tehnično, za (praktično) uresničitev zastavljenih nalog.

zasebnikov je običajno dražje od kreditiranja države, povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih, strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog. Zaradi nejasne delitve dela med javnim in zasebnim sektorjem se pogosto zgodi, da odgovornost za posamezne segmente dejavnosti ni jasno razmejena ali pa je sploh ni. Splošna značilnost JZP-a pa je posledica prerazporeditve zaposlenih iz javnega v zasebni sektor.

Za JZP je treba na splošno pritrditi tudi ugotovitvi, da ni nujno, da so storitve za uporabnika cenejše. Nasprotno, pogosto so dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju. Razlogov je več, zlasti pa večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov) (Mužina, 2005, 10).

Slabo pripravljen projekt JZP-a ne onemogoča samo realizacije tega projekta, temveč lahko močno vpliva na ustvarjanje generalno močnega odklonilnega odnosa do te oblike financiranja, zato so dobro pripravljena izhodišča ključna za uspešno realizacijo zastavljenega projekta.

Dogaja pa se tudi, da še pred formalnim javnim razpisom pride do neformalnih dogovorov med državnimi organi in zasebnimi izvajalskimi organizacijami, tako da so javni razpisi le formalna legalizacija neformalnih dogovorjenih aranžmajev.

3 JAVNE SLUŽBE

Nekaterih dobrin ne moremo pridobiti prek sistema tržne proizvodnje in te zagotavlja država izven delovanja tržnih zakonitosti. Ob sodobnem načinu proizvodnje pa je število dobrin, ki jih mora zagotoviti država vedno večje. Mnoge dobrine, ki so danes tipična področja države, so včasih pridobivali s tržno menjavo. Včasih si je moral vsak posameznik sam zagotoviti varnost premoženja in življenja. To velja predvsem za področja zdravstvenega varstva, šolstva, nekatere vrste prometa in še veliko drugih storitev, katere danes upravlja država.

S tem, da smo se odločili, da eno vrsto dobrin zagotavljamo prek procesa tržne blagovne proizvodnje, drugo vrsto dobrin pa prek procesov, ki jih država neposredno organizira in vodi brez posredovanja trga, smo potegnili mejo med tako imenovanim zasebnim in javnim interesom oziroma zasebno in javno sfero. Ugotavljanje potreb, proizvodnja in pridobivanje ter razpolaganje z dobrinami, kjer družba neposredno organizira proces izvajanja in razpolaganja izven delovanja tržnih zakonitosti, je področje zasebnega javnega interesa in torej splošno družbenih javnih zadev (Grafenauer, 2006, 209).

3.1 Značilnosti javnih služb

Javna služba je dejavnost preko katere se zagotavljajo javne dobrine s katerimi se zadovoljujejo javne potrebe. Pogoji za izvajanje dejavnosti javne službe so določeni v številnih zakonih, kar pomeni, da njeno izvajanje temelji na posebnem javnopravnem režimu. Značilno za javno službo je, da se izvaja v javnem interesu, za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost, njen cilj pa ni pridobivanje dobička. Ljudem zagotavljajo dobrine, ki jih na tržni način ni mogoče zagotavljati, vendar so pomembne za življenje ljudi in razvoj družbe.

Med javne službe, ki jih zagotavlja občina, štejemo tako javne službe družbenih dejavnosti, kot tudi gospodarske javne službe. Slednje opravljajo občine neposredno v okviru občinskih služb, z ustanavljanjem gospodarskih in drugih javnih zavodih in javnih podjetij, z dajanjem koncesij in z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Glede na dejavnost jih lahko razdelimo na industrijske ali gospodarske javne službe in upravne ali negospodarske javne službe.

3.2 Gospodarske javne službe

Gospodarske javne službe (v nadaljevanju GJS⁴) so potrebne za urejeno zagotavljanje javnih potreb, ki jih sicer ne bi bilo mogoče trajno in nemoteno zagotoviti na trgu. Način in oblike njihovega izvajanja določa Zakon o gospodarskih javnih

⁴ GJS je slovenska okrajšava za angleški izraz EPS, economic public services - gospodarske javne službe.

službah (v nadaljevanju ZGJS⁵). Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno interesu zadovoljevanja javnih potreb.

ZGJS ureja gospodarske javne službe sistematično in jih definira v funkcijskem smislu, torej kot dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje je v javnem interesu. Javni interes pa se v ZGJS kaže v tem, da gre za zadovoljevanje javnih potreb, če jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Opravljanje GJS je v pristojnosti države ali lokalne skupnosti. Opravljanje državne GJS predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalne skupnosti pa z odloki. Druga delitev GJS je delitev na obvezne in izbirne. Obvezna gospodarska služba se določi z zakonom in jo je država oziroma lokalna skupnost dolžna zagotavljati, medtem ko uporaba izbirnih ni obvezna, zagotavlja pa jih lahko krajevna skupnost. Sredstva za financiranje zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna za financiranje republiških GJS, medtem ko lokalne skupnosti zagotavljajo financiranje zadevnih lokalnih javnih služb.

V Sloveniji se uporabljajo tudi koncesije za izvajanje javnih služb, kar pomeni privatizacijo omenjenih služb.

3.2.1 Oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb

Med državo oziroma lokalnimi skupnostmi in fizičnimi oziroma pravnimi osebami zasebnega prava so se med procesom privatizacije razvili različni tipi aranžmajev oziroma partnerstev v izvajanju dejavnosti javnih služb. Najpogostejši razlogi za sklepanje partnerstev med državo oziroma lokalnimi skupnostmi in fizičnimi oziroma pravnimi osebami zasebnega prava so financiranje, načrtovanje in izgradnja infrastrukture ter izvajanje dejavnosti javne službe (Grafenauer, 2006, 226).

Na podlagi določb ZGJS se GJS organizirajo in izvajajo v režijskih obratih, javno gospodarskih zavodih, javnih podjetjih, koncesioniranih gospodarskih javnih službah, ter z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

- Režijski obrat je primeren kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo. Organizira se kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat, ZGJS pa izrecno določa, da režijski obrat ni pravna oseba.
- Javni gospodarski zavod je pravna oseba, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Izvaja se za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave lokalne skupnosti. Poslovanje in njegovo delo vodi direktor, upravlja pa ga upravni odbor.

⁵ Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS št. 32/1993 z dne 17.06.1993, sprejet 02.06.1993, v veljavi od 02.07.1993.

- Javno podjetje ustanovi vlada ali lokalna skupnost, kot podjetje, ki je v lasti vlade ali lokalne skupnosti. Ustanovi se za opravljanje ene ali več GJS večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti. Gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno in se praviloma ustanovi v eni od oblik kapitalskih gospodarskih družb (družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba, komanditna delniška družba).
- Koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun. Koncesija je posebno dovoljenje in pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javnih služb. Pri tem država RS ali lokalna skupnost nastopata kot koncedent, oseba zasebnega prava, ki izvaja koncesijo, pa kot koncesionar. Koncedent pridobiva koncesionarje na podlagi javnega razpisa objavljenega v Uradnem listu.
- Vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava izvaja vlagatelj ali organ, ki ga vlagatelj (država ali lokalna skupnost) za to pooblasti. Za pridobivanje zainteresiranih oseb zasebnega prava se izvede javni razpis, odločitev o vlaganju javnega kapitala pa lahko vlagatelj sprejme tudi na podlagi prejete vloge zainteresirane osebe zasebnega prava. Izbrana oseba zasebnega prava in vlagatelj skleneta pogodbo o vlaganju javnega kapitala.

Ko se javna služba izvaja v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu ali javnem podjetju govorimo o izvajanju v režiji, pri koncesiji in vlaganju javnega kapitala pa gre za privatizirano vlaganje (Virant, 1998, 137).

3.2.2 Način opravljanja gospodarskih javnih služb

Ne glede na način opravljanja GJS režim dejavnosti ureja država oziroma lokalna skupnost. Način opravljanja GJS se predpiše z uredbo vlade ali odlokom lokalne skupnosti. Z uredbo ali odlokom se uredijo pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, viri financiranja in način njihovega oblikovanja, pravice in obveznosti njihovih uporabnikov in položaj infrastrukture, namenjene izvajanju javne službe.

Pri opravljanju posamezne GJS se z navedenim predpisom, ne glede na to, v kakšni obliki se bo izvajala, podrobneje določi:

- Organizacijska in prostorska zasnova opravljanja GJS po vrstah in številu.
- Vrste in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev.
- Pogoji za opravljanje in uporabo javnih dobrin.
- Pravice in obveznosti uporabnikov.
- Viri financiranja, oblikovanje cen in obračun storitev GJS.
- Vrsta in obseg objektov in naprav, potrebnih za opravljanje GJS.
- Drugi elementi, pomembni za razvoj in opravljanje GJS.

Način opravljanja GJS se predpiše tako, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru racionalno, funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov, za kar skrbi župan (ZGJS, Ur. list RS, št. 32/1993).

3.2.3 *Financiranje gospodarskih javnih služb*

Načeloma naj bi se financirale z zaračunavanjem storitev, ki jih plačujejo uporabniki javnih dobrin. Tarife, takse, nadomestila ali povračila za opravljeno storitev ali proizvodov so določene in oblikovane vnaprej, na način in po postopku, ki ga določa zakon. Določanje cen je lahko diferencirano po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih javnih dobrin ter rednostjo njihove uporabe. Uporabljajo se tudi subvencionirane cene, ki se določijo z aktom o subvencioniranju. Tudi subvencije so lahko diferencirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih javnih dobrin.

GJS, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine (na primer javna razsvetljava, vzdrževanje in čiščenje javnih površin), katerih uporabniki niso določljivi, se financirajo iz sredstev proračuna.

Za financiranje lokalnih GJS lahko lokalna skupnost predpiše tudi davek v skladu s predpisi, ki urejajo financiranje javne porabe in naloge lokalne skupnosti.

Glede na povedano lahko povzamemo, da izvajalci javne službe (javni gospodarski zavod, javno podjetje, koncesionar in oseba zasebnega prava, v katero se vlaga javni kapital) pridobivajo sredstva za izvajanje javne službe iz plačila uporabnikov storitev, iz proračuna občine in iz drugih omenjenih virov. Dohodki izvajalca GJS, se določijo z aktom ali pogodbo o vlaganju javnega kapitala.

4 GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE VARSTVA OKOLJA

Spoznanje, da varstvo okolja ni le preprečevanje čezmernega onesnaževanja, ampak da je predvsem varstvo kvalitetnega in zdravega življenja, se vse bolj uveljavlja. Tega se je zavedala tudi naša država, ko je okoljsko problematiko opredelila kot ustavno kategorijo.

Že leta 1993 je bil sprejet Zakon o varstvu okolja, ki je za varovanje okolja predstavljal pomemben dokument, saj je upošteval dejstva, da lahko le s preventivnim načinom varovanja okolja zagotovimo kvalitetno okolje in prostor za prihodnje generacije. Leta 2004 pa je bil v državnem zboru RS sprejet nov krovni predpis s področja varstva okolja, Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1⁶).

Glavni razlog za nadomestitev prejšnjega zakona z novim, je bil usklajevanje slovenskega okoljskega prava z evropskim. Novi zakon ni spremenil zasnove in bistvenih rešitev prejšnjega zakona, vendar je za ta diplomski projekt pomembno, da je spremenil ureditev GJS na področju varstva okolja.

GJS na področju varstva okolja se izvajajo z namenom doseganja ciljev varstva okolja, kot so preprečitev in zmanjšanje obremenjevanja okolja, ohranjanje in izboljšanje kakovosti okolja, trajnostna raba naravnih virov, zmanjšanje rabe energije in večja uporaba obnovljenih virov energije itd.

Obvezne državne GJS varstva okolja so sledeče:

- ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje,
- sežiganje komunalnih odpadkov,
- ravnanje z živalskimi odpadki,
- zbiranje, predelava in odstranjevanje določenih vrst drugih odpadkov,
- izvajanje meritev, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom.

Država zagotovi izvajanje javnih služb skladno s predpisi, ki urejajo GJS. Izvajalci državnih služb varstva okolja so koncesionarji – specializirana podjetja, ki se zavedajo svojega poslanstva in so pod stalnim nadzorom uprave in inšpektorata.

Obvezne občinske GJS varstva okolja sodijo med najpomembnejše v dejavnosti občine in te so:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov,

⁶ Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 41/04, z dne 22.04.2004, sprejet 31.03.2004, v veljavi od 07.05.2004.

- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov,
- urejanje in čiščenje javnih površin.

Občina zagotovi izvajanje javnih služb skladno s predpisi, ki urejajo GJS. Vendar je stanje zaskrbljujoče. Vprašanje je razdrobljenost javnih služb varstva okolja, predvsem tistih, ki se nanašajo na oskrbo s pitno vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki in odvajanje ter čiščenje odpadne komunalne vode, saj pokrivajo premajhna področja, da bi lahko bile ekonomsko učinkovite in strokovno usposobljene za vedno zahtevnejše naloge na vseh področjih, kjer opravljajo svojo storitev (Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja, Ur. list RS, št. 02/2006).

4.1 Vrste okoljskih predpisov

Glede na izvor razdelimo predpise na zunanje in notranje. Zunanji predpisi zajemajo vso regulativo države (zakoni, uredbe, pravilniki) in predpise lokalne skupnosti (odloki). Notranji pa so tisti, ki jih organizacije morajo izdelati za urejanje nekega področja (na primer poslovnik za obratovanje in vzdrževanje čistilne naprave za vode) ali jih želijo izdelati za boljše delovanje nekega področja (na primer navodila za ravnanje z odpadki).

Po namenu oziroma področju lahko predpise delimo na:

- Splošne, ki zajemajo vse obvezujoča področja, kot recimo Zakon o varstvu okolja, Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje.
- Področne, ki se nanašajo na neki segment okolja, na primer Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v občini, Zakon o vodah.
- Predpise, ki se nanašajo na storitve ali izdelke. Med te predpise med drugimi štejemo Pravilnik o odlaganju odpadkov v občini.
- Različna dovoljenja, pooblastila, licence, koncesije in podobno. V to skupino spadajo tudi koncesija za rabo naravnih virov, dovoljenja za zbiranje, predelavo in odstranjevanje odpadkov.

4.2 Pomen varstva okolja

Okoljska (ekološka) globalizacija pomeni skupni vpliv različnih gospodarskih, infrastrukturnih, prebivalstvenih, socialnih in drugih družbenih procesov na sestavo in delovanje (storitve) Zemlje kot planetarnega ekosistema. Pretekle, sedanje in prihodnje generacije bodo vedno eksistenčno odvisne od trajnega delovanja storitev okolja, ohranjanja naravnih virov planeta. Vendar so v številnih primerih že danes dosežene oziroma presežene zgornje meje zmogljivosti planeta za oskrbo človeštva z dobrinami in ekosistemskimi storitvami (Plut, 2004, 17).

Sodobni pritiski na okolje na začetku 21. stoletja so sledeči:

- naraščanje svetovnega prebivalstva,
- naraščanje porabe naravnih virov ter pritiskov na naravni ekosistem,
- onesnaženo geografsko okolje,
- antropogene spremembe podnebja planeta,
- izgublajo se pokrajinske in biotske raznovrstnosti.

Osrednjega pomena je preobrazba človeškega razmerja do narave. Potrebna je menjava vzorca materialnega življenjskega sloga bogatih prebivalcev, ki bo zagotovila trajnost nosilnosti okolja, prebivalcem pa blagostanje in socialno varnost.

Civilizacijski, državni in regionalni izziv prihodnosti je menjava stalne ekonomske količinske rasti k napredku človeštva v soodvisnosti varstva okolja, socialne pravičnosti in gospodarskega (ter tehnološkega) razvoja. Razlog za preusmeritev od ciljev k procesu sprememb je spoznanje, da so svetovni problemi varstva okolja dejansko pomembna gospodarska in socialna vprašanja, ki niso rešljiva z blaženjem posledic, temveč s spreminjanjem motivov gospodarjenja (Plut, 2004, 158).

Globalno preživetje je bistveno pomembnejše kot pa kratkoročni interesi nacionalne in lokalne količinske rasti. Osnovni namen trajnostnega razvoja je ustvarjanje okolja, ki bo vsem ljudem, tudi prihajajočim generacijam, omogočilo kvalitetno življenje. Sonaravni trajnostni razvoj pomeni izboljšanje blaginje. Sodobne definicije se osredotočajo na tri soodvisne vidike trajnosti: gospodarsko, okoljsko in socialno. Rast BDP je trajno spremenljiva le, če je ne spremlja hkratno izčrpavanje naravnih virov in povečanja onesnaževanja okolja.

Odgovor, zakaj je potrebno z okoljem ravnati skrbno in veliko bolj odgovorno, kot to počnemo danes, je tako čisto preprost. Funkcij življenjsko oskrbnih sistemov narave ni mogoče nadomestiti in jih je zato potrebno ohranjati in varovati pred uničenjem. Varstvo okolja je učinkovito, če v naravi ohranjamo biološko ravnovesje in temu prilagodimo človekovo dejavnost, ki mora razumno uporabljati naravne vire.

5 GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE IN RAVNANJE Z ODPADKI

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

Opadki so dolgo časa predstavljali le komunalni problem, ki so ga mesta najpogosteje reševala na higiensko in ekološko neprimeren način. Odpadke so odlagali stran od mest v naravno okolje, zaradi česar se danes srečujemo s posledicami obremenjevanja narave, ki se kažejo v odmiranju nekaterih živalskih in rastlinskih subjektov na določenem območju. Kljub poostrenim nadzorom se divjih oziroma črnih odlagališč odpadkov ne moremo dokončno znebiti.

Pojavi razvrednotenja in onesnaževanja okolja spremljajo vse procese industrializacije in urbanizacije družbe, še posebej tam, kjer se upoštevajo predvsem ekonomska načela gospodarjenja. Tehnološki razvoj družbe je povzročil vedno večje količine odpadkov, predvsem pa drugačne odpadke, ki zaradi svoje sestavine predstavljajo najhujše onesnaževalce okolja, na drugi strani pa višji standard urbanega okolja povzroča večje količine odpadkov.

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

5.1 Vrste odpadkov

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

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

Po materialni vsebini: papir, steklo, tekstil, kovine, plastika, gume, organski odpadki, pepel itd.

Po izvoru nastanka:

- gospodinjski ali komunalni odpadki,
- industrijski odpadki.

Po metodi ravnanja z njimi:

- odpadki za odlaganje,
- odpadki za sežig,
- odpadki za kompostiranje,
- odpadki za ponovno uporabo itd.

Glede na možnost ponovne uporabe:

- odpadki, ki jih ponovno uporabimo v proizvodnji, kjer nastajajo,
- odpadki, ki jih po predelavi lahko ponovno uporabimo,
- odpadki, ki jih ne uporabimo in jih zato odlagajo.

5.2 Predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki

- ZVO -1.
- Uredba o odlaganju odpadkov (Ur. list RS, št. 32/06).
- Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Ur. list RS, št. 84/06 in 106/06).
- Uredba o ravnanju z odpadno, električno in elektronsko opremo (Ur. list RS, št. 107/06).
- Pravilnik o ravnanju z odpadnimi, jedilnimi olji in mastmi (Ur. list RS, št. 42/04).
- Pravilnik o ravnanju z odpadki, ki nastajajo pri gradbenih delih (Ur. list RS, št. 3/03, 50/04, 62/04).
- Pravilnik o ravnanju z organskimi kuhinjskimi odpadki (Ur. list RS, št. 37/04).
- Pravilnik o predelavi biološko razgradljivih odpadkov v kompost (Ur. list RS, št. 42/04).
- Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (Ur. list RS, št. 129/04, 68/05, 28/06).
- Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur. list RS, št. 45/06).

5.3 Gospodarjenje z odpadki

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

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

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

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

5.3.1 Preprečevanje in zmanjšanje nastajanja odpadkov

Preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov zagotavljajo:

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

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

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

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

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

5.3.2 Ravnanje z odpadki

Kadar preprečevalne aktivnosti niso dovolj uspešne in pride do nastanka odpadka, je potrebno z njim ravnati na predpisan način, ki vključuje vse aktivnosti, katerih cilj je njegova varna končna oskrba oziroma odstranitev.

Odgovornost za nastajanje odpadkov imajo njihovi povzročitelji oziroma imetniki, ki so dolžni organizirati njihovo zbiranje, odvoz in oskrbo ali pa se vključiti v proces oskrbe, ki ga v javnem interesu izvajajo izvajalci gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki.

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

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

5.4 Funkcionalna delitev ravnanja z odpadki

Lokalni (občinski) nivo:

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

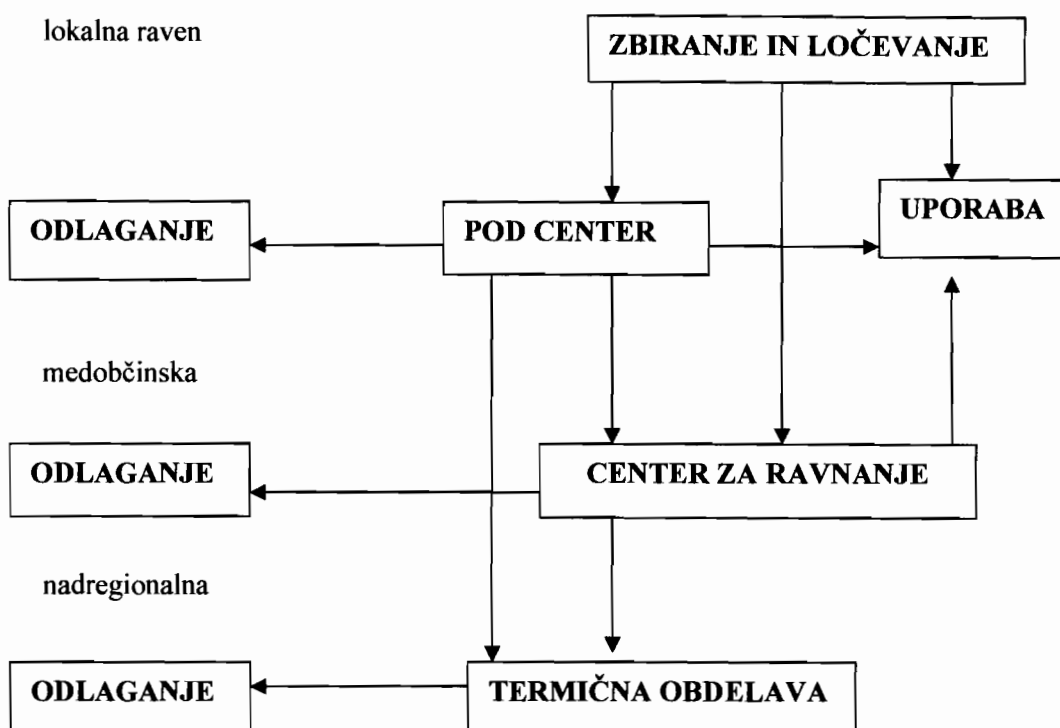
Regijski (medobčinski) nivo:

Tukaj naj bi potekalo naknadno sortiranje, obdelava in predelava odpadkov, recikliranje in ponovna uporaba ločeno zbranih frakcij odpadkov, trženje sekundarnih surovin, kompostiranje biološko razgradljivih odpadkov, odlaganje preostankov odpadkov ter morebitna termična obdelava.

Nadregijski nivo (omrežje regijskih centrov):

Na nadregijskem nivoju naj bi potekala termična obdelava preostankov odpadkov in odlaganje preostankov odpadkov po termični obdelavi z izkoristkom energije.

Slika 5.1 Splošni koncept ravnanja z odpadki



Vir: Zore, 2001, 13.

5.5 Pristojnosti lokalnih skupnosti

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

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

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

- Odlok o lokalnih gospodarskih javnih službah.

- Odlok o načinu opravljanja javnih služb.
- Odlok o podelitvi koncesije za javno službo.
- Pravilnik o tarifnem sistemu storitev javne službe.
- Cenik storitev za opravljanje javne službe.
- Program ravnanja z odpadki za tekoče leto.

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

- Regijski center za ravnanje z odpadki.
- Objekti in oprema za obdelavo, predelavo in odstranjevanje odpadkov.

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

Zbiralnice ločenih frakcij se mora urediti za vsakih 500 prebivalcev, ni pa je potrebno urediti v naselju z gostoto poseljenosti manj kot 300 prebivalcev na km².

Zbiralnico nevarnih frakcij se mora urediti v naselju z več kot 25.000 prebivalcev. V naseljih z več kot 1.000 prebivalci, v katerih ni zbiralnice nevarnih frakcij, se mora najmanj enkrat v koledarskem letu organizirati zbiranje nevarnih frakcij s premično zbiralnico nevarnih frakcij.

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

Zbiranje kosovnih odpadkov se mora zagotoviti v vsakem naselju, ne glede na število prebivalcev, najmanj enkrat letno.

6 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V PODJETJU SAUBERMACHER & KOMUNALA

6.1 Razvoj in dejavnost podjetja

Podjetje za odstranjevanje odpadkov Saubermacher & Komunala je podjetje v mešani lasti in deluje kot družba z omejeno odgovornostjo. Javno podjetje Komunala in podjetje Saubermacher iz Avstrije sta poslovno sodelovanje navezali v letu 1990, z uvedbo pilotnega projekta ločevanja odpadkov po sistemu BioPaS⁷. Po uspešno zaključenem projektu, ki je bil tudi pogoj za nadaljevanje poslovnega sodelovanja in ločenega zbiranja odpadkov, so 1. aprila leta 1991 ustanovili mešano podjetje Saubermacher & Komunala.

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

Podjetje Saubermacher & Komunala je v dokaz dobrega izvajanja svoje dejavnosti leta 1995 pridobilo certifikat kakovosti ISO 9001, leta 1998 certifikat sistema ravnanja z okoljem ISO 14001, leta 2001 certifikat varnosti in zdravja pri delu OHSAS 18001 ter certifikat družbene odgovornosti podjetja SA 8000. V letu 2001 je podjetje prejelo Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost, v letu 2002 pa je zastopalo Slovenijo na razpisu za Evropsko nagrado za kakovost.

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

6.2 Vizija, filozofija, politika in cilji podjetja

Vizija podjetja

Vizija podjetja je postati eno vodilnih podjetij v Sloveniji na področju gospodarnega ravnanja z odpadki vseh vrst.

⁷ BioPaS sistem - je sistem ločenega zbiranja odpadkov na izvoru njihovega nastanka. Gre za ločevanje biomase, papirja in steklo od ostalih odpadkov, ki se odlagajo.

Filozofijo podjetja sestavljajo

- Usmerjenost h kupcem in trgu; na osnovi lastnega znanja in izkušenj ter znanja iz drugih dežel, prilagajajo storitve potrebam kupcev v skladu z zakoni in predpisi.
- Usmerjenost h kakovosti; vsak sodelavec si mora prizadevati za doseg visoke kakovosti storitev podjetja, skrbi za okolje, varnosti in zdravje pri delu ter družbeni odgovornosti.
- Usmerjenost k sodelavcem; motivirani, inovativni in zadovoljni sodelavci so osnova za uspešnost podjetja.

Politika podjetja

Politiko določa direktor v skladu z načeli podjetja, ki izhajajo iz njegove osredotočenosti na kupca, zaposlene, družbeno skupnost in lastnike. Direktor je odgovoren tudi za seznanjanje zaposlenih s politiko in cilji ter za posredovanje politike zainteresirani javnosti. Politika vključuje tudi zakonske zahteve in zahteve standardov, na katere se poslovník sklicuje.

Vodilo njihove politike je: *Za življenje vredno okolja z najboljšimi sredstvi* (vozili, zabojniki), upoštevajoč zahteve zakonodaje in strank (<http://www.saubermacher-komunala.si/sl/informacija.asp>).

Cilji podjetja

Vodilu politike se prilagaja delo in ravnanje podjetja, ki je izraženo v ciljih:

- Sodelovanje pri zmanjševanju nastajanja odpadkov na samem izvoru.
- Aktivno sodelovanje pri dvigovanju ekološke zavesti občanov, v šolah in društvih, ki si prizadevajo za ohranitev čistega okolja.
- Zagotavljanje ponovne uporabe nastalih odpadkov.
- Odstranjevanje, procesiranje, predelava preostalih odpadkov brez dodatnega ogrožanja okolja in človekovega zdravja.
- Odlaganje preostanka odpadkov na/v zemljo le v primerih in na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne predstavlja trajne obremenitve okolja.
- Gospodarno ravnanje z vozili, vključujoč optimalno porabo goriva kot element varovanja okolja.
- Ustvarjanje pogojev za zadovoljne in usposobljene sodelavce.
- Ustvarjanje pogojev za stimuliranje, cenjenje in nagrajevanje zaposlenih v ravnovesju med opravljenim delom in rezultati.
- Izvajanje predpisanih ukrepov za zagotovitev varnosti in zdravja pri delu v skladu s predpisano zakonodajo.
- Nenehno izboljševanje in razvijanje obstoječih in novih postopkov.

- Spoštovanje okoljske, delovne in druge zakonodaje.
- Posredovanje in zagotavljanje dostopnosti politike podjetja javnosti.

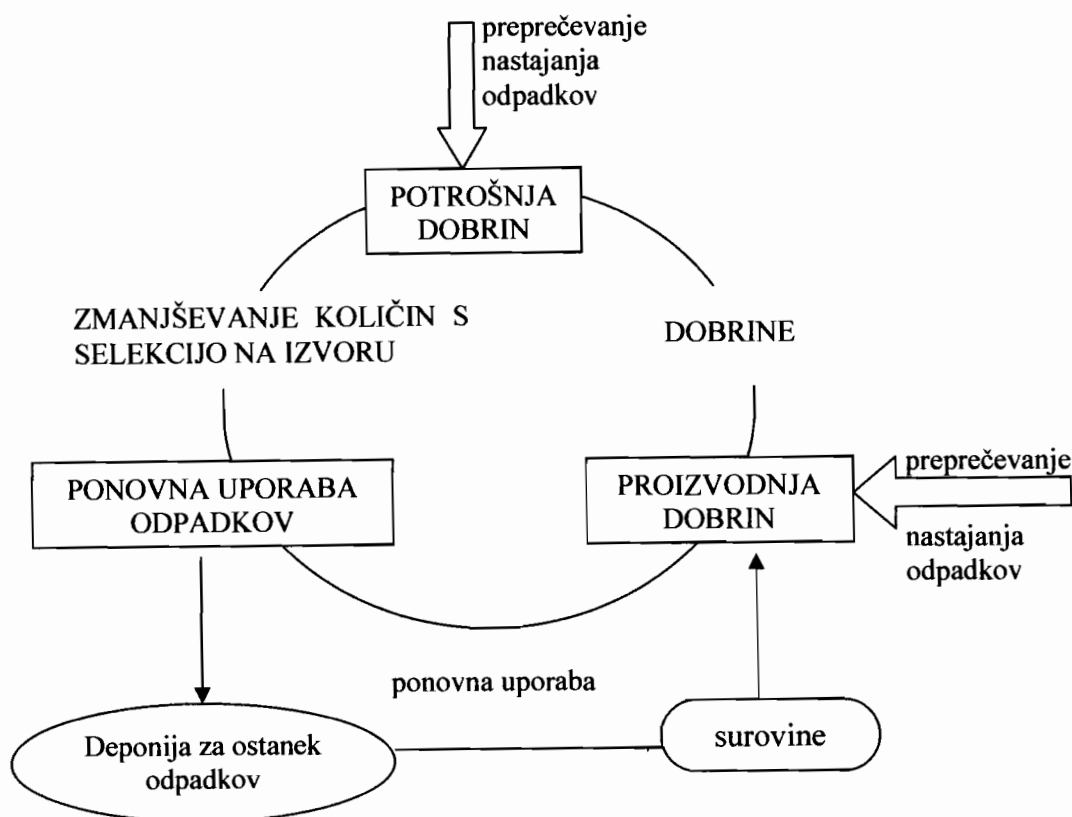
Navedeno politiko in specifične cilje podjetja uresničujejo z jasno začrtanimi okvirnimi cilji v planu razvoja podjetja (srednjeročni plan) ter s konkretno zastavljenimi cilji in nalogami, ki si jih zastavljajo v letnem programu dela podjetja.

6.3 Sistem ravnanja z odpadki

Dejavnost podjetja Saubermacher & Komunala je gospodarno ravnanje z odpadki. Za podjetje to pomeni ponuditi uporabnikom na območju Pomurja ter pri določenih vrstah odpadkov v celotni Sloveniji storitve za (<http://www.saubermacher-komunala.si/gospodarno-ravnanje.htm>):

- zmanjševanje količin odpadkov,
- ločeno zbiranje odpadkov,
- ponovna uporaba oziroma reciklaža zbranih odpadkov,
- odlaganje preostankov odpadkov.

Slika 6.1 Gospodarno ravnanje z odpadki



Vir: <http://www.saubermacher-komunala.si/gospodarno-ravnanje.htm>

Skrb za zmanjševanje količin odpadkov podjetje zagotavlja s prenašanjem znanja o varovanju okolja in ravnanju z različnimi vrstami odpadkov na vse generacije, še posebej na otroke. Zato se trudijo, da poleg osnovnih storitvenih dejavnosti, skrbijo za izobraževanje in ozaveščenje preko medijev in s tem pripomorejo k zmanjšanju količin odpadkov, predvsem zaradi premišljenih nakupov potrošnikov.

Še posebej skrbno je ravnanje z odpadki v občini Murska Sobota, kjer je vsako gospodinjstvo opremljeno s posodo za odlaganje bioloških odpadkov, posodo za odlaganje papirja in s posodo za odlaganje ostalih odpadkov. Posode za ločeno zbiranje belega in barvnega stekla so nameščene za več gospodinjstev skupaj.

Sekundarne surovine (papir, steklo, kovine, nevarne odpadke in ostale odpadke) podjetje proda pooblaščenim ali specializiranim odjemalcem. Biomasa se odvaža na posebej urejen prostor, kjer se predela v kompost, ki je zaradi čistosti ločeno zbranih bioloških odpadkov takšne kvalitete, da ga je mogoče uporabiti kot visoko kvalitetno organsko gnojilo.

Z ločenim zbiranjem odpadkov podjetje zmanjšuje količino odpadkov, ki konča na odlagališču, do 60%, s čimer se dalj časa ohrani dragocen deponijski prostor, industriji pa se vrnejo sekundarne surovine.

Prednosti ločenega zbiranja odpadkov

- Iz ločeno zbranih bioloških odpadkov lahko pridobimo kompost, ki ga uporabimo za izboljšanje kvalitete tal, posredno pa se zmanjšujejo količine odpadkov, namenjene odlaganju.
- Ločeno zbrane frakcije ter uporabni kosovni odpadki se lahko ponovno uporabijo ali/in snovno oziroma energetske izrabijo, kar vpliva na zmanjšanje količin odpadkov.
- Ločeno zbrane nevarne frakcije iz gospodinjstev se lahko predelajo ali/in uničijo, kar vpliva na zmanjšanje količin odpadkov in obvarovanjem prebivalcev pred njihovimi škodljivimi vplivi.
- Dviganje zavesti posameznikov, pri obravnavanju problematike komunalnih odpadkov, s spodbuja povzročitelje da doumejo odpadke kot problem vsakega posameznika. Posledica tega je samoiniciativnost za zmanjševanje količin ter uvajanje urejenega sistema končne in varne oskrbe.
- Dosežejo optimalne osnove za ponovno izrabo snovnih in energetskih lastnosti odpadkov, ob minimalnih stroških priprave, čiščenja in zmanjševanju tveganja.
- Zmanjšanje negativnih vplivov odlagališča na okolje (izcedne vode, onesnažen zrak).
- Omogočena je izbira in gradnja lastnega sistema za vsako frakcijo odpadka.

6.4 Izvajanje javno-zasebnega partnerstva v občini Murska Sobota

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

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

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

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

Primer podjetja Saubermacher & Komunala je prikaz uspešnega, dolgoletnega izvajanja JZP-a, s katerim so zadovoljni tako naročnik, kot izvajalec ter občani MO Murska Sobota.

7 SKLEP

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

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni neko novo, prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti. JZP priznava dejstvo, da ima tako javni kot zasebni sektor določene prednosti v medsebojni primerjavi pri izvrševanju določenih nalog. Če dovolimo, da vsak partner prevzame naloge, ki jih opravlja najbolje, so javne storitve ter infrastruktura omogočene na najbolj ekonomičen način.

Kljub temu, da občine zagotavljajo izvajanje javnih služb skladno s predpisi, ki urejajo GJS, je stanje vprašljivo. Vprašanje je razdrobljenost javnih služb varstva okolja, saj pokrivajo premajhna področja, da bi lahko bile ekonomsko učinkovite in strokovno usposobljene za vedno zahtevnejše naloge na vseh področjih, kjer opravljajo svojo storitev.

V Sloveniji je zaskrbljujoče tudi dejstvo, da se kljub že dolgo razvitim tehnologijam ravnanja z odpadki, ločeno zbiranje odpadkov na izvoru nastanka še vedno ne izvaja. Nesmiselno in neracionalno je zbirati odpadke mešano v eni posodi in jih kasneje ločevati, kar pa je v večini slovenskih občin ustaljena praksa. Če občanom pred vrata postavimo posode za ločene frakcije in jih informiramo o ravnanju z odpadki, se bodo ti potrudili in z njimi gospodarno ravnali. Predvidevam, da je najtežje pri delu z ljudmi, v njih prebuditi vest in spoznanje, kako pomembno je skrbno ravnanje z odpadki in okoljem nasploh, tako za nas, še posebej pa za prihodnje generacije.

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

Izkušnje, ki jih ima z ločenim zbiranjem odpadkov občina Murska Sobota lahko predstavljajo vzgled marsikateri drugi slovenski občini. Dolgoletno in uspešno poslovanje podjetja Saubermacher & Komunala prikazuje lep primer uspešnega

izvajanja JZP-a, s katerim so zadovoljni tako naročnik, kot izvajalec ter občani MO Murska Sobota.

Odgovor, zakaj je potrebno z okoljem ravnati skrbno in veliko bolj odgovorno, kot to počnemo danes, je čisto preprost. Funkcij življenjsko oskrbnih sistemov narave ni mogoče nadomestiti in jih je zato potrebno ohranjati in varovati pred uničenjem. Varstvo okolja je učinkovito, če v naravi ohranjamo biološko ravnovesje in temu prilagodimo človekovo dejavnost, ki mora razumno uporabljati naravne vire.

LITERATURA

- Bohinc, Rado. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili*. Ljubljana: Nebra d.o.o..
- Čebulj, Janez, Mik Strmecki. 2005. *Upravno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
- Ferič, Aleš. 2005. *Javno-zasebno partnerstvo: Delitev tveganj med partnerjema*. Pravna praksa, letnik 25, številka 39, Ljubljana 2005, stran 15.
- Ferič, Aleš. 2005. *Izhodišča za definicijo*. Pravna praksa, letnik 24, številka 29, Ljubljana 2005, stran 6.
- Grafenauer, Božo, Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
- Jus, Miran. 2005. *Javno in zasebno partnerstvo ter EU*. Mednarodno poslovno pravo, letnik 17, številka 191, Ljubljana 2005, strani 17-20.
- Kobeja, Boris. 2001. *Priročnik za pisce strokovnih besedil: znanstveni aparat*. Koper: Visoka šola za management.
- Kobeja, Boris. 2002. *Napotki za pisanje seminarske in diplomske naloge*. Koper: Visoka šola za management.
- Mežnar, Drago. 1999. *Gospodarsko Pravo*. Kranj: Založba Moderne organizacije.
- Mužina, Aleksij. 2006. *Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu*. Javna uprava, letnik 42, številka 2-3, Ljubljana 2006, strani 371-382.
- Mužina, Aleksij. 2005. *Ureditev javno-zasebnega partnerstva*. Pravna praksa, letnik 24, številka 17, Ljubljana 2005, stran 9.
- Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije, pravna ureditev v EU in RS*. Ljubljana: Primath.
- Mužina, Aleksij, Vesel Tomaž. 2004. *Komentar zakona o javnih naročilih*. Ljubljana: Primath.
- Mužina, Aleksij. 2005. *Izhodišča nove ureditve javnega naročanja in naročanja v infrastrukturnem sektorju*. Pravna praksa, letnik 24, številka 33, Ljubljana 2005, priloga strani 1 – 13.
- Mužina, Aleksij. 2006. *Uporaba direktiv po 31. januarju 2006*. Pravna praksa, letnik 25, številka 2, Ljubljana 2006, strani 8-10.
- Plut, Dušan. 2004. *Zeleni planet?*. Ljubljana: Didakta.
- Puharič, Krešo. 2004. *Gospodarsko pravo z osnovami prava*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 – Uradni list RS 2/2006
- Saubermacher & Komunala. Dostop na: <http://www.saubermacher-komunala.si> (5.5.2007)

- Škafer, Branko. 1997. *Zmanjšajmo in reciklirajmo : priročnik za pridobivanje znanja o ravnanju z odpadki in za razvijanje okoljevarstvenih navad*. Ljubljana: Slovensko ekološko gibanje, Murska Sobota: Pomurski ekološki center.
- Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana, Visoka upravna šola.
- Vuk, Drago. 1997. *Ravnanje z odpadki*. Kranj, Moderna organizacija.
- Zakon o gospodarskih javnih službah – Uradni list RS, št. 32/93
- Zakon o javno – zasebnem partnerstvu – Uradni list RS, št. 127/06
- Zakon o varstvu okolja – Uradni list RS, št. 41/04
- Zore, Jani, Marc Dušan. 2001. *Opadki v Sloveniji: Priročnik za ravnanje s komunalnimi odpadki*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.

PRILOGE

Priloga 1 Oblike koncesijske pogodbe

Priloga 2 Odpadki zbrani v letu 2006, v podjetju Saubermacher & Komunala

Priloga 1 Oblike koncesijske pogodbe

- »čista« koncesijska pogodba,
- Pogodbe »tipa B«

OBLIKE	GLAVNE ZNAČILNOSTI
BOT izgradi - upravljaj – prenesi (ang. Build - Operate - Transfer)	Zasebno podjetje gradi in je za določen čas tudi lastnik infrastrukturnega objekta. Po poteku s pogodbo definiranega obdobja postane lastnik država.
ROT obnovi - imej v lasti - upravljaj, prenesi (ang. Rehabilitate - Own – Transfer)	Podobno kot pri BOT, le da zasebno podjetje infrastrukture ne gradi na novo, ampak obnavlja že obstoječo infrastrukturo.
BOOT izgradi - upravljaj - bodi lastnik - prenesi (ang. Build - Own - Operate – Transfer)	Izvedenka, ki vsebuje dodatne specifikacije lastništva, predvsem zaradi posebnih zakonodajnih rešitev za javna podjetja.
BROT izgradi - najemi - upravljaj - prenesi (ang. Build-Rehabilitate-Own-Transfer)	Zasebno podjetje infrastrukturo izgradi, lastnik postane država, zasebno podjetje infrastrukturo najame in z njo upravlja in jo ob koncu koncesije preda v upravljanje državi.
DBO razvij - izgradi - upravljaj (ang. Develop - Build - Operate)	Pogodba, ki je primerna za zagotavljanje javnih dobrin, ki se zagotavljajo prvič in za katere še ne obstaja infrastruktura
BOO izgradi - bodi lastnik - upravljaj (ang. Build - Own – Operate)	Infrastrukturo izgradi zasebno podjetje, ki ob izteku pogodbe ne postane last države. Lahko pa država odkupi sredstva.

Vir: mag. Boštjan Brezovnik, Institut za lokalno samoupravo in javna naročila

Priloga 2 Odpadki zbrani v letu 2006, v podjetju Saubermacher & Komunala

	<i>tone</i>	<i>m³ (glede na volumen zabojnikov)</i>
SKUPAJ ZBRANO	27.852,6	
KOMUNALNI ODPADKI	21.697,6	191.011
GOSPODINJSKI ODPADKI	15.181,6	137.930
Ostali	12.865	108.220
Biološki	1.500	13.440
Papir	468	12.625
Steklo	273	2.640
Kovine	24	450
Plastika	38	470
Tekstil + čevlji	13,6	85
Odvoz z zabojniki (4m ³ in več)	6.286,0	52.321
POSEBNI ODPADKI	6.155,0	
Nevarni		
<i>Industrija, obrt</i>	419,0	
<i>Gospodinjstva</i>	39,4	
Kosovni	4.500,0	450 železniških vagonov
Pesticidi	7,6	
Gume	178,7	
Odpadno jedilno olje	26,4	
Baterije	1,2	
Odslužena elektronika	3,5	
Ostanki hrane (pomije)	138,4	
Lovilci olj	140,8	
Azbestne kritine	700,0	

Vir: <http://www.saubermacher-komunala.si/sl/informacija.asp>