

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V AVSTRALIJI: SPLOŠNE  
ZNAČILNOSTI IN ŠTUDIJA PRIMERA**

Ljubljana, januar 2023

AJDA DEMŠAR

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Ajda Demšar, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Javno-zasebno partnerstvo v Avstraliji: splošne značilnosti in študija primera, pripravljene ga v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Mojmirjem Mrakom

### IZJAVLJAM

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

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis študentke:

# KAZALO

UVOD .....	1
<b>1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....</b>	<b>4</b>
1.1 Opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo .....	4
1.2 Razvoj javno-zasebnega partnerstva.....	7
1.3 Oblike zagotavljanja javne infrastrukture .....	8
1.4 Projektno financiranje kot oblika javno-zasebnega partnerstva.....	10
1.5 Prednosti javno-zasebnega partnerstva .....	12
1.6 Slabosti javno-zasebnega partnerstva .....	14
1.7 Vrste tveganj .....	15
1.8 Merjenje učinkovitosti in upravičenosti projekta .....	17
1.9 Koristi in stroški za družbo .....	20
1.10 Merjenje uspešnosti projekta .....	21
<b>2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V AVSTRALIJI .....</b>	<b>22</b>
2.1 Razvoj javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji.....	23
2.2 Zakonodajno-institucionalni okvir javno-zasebnega partnerstva .....	23
2.3 Postopek zbiranja ponudb in sklenitve pogodbe .....	25
2.4 Projekti javno-zasebnega partnerstva po zveznih državah in teritorijih .....	27
2.5 Vrste pogodb javno-zasebnega partnerstva za infrastrukturne projekte.....	30
2.6 Projekti javno-zasebnega partnerstva v prihodnosti.....	30
<b>3 PROJEKT AIRPORT LINK .....</b>	<b>32</b>
3.1 Predstavitev projekta .....	32
3.2 Izbor izvajalca projekta .....	36
3.3 Gradbena faza projekta .....	37
3.4 Način financiranja projekta .....	38
3.5 Ključni dejavniki tveganja .....	40
3.6 Ekonomska učinkovitost projekta Airport Link.....	41
3.7 Vpliv projekta na družbo .....	43
3.8 Predvidene koristi projekta Airport Link za družbo.....	45
3.9 Predvideni stroški projekta Airport Link za družbo.....	46
3.10 Vpliv projekta na gospodarstvo .....	46
3.11 Sistem cestninjenja .....	47
3.12 Otvoritev povezave Airport Link.....	49
3.13 Ključni dejavniki za neuspeh projekta.....	51
<b>SKLEP .....</b>	<b>54</b>
<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>57</b>

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Razporeditev tveganj projekta javno-zasebnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem.....	16
Tabela 2: Finančne in nefinančne koristi ter stroški za izvajalce in družbo .....	21
Tabela 3: Število izvedenih infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva med letoma 2007-2021 po državah glede na kategorijo .....	29
Tabela 4: Uporabljene vrste pogodb javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji glede na kategorijo .....	30
Tabela 5: Količina materiala, predvidena za izvedbo projekta .....	38
Tabela 6: Vir in poraba sredstev Airport Link projekta .....	39
Tabela 7: Rezultati ekonomske analize Airport Link projekta .....	41
Tabela 8: Diskontirane vrednosti bodočih koristi glede na vrsto koristi.....	42
Tabela 9: Modelska napoved potovalnega časa v minutah brez izgradnje in z izgradnjo odseka Airport Link za leta 2004, 2012 in 2022.....	44

## KAZALO SLIK

Slika 1: Oblike zagotavljanja storitev in financiranja projektov na področju gospodarske infrastrukture .....	8
Slika 2: Vloga zasebnega sektorja v različnih oblikah javno-zasebnega partnerstva .....	10
Slika 3: Gibanje števila izvedenih infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva med letoma 2007 in 2021 ter njihova skupna vrednost v milijardah AUD .....	28
Slika 4: Napoved infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva za leta 2023, 2024 in 2025 po kategorijah glede na izdatke.....	31
Slika 5: Prikaz izvedbe vseh treh predlaganih infrastrukturnih projektov na zemljevidu ..	34
Slika 6: Ocena števila potovanj med tednom v mestu Brisbane za leta 2004, 2012, 2016, 2022 in 2026.....	43
Slika 7: Možnosti uporabe odseka Airport Link .....	48
Slika 8: Prikaz napovedanega in dejanskega povprečnega letnega dnevnega prometa za odsek Airport Link med letoma 2012 in 2021 .....	50
Slika 9: Odsek Airport Link na Google zemljevidu.....	53

## SEZNAM KRATIC

angl. – angleško

**ACT** – teritorij Australian Capital Territory

**AUD** – avstralski dolar

**BCR** – (angl. benefit cost ratio); primerjava koristi in stroškov

**BOO** – izgradnja - upravljanje - lastništvo  
**BOOT** – izgradnja - lastništvo - upravljanje - prenos  
**BOT** – izgradnja - upravljanje - prenos  
**DB** – načrtovanje - izgradnja  
**DBM** – načrtovanje - izgradnja - vzdrževanje  
**DBO** – načrtovanje - izgradnja - upravljanje  
**DBOM** – načrtovanje - izgradnja - upravljanje - vzdrževanje  
**IRR** – (angl. internal rate of return); interna stopnja donosa  
**KPI** – (angl. key performance indicators); ključni kazalniki uspešnosti  
**NPV** – (angl. net present value); neto sedanja vrednost  
**NSW** – zvezna država New South Wales  
**NT** – teritorij Northern Territory  
**PSC** – (angl. public sector comparator); primerjalnik za javni sektor  
**QLD** – zvezna država Queensland  
**QPR** – (angl. quality to price ratio); razmerje med kakovostjo in ceno  
**RFP** - (angl. request for proposal); zahteva za zbiranje predlogov  
**ROI** – (angl. return on investment); donosnost naložbe  
**SA** – zvezna država South Australia  
**TAS** – zvezna država Tasmania  
**VfM** – (angl. value for money); stroškovna učinkovitost  
**VIC** – zvezna država Victoria  
**WA** – zvezna država Western Australia  
**ZJZP** – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu



## UVOD

Po svetu se koncept uporabe zasebnega kapitala za zagotavljanje izgradnje javnih objektov uporablja že kar nekaj časa, izraz javno-zasebno partnerstvo pa se je začel uveljavljati v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Javno-zasebno partnerstvo predstavlja posebno obliko financiranja javne infrastrukture, pri katerem gre za sodelovanje javnega sektorja z zasebni vlagatelji. V splošnem javno infrastrukturo, ki se izvaja preko javno-zasebnega partnerstva, delimo na socialno infrastrukturo (šole, vrtci, bolnišnice, domovi za ostarele ...) in gospodarsko infrastrukturo (avtoceste, železnice, letališča, pristanišča ...). Koncept javno-zasebnega partnerstva spodbuja sodelovanje javnega in zasebnega sektorja in s tem pozitivno vpliva na družbeno-ekonomski razvoj.

Omejena finančna sredstva in nenaklonjenost zadolževanju države ter posledično povečevanju javnega dolga so doprinesli k zanimanju za javno-zasebno partnerstvo tako v razvitih državah kot v državah v razvoju. Svoj del je prispevala tudi globalna finančna kriza iz leta 2008. Povpraševanje in potrebe po novih javnih infrastrukturnih objektih iz leta v leto naraščajo, od države pa je odvisno, na kakšen način bo zagotovila njihovo financiranje. Vlada tako vstopi v javno-zasebno partnerstvo z namenom, da bi povečala razpoložljivost in kakovost javne infrastrukture ter javnih storitev, medtem ko tveganje z zagotavljanjem le-teh deli z zasebnim sektorjem. Javno-zasebno partnerstvo lahko doseže tudi večjo stroškovno učinkovitost, bodisi preko znižanja stroškov ali izboljšanja kakovosti.

V zadnjem času bi sicer težko rekli, da je javno-zasebno partnerstvo sredstvo za doseganje maksimalne učinkovitosti z razpoložljivimi sredstvi, saj številni projekti niso bili pravočasno zaključeni, niti niso bili v skladu s proračunom. Tudi pričakovana korist za družbo je bila marsikje postavljena pod vprašaj.

V Avstraliji sega prva generacija projektov javno-zasebnega partnerstva v leto 1988, ko se je začela izgradnja Sydney Harbour tunela (Duffield, brez datuma, str. 1). Danes je sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ena izmed popularnejših oblik financiranja. Večina projektov, tako zaključenih kot načrtovanih, se nanaša na socialno infrastrukturo in na cestno ter železniško infrastrukturo. Razlog za to lahko najdemo v neustreznem vzdrževanju cest v preteklosti in v znatnem povečanju števila prebivalstva. Leta 2000 je bilo število prebivalcev v Avstraliji ocenjeno na 19,2 milijona, junija 2010 so zabeležili 22,3 milijona ljudi, marca leta 2021 pa že 25,7 milijona. To pomeni, da se je število prebivalcev v dobrih desetih letih povečalo za 3,4 milijona in še naprej vztrajno raste (Australian Bureau of Statistics, brez datuma). Posledično tako narašča potreba po izgradnji cestne in železniške infrastrukture, bolnišnic, zaporov, komunalne infrastrukture in druge socialne ter gospodarske infrastrukture.

Čeprav se koncept javno-zasebnega partnerstva pogosto uporablja za izvajanje in zagotavljanje javnih storitev, se v svoji magistrski nalogi osredotočam predvsem na tiste oblike javno-zasebnega partnerstva, ki se ukvarjajo s financiranjem infrastrukturnih naložb.

Problem, ki se ga bom lotila, se nanaša na izgradnjo avtocestne povezave Airport Link v mestu Brisbane. Gre za 6,7 kilometrov dolg večpasovni podzemni avtocestni odsek, ki temelji na elektronskem načinu cestninjenja in povezuje poslovno središče mesta s severnimi predmestji ter letališčem. Zgrajen je bil z namenom razbremenitve prometa na glavnih mestnih vpadnicah Brisbana in je del splošne strategije vlade in mestnega sveta za izboljšanje učinkovitosti cestnega omrežja. Z 4,8 milijarde avstralskih dolarjev (v nadaljevanju AUD) vredno investicijo predstavlja enega izmed večjih zaključenih cestnih infrastrukturnih projektov v Avstraliji. Izveden je bil v okviru javno-zasebnega partnerstva, saj naj bi na podlagi analize stroškovne učinkovitosti projekta, ki je bila določena in izmerjena pred samo izvedbo, izvedba preko javno-zasebnega partnerstva zagotavljala boljšo stroškovno učinkovitost kot izvedba preko tradicionalnih javnih naročil. Pogodba za izvedbo projekta je bila 2. junija 2008 sklenjena s konzorcijem BrisConnections, ki ga sestavljajo Macquarie Group, Thiess in John Holland. Sklenjena je bila za obdobje 45 let z uporabo odseka Airport Link kot cestninske ceste za poplačilo stroškov kapitala. Napovedi o uporabi odseka so bile zelo optimistične, in sicer naj bi odsek že v prvem letu dnevno prevozilo več kot 190.000 vozil.

V praksi se je izkazalo, da so bile zaradi zahtev vlade po stroškovni učinkovitosti projekta projekcije povpraševanja zelo optimistično zastavljene. Od leta 2000 dalje, ko je postalo jasno, da so bili pogoji s strani javnega sektorja pretirano radodarni, je bil poudarek na zagotavljanju stroškovne učinkovitosti vse večji. Številni projekti javno-zasebnega partnerstva so bili zato zgrajeni na podlagi zelo optimističnih projekcij povpraševanja, ki žal niso bile nikoli uresničene.

Namen magistrskega dela je predstavitev javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji skozi primer avtocestne povezave Airport Link v mestu Brisbane. Cilji magistrskega dela so: predstaviti razvoj in značilnosti javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji, identificirati način financiranja izbranega dolgoročnega projekta s področja cestno-prometne infrastrukture in analizirati njegovo ekonomsko ter finančno učinkovitost, to je kritično oceniti in raziskati koristi ter stroške, ki jih izbrani projekt prinaša za družbo in investitorje.

V magistrskem delu bom poskušala potrditi ali ovreči naslednje hipoteze:

Prva hipoteza: Javno-zaseben način financiranja izbranega dolgoročnega projekta s področja cestno-prometne infrastrukture je bil izbran kot najprimernejši, saj njegova izvedba zagotavlja večjo stroškovno učinkovitost kot tradicionalna javna naročila.



Druga hipoteza: Izvedeni projekt je ekonomsko in finančno učinkovit. To pomeni, da prinaša pričakovane družbeno-ekonomske koristi in da je bil zgrajen v predvidenem finančnem okviru ter prinaša pričakovane finančne prihodke.

Tretja hipoteza: Stroškov in koristi javno-zasebnega partnerstva ne moremo učinkovito izmeriti zgolj z oceno denarnih vrednosti. Obstajajo še druge primerne in družbeno sprejemljive meritve, s katerimi bi lahko izmerili stroške in koristi le-tega.

Magistrsko delo je sestavljeno iz treh glavnih poglavij, tematika je dodatno razdelana v podpoglavjih. V uvodnem poglavju bom predstavila osnovne značilnosti javno-zasebnega partnerstva, ki jih bom v pripadajočih podpoglavjih še dodatno razdelala. Drugo poglavje bo vsebovalo predstavitev javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji. V podpoglavjih se bom osredotočila na razvoj in zakonodajno-institucionalni okvir javno-zasebnega partnerstva, prikazala bom izvedene infrastrukturne projekte po zveznih državah in teritorijih ter napoved o načrtovanih izdatkih za projekte v prihodnosti. V tretjem poglavju bom podrobneje predstavila primer infrastrukturnega projekta, izvedenega v okviru javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji. Osredotočila se bom predvsem na njegovo načrtovanje, izvedbo, finančno ozadje, vpliv na družbo in gospodarstvo ter delovanje v praksi.

Metodologija magistrskega dela temelji na teoretično-analitičnem pregledu domače in tuje strokovne literature s področja javno-zasebnega partnerstva. Predvsem prvi del bo bolj teoretično usmerjen, podkrepjen z zakonsko podlago in dopolnjen s pojasnili o obravnavani problematiki. V drugem delu bo natančno predstavljena študija primera javno-zasebnega partnerstva s področja cestne infrastrukture. Gre za avtocestni odsek Airport Link v mestu Brisbane, ki se nahaja v zvezni državi Queensland in povezuje poslovno središče mesta z letališčem ter s predmestji na severnem delu mesta. Projekt predstavlja enega izmed večjih izvedenih cestnih infrastrukturnih projektov v Avstraliji. Analitični podatki bodo dodatno podkrepjeni z grafičnimi in tabelarnimi prikazi. Za lažjo predstavitev bo naloga vsebovala tudi ponazoritve s slikovnim gradivom.

Ideja za magistrsko delo se je porodila med mojim bivanjem v Avstraliji, kjer sem opazila, da so Avstralci projektom javno-zasebnega partnerstva načeloma zelo naklonjeni. Za zgoraj omenjeni primer sem se odločila, ker gre za enega izmed večjih in bolj kompleksnih infrastrukturnih projektov, izvedenih v Avstraliji. Deležen je bil velike pozornosti s strani javnosti, saj je bilo sprejetje njegove izvedbe zaradi finančne obsežnosti večkrat postavljeno pod vprašaj. Na podlagi študije izvedljivosti in poslovnega načrta, ki sta bila izvedena s strani mestnega sveta in vlade, so se odločili, da projektu dajo zeleno luč. Eden glavnih razlogov za njegovo potrditev je bilo tudi ustvarjanje novih zaposlitvenih možnosti na področju projektiranja, gradnje in managementa. Velik vpliv so hkrati predstavljale socialne in gospodarske koristi za prebivalce v smislu zmanjšanja potovalnega časa ter izboljšanega življenjskega standarda. Za izgradnjo so potrebovali manj kot 4 leta, kar za projekt, vreden 4,8 milijarde AUD, ni tako veliko.

# 1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja posebno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, katerega glavni namen je zagotavljanje javne infrastrukture in storitev. Gre za dolgoročno pogodbo, ki vključuje delitev tveganj in koristi ter se lahko uporablja za financiranje, izgradnjo ali obnovo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje in zagotavljanje javnih storitev. V splošnem javno infrastrukturo, ki se izvaja preko javno-zasebnega partnerstva, delimo na socialno infrastrukturo (šole, vrtci, bolnišnice, domovi za ostarele, zapori ...) in gospodarsko infrastrukturo (avtoceste, železnice, letališča, pristanišča, mostovi, predori ...).

Dejavnika, ki sta spodbudila razvoj javno-zasebnega partnerstva, sta predvsem pomanjkanje proračunskih sredstev in povečanje javnega dolga. Javna sredstva so omejena in z njimi ni možno zagotoviti vzdrževanja, posodobitve in izgradnje vse potrebne infrastrukture. To je bil med drugim razlog, da je za številne države financiranje s strani zasebnega sektorja postajalo vse bolj mikavno, še posebej za velike in zahtevne infrastrukturne projekte.

Javno-zasebna partnerstva pa niso privlačna samo za vlado, ampak tudi za zasebni sektor. Za vlado sodelovanje pomeni, da zasebni sektor zagotavlja financiranje večjih infrastrukturnih naložb brez zadolževanja države. Bolj spretno upravljanje zasebnega sektorja in njegova sposobnost za inovacije lahko obenem privedeta tudi do večje učinkovitosti. To se nato odraža v izboljšanju kakovosti in/ali nižjih stroških storitev. Z drugimi besedami, javno-zasebno partnerstvo lahko zagotovi večjo stroškovno učinkovitost (International Monetary Fund, 2006, str. 1).

Tradicionalno so bile javna infrastruktura in storitve zagotovljene s strani javnega sektorja. Povezovanje z zasebnim sektorjem v koncept javno-zasebnega partnerstva je pripeljalo do prenosa nekaterih dejavnosti iz javnega na zasebni sektor. Rezultat sodelovanja naj bi prinesel pozitiven vpliv na družbeno-ekonomski razvoj, saj vključuje optimalno porazdelitev tveganja med obema stranema, se osredotoča na zmanjšanje stroškov, hitrejšo izvedbo, izboljšanje storitev in ustvarjanje dodatnih prihodkov. Sodelovanje temelji tudi na dogovoru, da zasebni sektor za financiranje projekta dobi primerno stopnjo donosnosti. Tako v konceptu javno-zasebnega partnerstva zasebni sektor prevzame vlogo financerja projektov, medtem ko je glavna naloga javnega sektorja usmerjena v izvajanje regulative in nadzora.

## 1.1 Opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo

Javno-zasebno partnerstvo je možno opisati na različne načine, saj zanj ni standardne mednarodno sprejete definicije. Yescombe (2011, str. 3) je tako javno-zasebno partnerstvo opredelil kot obliko sodelovanja, za katero so značilni naslednji ključni elementi:

- gre za dolgoročno pogodbo med javnim in zasebnim sektorjem;
- zasebni sektor je zadolžen za načrtovanje, gradnjo, financiranje in delovanje javne infrastrukture;
- v času trajanja pogodbe javno-zasebnega partnerstva zasebni sektor prejema plačila s strani javnega sektorja ali širše javnosti za uporabo javne infrastrukture;
- javna infrastruktura ostane v lasti javnega sektorja oziroma preide v last javnega sektorja ob izteku pogodbe javno-zasebnega partnerstva.

V Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu v Sloveniji (ZJZP), Ur. l. RS, št. 127/06, ki ga je Državni zbor sprejel na seji novembra 2006, v veljavo pa je stopil marca leta 2007, je zapisano: »Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu«.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. Organisation for Economic Co-operation and Development) javno-zasebno partnerstvo opredeljuje kot dogovor med vlado in enim ali več zasebnimi partnerji (ki lahko vključuje izvajalce in finančnike). Zasebni partnerji zagotavljajo javne storitve na način, da so usklajene s cilji vlade in s cilji dobička zasebnih partnerjev. Učinkovitost uskladitve med partnerjema je odvisna od zadostnega prenosa tveganja na zasebne partnerje (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008, str. 12).

Mednarodni denarni sklad (angl. International Monetary Fund) definira javno-zasebno partnerstvo kot obliko sodelovanja, kjer zasebni sektor zagotavlja sredstva in storitve, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Javno-zasebna partnerstva so vključena v širok spekter gospodarskih in socialno-infrastrukturnih projektov. V glavnem se uporabljajo za izgradnjo in upravljanje cest, mostov in predorov, železniških omrežij, letališč in kontrol zračnega prometa, zaporov, vodnih in sanitarnih naprav, bolnišnic, šol in javnih zgradb (International Monetary Fund, 2006, str. 1).

Evropska komisija je poudarila, da pojem javno-zasebnega partnerstva na ravni skupnosti ni definiran. V splošnem se izraz nanaša na oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerega namen je zagotovitev financiranja, gradnje, prenove, vodenja ali vzdrževanja infrastrukture ali storitev. Javno-zasebno partnerstvo po mnenju Evropske

komisije običajno opredeljujejo naslednji elementi (Commission of the European Communities, 2004, str. 3):

- razmeroma dolgo trajanje razmerja, ki vključuje sodelovanje javnega in zasebnega sektorja;
- projekti so financirani s sredstvi zasebnega sektorja, v nekaterih primerih lahko tudi s sredstvi javnega sektorja;
- pomembno vlogo ima zasebni sektor, ki sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta (načrtovanje, izgradnja, upravljanje, financiranje). Javni sektor je osredotočen predvsem na določitev ciljev (ki morajo biti v skladu z javnim interesom), kakovost storitev in cenovno politiko. Prevzema tudi odgovornost za nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev;
- tveganje je porazdeljeno med oba sektorja. Javno-zasebno partnerstvo ne pomeni nujno, da zasebni sektor prevzame vso oziroma večji delež tveganja, povezanega s projektom. Natančna porazdelitev tveganja je določena za vsak primer posebej.

Evropska investicijska banka izraz javno-zasebno partnerstvo definira kot odnos med zasebnim sektorjem in javnimi organi, katerega namen je s finančnimi sredstvi in strokovnim znanjem zasebnega sektorja zagotoviti in izvesti storitve javnega sektorja (European Investment Bank, 2004, str. 2).

Ameriški nacionalni svet za javno-zasebna partnerstva (angl. The National Council for Public-Private Partnerships) opredeljuje javno-zasebno partnerstvo kot pogodbeni dogovor med javno agencijo in subjektom zasebnega sektorja. S tem sporazumom je določeno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, pri katerem gre za izmenjavo večšin in sredstev posameznega sektorja z namenom zagotavljanja storitev ali objekta za uporabo splošne javnosti (The Associated General Contractors of America, 2021).

Grimsey in Lewis (2004, str. 6) sta kot ključne karakteristike modela javno-zasebnega partnerstva navedla naslednje elemente:

- javni sektor določi storitve, ki jih potrebuje na dolgi rok (običajno od 15 do 30 let), s sklicevanjem na donos in na merila uspešnosti;
- plačilo se izvede šele, ko je sredstvo dokončano in predano v uporabo. Če dogovorjeni standardi izvedbe niso doseženi, se plačilo ustrezno zniža;
- tveganje za doseg zahtevanega standarda je prepuščeno zasebnemu sektorju;
- sredstva so v lasti in upravljanju zasebnega sektorja;
- javni sektor med fazo izgradnje ne zagotavlja virov financiranja. Tveganja prekoračitve stroškov, zamud pri dokončanju projekta ipd. so v rokah zasebnega sektorja;
- javni sektor mora prenesti nadzor nad sredstvi na zasebni sektor do takšne mere, da zasebni sektor nosi tveganje in je hkrati nagrajen za uspešno vodenje.

Če povzamemo zgoraj naštete definicije, lahko rečemo, da koncept javno-zasebnega partnerstva sestavljajo naslednji ključni elementi:

- dolgoročno sodelovanje, ki je sklenjeno med javnim in zasebnim sektorjem;
- zasebni sektor prispeva finančna sredstva in znanje;
- javni sektor izvaja nadzor nad izvajanjem projekta;
- tveganje je porazdeljeno med oba sektorja;
- večja učinkovitost, ki se odraža v izboljšanju kakovosti in/ali nižjih stroških.

## **1.2 Razvoj javno-zasebnega partnerstva**

Čeprav je izraz javno-zasebno partnerstvo relativno nov, je sam koncept uporabe zasebnega kapitala za zagotavljanje izgradnje javnih objektov v uporabi že kar nekaj časa. Začetki zasebnih virov pri financiranju javne infrastrukture segajo v 16. stoletje, ko so v Franciji zasebnikom podeljevali različne koncesijske pogodbe. Pravi razcvet so koncesijske pogodbe doživele v 19. stoletju, in sicer predvsem na področju oskrbe z vodo in drugih komunalnih storitev, javnega prevoza, izgradnje železnic in kasneje tudi cest ter izkoriščanja naftnih nahajališč in drugih področjih energetskega sektorja (Jus, 2005, str. 144).

Primeri zgodnje uporabe zasebnega kapitala za zagotavljanje izgradnje javnih objektov so se v 18. in v začetku 19. stoletja pojavili tudi v Veliki Britaniji. Skupine lokalnih močtcev so ustanovile tako imenovane cestne sklade, katerih glavni namen je bil popravilo cest. Denar so si izposojali od zasebnih vlagateljev, dolg pa so odplačevali z zaračunavanjem cestnine. Do sredine 19. stoletja je bila tudi večina mostov v Londonu financirana s strani podobnih skladov. V poznem 19. stoletju je bil s kapitalom zasebnega sektorja zgrajen tudi Brooklyn Bridge v New Yorku (Yescombe, 2011, str. 5).

Po prvi svetovni vojni je financiranje izgradnje javnih objektov prešlo pod okrilje javnega sektorja. Ta trend se je nadaljeval tudi po drugi svetovni vojni, države pa so javne objekte financirale z javnimi sredstvi in zadolževanjem v tujini. Svetovna dolžniška kriza v 80. letih prejšnjega stoletja je močno vplivala na razpoložljivost javnih sredstev in države so ponovno začele pogledovati proti novim možnostim uporabe zasebnega kapitala za izgradnjo javne infrastrukture.

Izraz javno-zasebno partnerstvo se je začel uveljavljati v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Med letoma 1990 in 2000 je število držav, ki so vstopile v projekte javno-zasebnega partnerstva, vztrajno naraščalo. Razmah projektov se je začel v Avstraliji in v Veliki Britaniji. Do leta 2004 seznam vključuje tudi države, kot so Francija, Irska, Italija, Nemčija, Portugalska, Španija, Turčija, Argentina, Brazilija, Japonska, Koreja, Južna Afrika in številne druge. Finančna kriza iz leta 2008 je še dodatno doprinesla k

zanimanju za javno-zasebno partnerstvo, in sicer tako v razvitih državah kot tudi v državah v razvoju.

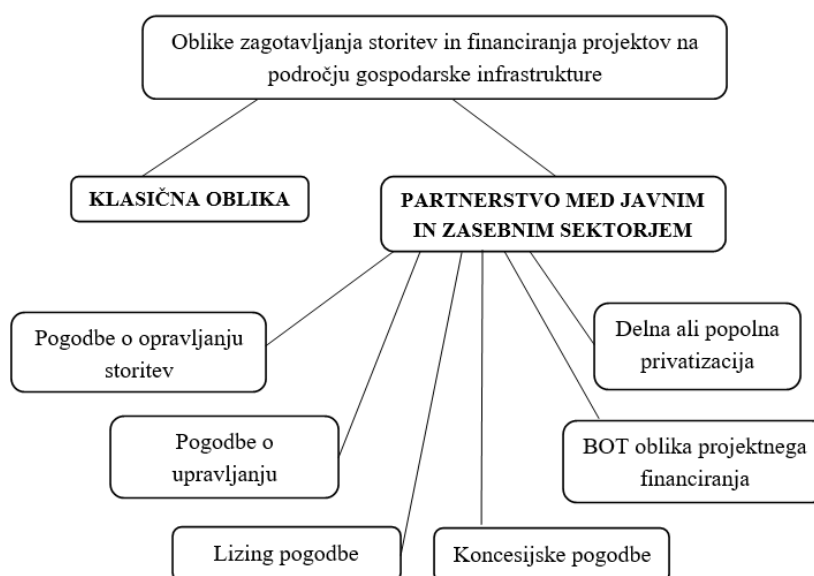
### 1.3 Oblike zagotavljanja javne infrastrukture

Zagotavljanje storitev in investicij na področju javne infrastrukture se je skozi leta spreminjalo. Javni sektor je imel prevladujočo vlogo pri zagotavljanju javne infrastrukture vse do 80. let prejšnjega stoletja, ko se je pojavila dolžniška kriza, ki je negativno vplivala na obseg razpoložljivih sredstev za financiranje projektov v javnem sektorju. Zaradi tega je prišlo do razvoja različnih oblik zasebne udeležbe pri zagotavljanju javnih infrastrukturnih storitev in dobrin.

Oblike udeležbe zasebnega sektorja se med seboj razlikujejo predvsem na področju stopnje vključitve zasebnega sektorja, razporeditve tveganja med javnim in zasebnim sektorjem, avtonomije in odgovornosti zasebnega sektorja, potrebnega obsega kapitala, trajanja pogodbe in pogodbenega razmerja s potrošniki. Odločitev o najprimernejši obliki zagotavljanja storitev in financiranja projektov je v rokah države. Temelji na značilnostih posameznega projekta in na osnovnih ekonomskih, socialnih ter institucionalnih značilnostih posamezne države (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 30).

Možne oblike javnega in zasebnega zagotavljanja infrastrukturnih storitev in investicij so prikazane na sliki 1. V osnovi se delijo na dve veji, na klasično obliko in na partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

*Slika 1: Oblike zagotavljanja storitev in financiranja projektov na področju gospodarske infrastrukture*



Vir: Mrak, Gazvoda & Mrak (2005).

Za klasično obliko zagotavljanja storitev in financiranja investicij je značilno, da je odgovornost za financiranje, vodenje in upravljanje infrastrukturnih dejavnosti v celoti v rokah javnega sektorja oziroma države. Na drugi strani pa partnerstvo javnega in zasebnega sektorja kot oblika zagotavljanja storitev in financiranja investicij omogoča vključevanje zasebnega sektorja.

Poznamo pet glavnih oblik partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 33):

- pogodba o opravljanju storitev – je najbolj preprosta oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja za zagotavljanje infrastrukturnih storitev. Javni sektor zagotovi finančna sredstva in obdrži odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturne dejavnosti, medtem ko zasebni sektor nosi odgovornost zagotavljanja s pogodbo določenih storitev. Pogodba je običajno sklenjena za obdobje enega do dveh let in je v veliki večini namenjena dejavnostim vzdrževanja infrastrukturnih objektov;
- pogodba za vodenje in upravljanje – gre za pogodbo, ki običajno traja od tri do pet let in s katero javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta v roke zasebnega sektorja. Zasebni sektor ima tako proste roke pri sprejemanju odločitev o vodenju objekta, javni sektor pa ostaja odgovoren za usluge, ki jih zagotavlja infrastrukturni objekt in za zagotavljanje finančnih sredstev. Plačilo, ki ga zasebni sektor prejme po pogodbi za vodenje in upravljanje, je običajno vezano na izboljšanje učinkovitosti;
- lizing pogodba – gre za najem določenih infrastrukturnih objektov, ki so v lasti javnega sektorja. Pogodba običajno traja med pet in deset let, zasebni sektor prevzame odgovornost za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja infrastrukturnega objekta ter pokriva stroške tekočega poslovanja. Javni sektor pa mora zagotoviti finančna sredstva za nove investicije, investicijsko vzdrževanje in servisiranje dolga;
- koncesijska pogodba – pri tej obliki sodelovanja ostane infrastruktura še vedno v lasti javnega sektorja, medtem ko zasebni sektor oziroma koncesionar dobi ekskluzivno pravico do njenega razpolaganja in prevzame odgovornost za upravljanje, vzdrževanje, vodenje, investicijsko vzdrževanje in investiranje v nove kapacitete. Koncesijska pogodba je običajno sklenjena za obdobje med dvajset in trideset let, odvisno od dodatnega investiranja zasebnega sektorja;
- BOT oblika projektnega financiranja – gre za obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem z namenom zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranja infrastrukturnih naložb. Zasebni sektor na osnovi koncesijske pogodbe z državo sklene pogodbo o izgradnji in financiranju objekta, ga ima za čas trajanja pogodbe v lasti in upravljanju, nato pa ga prenese v last države. Poleg BOT oblike poznamo še druge oblike projektnega financiranja, ki so podrobneje predstavljene v naslednjem poglavju.

Slika 2 prikazuje glavne oblike javno-zasebnih partnerstev v povezavi z vlogo, ki jo pri posamezni obliki predstavlja zasebni sektor. Obseg udeležbe zasebnega sektorja se

povečuje od leve proti desni. S tem, ko zasebni sektor povečuje svojo udeležbo, posledično prevzema vse večjo odgovornost za funkcije načrtovanja, izgradnje, financiranja, vzdrževanja in upravljanja. Za pogodbe o opravljanju storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, lizing pogodbe in koncesijske pogodbe je še vedno značilno, da lastništvo nad objektom ostane v rokah javnega sektorja. Za BOT in druge oblike projektnega financiranja ter za delno ali popolno privatizacijo pa velja, da se lastništvo nad objektom začasno ali trajno prenese na zasebni sektor, ki prevzame tudi odgovornost financiranja objekta.

Slika 2: Vloga zasebnega sektorja v različnih oblikah javno-zasebnega partnerstva



Prirejeno po Public – Private Infrastructure Advisory Facility (2009a).

#### 1.4 Projektno financiranje kot oblika javno-zasebnega partnerstva

Projektno financiranje predstavlja posebno obliko javno-zasebnega partnerstva, za katero je značilno dolgoročno financiranje infrastrukturnih objektov preko zasebnega kapitala. Poznamo različne oblike projektnega financiranja, ki se med seboj razlikujejo v naslednjih petih značilnostih. Prvič, projekti se razlikujejo glede na to, ali zadevajo izgradnjo nove infrastrukture ali obnovo oziroma nadgradnjo obstoječe. Drugič, infrastrukturni projekti javno-zasebnega partnerstva se razlikujejo glede na stopnjo vpletenosti zasebnega sektorja. Celotno odgovornost za zagotavljanje javne infrastrukture bi po eni strani lahko prevzel javni sektor, po drugi pa zasebni sektor. Javno-zasebno partnerstvo zaobide to skrajnost in porazdeli tveganje med oba sektorja. Tretjič, ena izmed glavnih značilnosti javno-zasebnega partnerstva pri financiranju infrastrukturnih projektov je, da združuje več projektnih faz oziroma funkcij. Funkcije, za katere je odgovoren zasebni sektor, se med seboj razlikujejo in so odvisne od vrste vključenih sredstev in storitev. Ločimo med naslednjimi funkcijami (World Bank, 2017, str. 6):

- načrtovanje (angl. design) – vključuje razvoj projekta od začetnega koncepta in zahtev do konstrukcije;



- izgradnja (angl. build) – zahteva od zasebnega sektorja izgradnjo ali sanacijo celotne infrastrukture in namestitve vse opreme;
- financiranje (angl. finance) – ko javno-zasebno partnerstvo vključuje gradnjo, se od zasebnega sektorja zahteva tudi delno oziroma celotno financiranje potrebnega kapitalskega vložka;
- vzdrževanje (angl. maintain) – odgovornost za vzdrževanje infrastrukture je v času trajanja pogodbe dodeljena zasebnemu sektorju. To je temeljna značilnost pogodbe javno-zasebnega partnerstva;
- upravljanje (angl. operate) – zasebni sektor prevzame odgovornost za tehnično delovanje in zagotavljanje storitev uporabnikom.

Četrta, infrastrukturni projekti javno-zasebnega partnerstva se med seboj razlikujejo tudi glede na mehanizem nagrajevanja (DLA Piper, 2020, str. 5):

- projekt lahko »plačujejo uporabniki«: v okviru tega mehanizma zasebni sektor običajno uporabnikom zagotavlja storitev in ustvarja prihodke z zaračunavanjem pristojbin za uporabo storitve (npr. cestnine, pristojbine za distribucijo vode ipd.);
- projekt »plačuje država«: vlada predstavlja edini vir prihodkov, ki lahko povrne naložbo zasebnemu sektorju. Plačila so običajno periodična in so lahko izplačana na podlagi razpoložljivosti ali obsega storitev (npr. plačilo za brezplačno uporabo avtoceste, plačilo za bolnišnično oskrbo pacientov).

Peta, javno-zasebna partnerstva se razlikujejo tudi glede na stopnjo lastništva zgrajene oziroma obnovljene javne infrastrukture. To je odvisno tudi od pravnih okvirov, ki veljajo v posamezni državi (npr. omejitve tujega lastništva).

Najpogosteje uporabljene vrste pogodb javno-zasebnega partnerstva za izgradnjo nove javne infrastrukture so naslednje (Public – Private Infrastructure Advisory Facility, 2009b, str. 63; World Bank, 2017, str. 7):

- načrtovanje - izgradnja (v nadaljevanju DB): javni sektor z zasebnim sklene pogodbo o načrtovanju in izgradnji infrastrukture. Po zaključku gradnje odgovornost za vzdrževanje in upravljanje infrastrukture prevzame javni sektor;
- načrtovanje - izgradnja - vzdrževanje (v nadaljevanju DBM): zasebni sektor je pri tej obliki pogodbe zadolžen za načrtovanje projekta, njegovo izgradnjo in vzdrževanje v času trajanja pogodbe. Financiranje projekta običajno prevzame javni sektor, ki zasebnemu ob začetku projekta zagotovi plačilo za izgradnjo. Pogodba je sklenjena za obdobje od 10 do 30 let, zasebni sektor v tem času od javnega prejema fiksna mesečna plačila, ki so namenjena načrtovanim vzdrževalnim delom. Ta oblika pogodbe motivira zasebni sektor, da projekt načrtuje in zgradi na način, ki bo čim bolj optimalen in bo zmanjšal celotne stroške načrtovanja, gradnje in vzdrževanja projekta;

- načrtovanje - izgradnja - upravljanje (v nadaljevanju DBO): glavni nalogi zasebnega sektorja pri tej vrsti pogodbe sta načrtovanje projekta in njegova izgradnja. Ko je projekt zaključen, se lastništvo zgrajene infrastrukture prenese na javni sektor, zasebni sektor pa je v času trajanja pogodbe odgovoren za upravljanje le-te;
- načrtovanje - izgradnja - upravljanje - vzdrževanje (v nadaljevanju DBOM): ta pogodba je v osnovi enaka pogodbi DBM, vendar od zasebnega sektorja poleg načrtovanja, izgradnje in upravljanja projekta zahteva še vzdrževanje;
- izgradnja - upravljanje - prenos (v nadaljevanju BOT): zasebni sektor prevzame načrtovanje in izgradnjo projekta ter infrastrukturo določeno obdobje tudi upravlja in vzdržuje. Po preteku tega obdobja jo prenese nazaj na javni sektor;
- izgradnja - lastništvo - upravljanje - prenos (v nadaljevanju BOOT): pogodba je običajno sklenjena za obdobje od 20 do 30 let. V času trajanja pogodbe se od zasebnega sektorja pričakuje načrtovanje, financiranje, izgradnja in upravljanje projekta. Zasebni sektor ima zgrajeni projekt v lasti do izteka pogodbe, ko se lastništvo prenese na javni sektor;
- izgradnja - upravljanje - lastništvo (v nadaljevanju BOO): tako kot pri BOOT pogodbi, je tudi pri tej vrsti pogodbe zasebni sektor odgovoren za načrtovanje, financiranje, izgradnjo in upravljanje projekta. Razlika v primerjavi z BOOT pogodbo je ta, da se ob izteku pogodbe lastništvo ne prenese na javni sektor.

Pomembno je poudariti, da poimenovanje oblik javno-zasebnega partnerstva med državami po svetu ni enotno. Tako se lahko zgodi, da se projekti, ki se v določeni državi štejejo kot del javno-zasebnega partnerstva, v drugi državi ne bi šteli kot del tega. Razlike med državami se pojavijo tudi pri uporabi projektov javno-zasebnega partnerstva v različnih kategorijah. V Avstraliji se projekti javno-zasebnega partnerstva pogosto uporabljajo za izgradnjo cestninskih cest, medtem ko se v Veliki Britaniji za te namene projekti javno-zasebnega partnerstva uporabljajo le redko.

## **1.5 Prednosti javno-zasebnega partnerstva**

Številne države, tako razvite kot tiste v razvoju, se soočajo z omejenimi proračunskimi sredstvi, hkrati pa se zavedajo, da sta razvoj in gospodarska rast močno odvisna od vlaganja v infrastrukturo. Zato se za dodaten vir sredstev obračajo na zasebni sektor in na ta način pridobijo alternativni vir sredstev za zapolnitev finančne vrzeli.

Večina opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo poudarja, da njegova izbira koristi tako javnemu kot zasebnemu sektorju. To trditev lahko obrazložimo z dejstvom, da imata oba sektorja, ki vstopata v partnerstvo, specifične lastnosti in sposobnosti, katerih kombinacija pripelje do rezultata, ki je pozitiven za obe udeleženi strani. Javni sektor tako zagotavlja družbeno odgovornost, okoljsko ozaveščenost, lokalno znanje in politično podporo, medtem ko je glavna vloga zasebnega sektorja v partnerstvu usmerjena v izkoriščanje strokovnega znanja, upravljanje, poslovanje in inovativnost.

Prednosti, ki jih prinaša sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, so naslednje (World Bank Group, 2022a):

- infrastruktura, ki je ustvarjena preko javno-zasebnega partnerstva, lahko izboljša kvaliteto in količino osnovne infrastrukture. Proces partnerstva se lahko uporablja za širok nabor javnih storitev, kot so bolnišnice, zapori in šole;
- izgradnja se izvede v skladu z načrtom in proračunom, kakovostno dokončan projekt pred predvidenim rokom pa prinaša široko socialno korist. Plan vzdrževanja skozi celotno trajanje koncesije je vnaprej določen že na začetku projekta;
- javno-zasebno partnerstvo pomaga javnemu sektorju razviti bolj discipliniran in komercialen pristop k razvoju infrastrukture ter mu hkrati omogoča, da obdrži strateški nadzor nad celotnim projektom in storitvami;
- tveganje izvedbe se prenese na zasebni sektor, le-ta pa dobi investicijo povrnjeno v primeru, da je projekt realiziran v skladu s pogodbenimi obveznostmi. Koncept javno-zasebnega partnerstva spodbuja učinkovito dokončanje projekta, ki je v skladu s proračunom. Zasebni sektor prejme plačilo šele ob predaji projekta v uporabo;
- javno-zasebno partnerstvo se osredotoča na stroške skozi celotno življenjsko dobo projekta in ne zgolj na stroške izgradnje. Zagotavlja tudi boljšo kvaliteto pri načrtovanju in gradnji projekta ter ocenjuje finančno vzdržnost projekta;
- financiranje s strani zasebnega sektorja omogoča javnosti dostop do izboljšanja storitev v tem trenutku in ne šele čez nekaj let, ko bo proračun države to investicijo dopuščal;
- strokovno znanje in izkušnje zasebnega sektorja spodbujajo inovacije, kar se kaže v krajših dobavnih rokih, izboljšavah v procesu gradnje in boljšemu upravljanju projekta. Vse to prispeva k razvoju najboljših praks in dodaja vrednost projektu;
- zasebni sektor s svojo investicijo prispeva k zmanjševanju javnega dolga. Hkrati omogoči, da se razpoložljiva javna sredstva porabijo za druge projekte, ki so v interesu javnosti;
- financiranje s strani zasebnega sektorja prinaša koristi tudi za davčne zavezanke, saj se le-ti na ta način izognejo plačevanju višjih davkov, ki bi jih država lahko uvedla z namenom zbiranja sredstev za financiranje projektov;
- koncept javno-zasebnega partnerstva lahko zagotovi tudi boljšo stroškovno učinkovitost;
- pred začetkom projekta je potrebna izvedba celovite analize projektnega tveganja. Celovit pregled tveganj s strani obeh sektorjev tako zagotavlja boljše informacije in realne ocene stroškov ter predstavlja podlago za odločitev o investiciji;
- javno-zasebno partnerstvo ustvarja učinkovito in produktivno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem.

Glavni razlog, da se države odločajo za izbiro koncepta javno-zasebnega partnerstva kot obliko financiranja projektov, je pomanjkanje proračunskih sredstev države in javnih

infrastrukturnih objektov. Povpraševanje in potrebe po novih javnih infrastrukturnih objektih iz leta v leto naraščajo, od države pa je odvisno, na kakšen način bo zagotovila njihovo financiranje. Povezovanje z zasebnim sektorjem pomeni, da le-ta vstopi v partnerstvo s finančnimi sredstvi in na ta način v večji meri reši problem financiranja projekta. Zasebni sektor tako s svojim strokovnim znanjem prispeva k učinkovitemu vodenju, zmanjšanju stroškov projekta in povečanju kakovosti storitev. Z drugimi besedami bi lahko rekli, da je eden od razlogov za izbiro javno-zasebnega partnerstva tudi stroškovna učinkovitost.

## 1.6 Slabosti javno-zasebnega partnerstva

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem poleg prednosti prinaša tudi številna tveganja. Potencialne slabosti javno-zasebnega partnerstva so sledeče (World Bank Group, 2022a):

- obstaja velika verjetnost, da bodo stroški, povezani z izvedbo projekta znotraj javno-zasebnega partnerstva, višji, kot če bi bil projekt izveden v okviru državnega proračuna. Zato je pomembno, da se pred izvedbo projekta izvede natančna analiza stroškovne učinkovitosti. Vlada se nato na podlagi rezultatov odloči, ali so višji stroški za izvedbo projekta znotraj koncepta javno-zasebnega partnerstva upravičeni ali ne;
- zasebni sektor lažje zagotovi sredstva za financiranje projekta, vendar bo financiranje zagotovljeno samo v primeru, da operativni denarni tokovi družbe, ki projekt izvaja (zasebni sektor), zagotavljajo donosnost naložbe;
- financiranje je lahko pri nekaterih projektih lažje, pri drugih pa težje izvedljivo. Lažje je lahko v primeru, da je v projekt vključena preizkušena tehnologija in da so finančne obveznosti zasebnega sektorja jasno določene;
- nekateri projekti ustvarjajo prihodke zgolj v lokalni valuti (npr. oskrba z vodo), medtem ko lahko drugi projekti ustvarjajo prihodke tudi v drugih, mednarodnih valutah (letališča, pristanišča). S tem je zagotovljen omejen vpliv lokalnih finančnih trgov;
- s političnega ali ekonomskega vidika so lahko nekateri projekti bolj zahtevni za izvedbo kot drugi;
- zasebni sektor bo zelo previden pri sprejemanju večjih tveganj, kot so npr. tečajna tveganja. V primeru, da nosi ta tveganja, bo cena za opravljene storitve temu primerna. Zasebni sektor bo v primeru sprejema pomembnih tveganj pričakoval tudi visoko stopnjo nadzora nad poslovanjem;
- zasebni sektor bo opravil zgolj delo, za katerega prejema plačilo, zato morajo biti zahteve in spodbude v pogodbi jasno zabeležene. Poudarek mora biti na rezultatu in uspešnosti izvedbe projekta, ki ju je tudi relativno enostavno nadzorovati;
- vlada bo morala zagotoviti dovolj strokovnega znanja za zagotovitev izpolnitve svojih obveznosti v skladu s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu in za nadzor učinkovitega izvajanja obveznosti s strani zasebnega sektorja;

- zasebni sektor ima že v izhodišču več strokovnega znanja, med samim izvajanjem projekta pa pridobi številne nove informacije o projektu, zato je potrebno zagotoviti, da zasebni sektor vse pridobljene podatke jasno in podrobno poroča tudi javnemu sektorju;
- za doseganje trajnostne rešitve je pomembno, da je sodelovanje med obema sektorjema jasno opredeljeno in v skladu s pravnim in regulativnim okvirom;
- zaradi dolgoročne narave in kompleksnosti projektov je težko predvideti vse situacije in dogodke, ki se med projektom lahko pojavijo in ki bi jih bilo potrebno zabeležiti v prvotni pogodbi. Lahko se zgodi, da je pogodbo potrebno dopolniti, oba sektorja pa se morata ponovno dogovoriti o pogojih, ki bodo v njej veljali.

## 1.7 Vrste tveganj

Koncept javno-zasebnega partnerstva vključuje številna tveganja, ki jih je v prvi vrsti potrebno identificirati. V kontekstu javno-zasebnega partnerstva tveganje pomeni nepredvidljivo spremembo vrednosti projekta, ki izhaja iz določenega dogodka. Tveganja se običajno razlikujejo glede na vrsto projekta, vključena sredstva in storitve ter glede na državo, v kateri se projekt izvaja. Večina projektov javno-zasebnega partnerstva se srečuje z naslednjimi vrstami tveganj (APMG International, brez datuma; World Bank Group, 2022b):

- lokacijsko tveganje: nerazpoložljivost lokacije oziroma zemljišča za izgradnjo javne infrastrukture v času podpisa pogodbe lahko povzroči zamude in posredno poveča stroške. Lahko se zgodi, da do podpisa pogodbe sploh ne pride, saj zaradi negotovosti glede razpoložljivosti lokacije ponudniki ne želijo sodelovati. Tveganje pridobitve lokacije običajno nosi javni sektor, saj ima pri postopku pridobitve zemljiških deležev za projekt določena pooblastila, ki jih zasebni sektor nima (npr. razlastitev lastnikov zemljišč);
- okoljsko tveganje: večina projektov javno-zasebnega partnerstva mora opraviti postopek presoje vplivov na okolje. Merijo se vplivi projekta v povezavi s splošnim onesnaževanjem, onesnaževanjem s hrupom, onesnaženostjo vode, vplivi na naravno okolje ... Negativno mnenje lahko vpliva na spremembe v načrtu projekta, kar lahko vodi v zamude in neposredno vpliva tudi na povečanje stroškov. To tveganje je povezano z načrtovanjem projekta, zato ga običajno nosi zasebni partner. Izjemoma, v primeru že obstoječega onesnaženja, odgovornost za že obstoječe okoljske probleme prevzame javni sektor;
- tveganje, povezano z načrtovanjem, izgradnjo in zagonom: tveganje, da izgradnja javne infrastrukture traja dlje oziroma stane več, kot je bilo v začetku pričakovano. Lahko se zgodi tudi, da kakovost gradnje ni ustrezna in ne dosega projektnih zahtev. Ta tveganja običajno nosi zasebni partner, delno jih lahko prenese tudi na izvajalce gradbenih del;
- tveganje vzdrževanja in upravljanja: to tveganje je lahko povezano z načrtovanjem, zato ga običajno nosi zasebni sektor. Neustrezno zasnovan projekt lahko vodi v višje

stroške vzdrževanja in obnove ter na ta način poveča stroške življenjskega cikla projekta. Tveganje predstavlja tudi prekinitev razpoložljivosti infrastrukture oziroma storitev, ki so posledica tehničnih težav;

- tveganje povpraševanja: gre predvsem za tveganje, da bo uporaba infrastrukture oziroma storitev drugačna, kot je bilo načrtovano in da se prihodki iz naslova uporabe ne zbirajo po pričakovanjih. Delitev tveganja je odvisna od končnega plačnika projekta. Za projekte, katerih končni plačnik je država, tudi tveganje povpraševanja prevzame država. Ta vrsta tveganja je v ospredju zlasti pri projektih, ki jih plačujejo uporabniki in kjer se prihodki ustvarjajo z zaračunavanjem pristojbin za uporabo storitve (npr. cestnine). Tveganje bi načeloma moral nositi zasebni sektor, vendar se pogosto zgodi, da pride do delitve oziroma omejitve. Zlasti če je verjetnost za to vrsto tveganja zelo velika, lahko jamstvo za minimalni promet ali prihodek s strani javnega sektorja zagotovi boljšo stroškovno učinkovitost;
- pravno in politično tveganje: gre za tveganja pravnih in političnih odločitev, ki predstavljajo negativne učinke na projekt. Povezana so s spremembami zakonodaje, splošne davčne obdavčitve, fiskalne politike, ali s spremembo pravil, ki urejajo konvertibilnost valute. Sprememba zakonodaje lahko vodi v potrebo po večjih naložbah ali pa vpliva na stroške obratovanja in vzdrževanja podjetja, zato bi te vrste tveganja načeloma moral nositi zasebni sektor, vendar tudi pri tej vrsti tveganja pogosto prihaja do delitve z javnim sektorjem;
- tveganje, povezano z višjo silo: gre za določene zunanje dogodke, kot so vojne, terorizem, naravne nesreče, ki jih ni mogoče zavarovati in na katere pogodbene stranke nimajo vpliva. Tudi pri tej vrsti tveganja je delitev smiselna;
- finančno tveganje: gre za tveganje, da inflacija, spremembe obrestnih mer ali deviznih tečajev negativno vplivajo na rezultate projekta. Pogosto je pri tej vrsti tveganja dogovorjeno, da ga delno prevzame javni, delno pa zasebni sektor;
- tveganje neplačila: gre za tveganje, da zasebni sektor ni finančno ali tehnično zmožen izpolniti pogodbe in izvesti projekta javno-zasebnega partnerstva. Nanaša se na obveznosti, ki so v pogodbi opredeljene kot bistvenega pomena in naročniku daje pravico do odpovedi pogodbe. Tveganje v celoti nosi zasebni sektor.

Tabela 1 prikazuje razporeditev zgoraj omenjenih tveganj javno-zasebnega partnerstva med javni in zasebni sektor.

*Tabela 1: Razporeditev tveganj projekta javno-zasebnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem*

Vrsta tveganja	Javni sektor	Zasebni sektor
Lokacijsko tveganje	✓	
Okoljsko tveganje		✓
Tveganje načrtovanja, izgradnje in zagona		✓

se nadaljuje

*Tabela 1: Razporeditev tveganj projekta javno-zasebnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem (nad.)*

Vrsta tveganja	Javni sektor	Zasebni sektor
Tveganje vzdrževanja in upravljanja		✓
Tveganja povpraševanja – projekt plačuje država	✓	
Tveganje povpraševanja – projekt plačujejo uporabniki		✓
Pravno in politično tveganje	✓	✓
Tveganje višje sile	✓	✓
Finančno tveganje	✓	✓
Tveganje neplačila		✓

*Vir: APMG International (brez datuma) in World Bank Group (2022b).*

Natančna razporeditev tveganj, vključno z morebitnimi prenosi, mora biti definirana znotraj pogodbe o projektu javno-zasebnega partnerstva. Tam je določeno, katera pogodbeni stranka bo zaradi spremembe projekta, ki je posledica posameznega tveganja, nosila stroške oziroma izkoristila koristi. Učinkovita razporeditev tveganja je eden od glavnih načinov za doseganje stroškovne učinkovitosti projekta javno-zasebnega partnerstva. Iossa, Spagnolo in Vellez (2007, str. 3) opisujejo dve temeljni načeli, ki bi morali voditi razporeditev tveganja med javnim in zasebnim sektorjem. Po prvem načelu je pri pogodbenih strankah z enako nenaklonjenostjo tveganju potrebno tveganje dodeliti tisti, ki ima večjo odgovornost in večji nadzor nad dejavnikom tveganja. Po drugem načelu je pri pogodbenih strankah s podobno odgovornostjo in nadzorom nad dejavnikom tveganja le-tega treba dodeliti tisti stranki, ki je manj nagnjena k tveganju oziroma ga je bolj sposobna prevzeti.

### **1.8 Merjenje učinkovitosti in upravičenosti projekta**

Učinkovitost projekta lahko izmerimo na podlagi finančnih in ekonomskih meril. Za merjenje učinkovitosti investicijskih projektov se praviloma uporabljajo ekonomska merila. V primeru, da ima projekt med svojim obratovanjem prihodek (npr. prihodki iz naslova cestnin), pa se učinkovitost investicije ugotavlja tudi s finančnimi merili. S finančnimi merili se ugotavlja upravičenost projekta s stališča investitorja, medtem ko se z ekonomskimi oziroma družbeno-ekonomskimi merili ugotavljajo učinki projekta z vidika družbe. Ekonomska merila poleg neposrednih učinkov (stroškov in koristi) vključujejo tudi posredne vplive na družbo kot celoto. Javni sektor se za izvedbo projekta odloči v primeru, ko je le-ta finančno in ekonomsko upravičena ter predstavlja koristi za družbo.

Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, Ur. l. RS, št. 32/2007, v 2. odstavku 3. člena predpisuje, da se projekt ocenjuje na podlagi naslednjih kriterijev:

- življenjske dobe projekta,
- rezultatov in ciljev investicije, izvedene na tradicionalni način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva oziroma z drugimi besedami na podlagi stroškovne učinkovitosti (angl. value for money – VfM),
- neto sedanje vrednosti (angl. net present value, v nadaljevanju NPV),
- interne stopnje donosnosti (angl. internal rate of return, v nadaljevanju IRR),
- stroškov in koristi vloženih sredstev v projekt (analiza stroškov in koristi).

Stroškovna učinkovitost je ključno gonilo javno-zasebnih partnerstev in ne pomeni nujno izbire najcenejše ponudbe. Pomeni, da se dolgoročno odločimo za najboljšo rešitev in sklenemo partnerstvo, ki bo zagotavljalo storitve, ki bodo ustrezale potrebam državljanov (Confederation of British Industry, 2007, str. 14). Stroškovna učinkovitost je opredeljena kot razmerje med ekonomičnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo. Doseganje stroškovne učinkovitosti pomeni doseganje ravnovesja med relativno nizkimi stroški, visoko produktivnostjo in ocenjenimi rezultati. Z drugimi besedami, stroškovna učinkovitost se nanaša na optimalno kombinacijo stroškov in koristi pri zagotavljanju zahtev glede produkta oziroma storitev končnemu uporabniku (Duffield, brez datuma, str. 3). Če za primer vzamemo projekt izgradnje avtocestnega odseka, sta lahko glavni zahtevi končnega uporabnika mobilnost in varnost na cestišču. Stroškovno učinkovitost projekta je v celoti možno določiti šele ob koncu pogodbe javno-zasebnega partnerstva.

Analiza stroškovne učinkovitost projekta je pogosto določena in izmerjena pred samo izvedbo s pomočjo orodja, imenovanega primerjalnik za javni sektor (angl. public sector comparator – PSC). Gre za primerjavo med stroški projekta javno-zasebnega partnerstva in referenčnimi stroški, ki predstavljajo oceno stroškov pri uporabi tradicionalnih javnih naročil. Koncept javno-zasebnega partnerstva se običajno uporabi zato, da zagotovi boljše stroškovno učinkovitost kot tradicionalna javna naročila.

Za stroškovno učinkovitost se pogosto uporabljajo tudi naslednji sinonimi (Karanja, 2021):

- optimizacija,
- razmerje med kakovostjo in ceno (angl. quality to price ratio – QPR),
- donosnost naložbe (angl. return on investment – ROI).

Upravičenost izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva lahko ocenimo tudi s pomočjo NPV in predstavlja znesek, ki ga dobimo, ko diskontirane vrednosti pričakovanih stroškov projekta odštejemo od diskontiranih vrednosti pričakovanih koristi.



Poleg časovnega okvirja projekta upošteva tudi razlike v vrednosti denarja skozi čas zaradi inflacije. Ločimo med ekonomsko NPV, ki jo računamo v ekonomski analizi investicijskih projektov, in finančno NPV, ki jo računamo v finančni analizi investicijskih projektov. Formula za izračun je naslednja (1):

$$NPV = \sum \text{sedanja vrednost prihodnjih koristi} - \sum \text{sedanja vrednost prihodnjih stroškov} \quad (1)$$

oziroma (2)

$$NPV = \frac{c^1}{(1+r)^1} + \dots + \frac{c^n}{(1+r)^n} - \text{začetna investicija} \quad (2)$$

Pri tem C predstavlja finančni tok v času n pri izbranem diskontnem faktorju r. Na izračun NPV tako vplivata izbira časovnega obdobja in diskontnega faktorja. Posamezna investicija je ekonomsko oziroma finančno upravičena v primeru, ko je NPV večja od 0, kar pomeni, da so pričakovani diskontirani stroški investicije nižji od diskontiranih prihodkov in koristi investicije.

Upravičenost izvedbe projekta se lahko ocenjuje tudi na podlagi interne stopnje donosa. To je tista diskontna stopnja, pri kateri je NPV enaka 0. Formula za njen izračun je naslednja (3):

$$IRR = NPV = \frac{c^1}{(1+r)^1} + \dots + \frac{c^n}{(1+r)^n} - \text{začetna investicija} = 0 \quad (3)$$

Pri tem C predstavlja finančni tok v času n pri izbranem diskontnem faktorju r. IRR uporabimo tako, da jo primerjamo z zahtevano stopnjo donosa. V primeru, da je zahtevana stopnja donosa 11 %, IRR investicijskega projekta pa 14 %, potem je naložba sprejemljiva.

Analiza stroškov in koristi je še ena možnost za oceno upravičenosti izvedbe projekta. Uporablja se za sprejemanje odločitev o izvedbi investicij s sistematično primerjavo dolgoročnih stroškov in koristi, ki se pojavljajo v življenjski dobi investicijskega projekta. Vključuje primerjavo koristi in stroškov projekta (angl. benefit-cost ratio, v nadaljevanju BCR) in se uporablja v povezavi z NPV. Formula za izračun ja naslednja (4):

$$BCR = \frac{\sum \text{sedanja vrednost prihodnjih koristi}}{\sum \text{sedanja vrednost prihodnjih stroškov}} \quad (4)$$

V primeru, da je razmerje med koristmi in stroški večje od 1, je projekt učinkovit in z njim lahko nadaljujemo. Če je razmerje med koristmi in stroški manjše od 1, izvedba projekta ni smiselna.

## 1.9 Koristi in stroški za družbo

Projekti, ki so izvedeni tako v okviru javno-zasebnega partnerstva kot tudi v okviru tradicionalnih javnih naročil, prinašajo širši družbi številne koristi in tudi stroške. Watkins (2005, str. 48) je koristi za družbo opredelil kot vsoto zasebnih in zunanjih koristi za posameznika v družbi, ne glede na to, kdo je te koristi plačal ali proizvedel in ali so bili upravičenci vključeni v odločanje, koliko koristi naj ustvari. Stroške za družbo je opredelil kot vsoto skupnih stroškov za posameznika v družbi, ne glede na to, ali posameznik te stroške plača in kdo se odloči za njihov nastanek.

Projekti javno-zasebnega partnerstva imajo običajno značilnosti javnih dobrin, zato so družbene koristi projekta pogosto postavljene v ospredje. Za javno dobrino sta značilni dve lastnosti. Prva je, da se z uporabo te dobrine oziroma storitve s strani enega uporabnika ne zmanjša možnost uporabe te iste dobrine s strani drugega. Količina te dobrine oziroma storitve se z uporabo torej ne zmanjšuje. Druga lastnost javne dobrine je, da uporabnikom ni mogoče preprečiti dostopa do te dobrine, ko je ta enkrat proizvedena. Tako se iz naslova javno-zasebnega partnerstva financirajo predvsem tisti projekti, ki jih družba potrebuje in so v javnem interesu ter predstavljajo koristi za družbo.

Koristi, ki jih koncept javno-zasebnega partnerstva prinaša družbi, delimo na finančne in nefinančne. Medtem ko prve predstavljajo denarne prilive in pomenijo dobrobit zlasti za investitorje, se druge na splošno nanašajo na družbeno-okoljske koristi, ki jih uživajo uporabniki storitev in širša družba. Nefinančne koristi, ki izhajajo iz javno-zasebnih partnerstev, se kažejo predvsem v pospešenih ali povečanih dobavah in/ali v širših družbenih učinkih. Nekatere nefinančne koristi javno-zasebnih partnerstev je na splošno mogoče oceniti v denarju, medtem ko je druge možno le količinsko opredeliti ali identificirati. Projekti javno-zasebnega partnerstva v nasprotju s tradicionalnimi javnimi naročili omogočajo in spodbujajo razkritje številnih potencialnih nefinančnih koristi (Aschieri, brez datuma, str. 7).

Nefinančne koristi, ki jih koncept javno-zasebnega partnerstva prinese družbi, v prvi vrsti predstavljajo hitrejši dostop do javne infrastrukture oziroma storitev. Gre za infrastrukturo (npr. cestni promet, železniški promet, šole, bolnišnice), ki je zgrajena prej, kot bi bila v okviru tradicionalnih javnih naročil. Širša družba lahko tako veliko prej dostopa do uporabe prometnih, izobraževalnih in zdravstvenih storitev ter izkoristi njihove ocenjene družbeno-okoljske koristi. Poleg tega pogodbe, izvedene v okviru javno-zasebnega partnerstva, pogosto prispevajo k izboljšanju kakovosti javne infrastrukture oziroma storitev. Izboljšanje kakovosti vodi v povečanje uporabe javne infrastrukture in tako predstavlja doprinos širši družbi. Koncept javno-zasebnega partnerstva spodbuja tudi inovativne rešitve za izvedbo projektov in na ta način ustvarja številne koristi za družbo. Dobro načrtovana in delujoča izobraževalna ustanova lahko nudi učencem pravo podporo

na njihovi poti do znanja. Dobro strukturirana bolnišnica pa bolnikom pomaga na poti do okrevanja (Aschieri, brez datuma, str. 10).

Stroške, ki jih koncept javno-zasebnega partnerstva prinaša družbi, prav tako delimo na finančne in nefinančne. Finančni stroški predstavljajo predvsem denarne odlive investitorjev za namen investicije in vzdrževanja projekta, medtem ko se nefinančni stroški nanašajo predvsem na družbeno-okoljske stroške, ki jih sama izgradnja prinaša uporabnikom storitev in širši družbi. Nefinančni stroški, ki izhajajo iz javno-zasebnih partnerstev, se kažejo predvsem v povečanju hrupa, onesnaženosti zraka in povečanju prometa.

Nekaj konkretnih primerov finančnih in nefinančnih koristi in stroškov, ki jih izvedba projekta v okviru javno-zasebnega partnerstva prinese investitorjem in širši družbi, je predstavljenih v tabeli 2.

*Tabela 2: Finančne in nefinančne koristi ter stroški za izvajalce in družbo*

	Finančni stroški investitorjev	Finančne koristi investitorjev	Nefinančne koristi družbe	Nefinančni stroški družbe
Cestni promet	Stroški investicije in vzdrževanja	Prihodki iz naslova cestnin	Zmanjšano število nesreč	Hrup in onesnaženost zaradi prometa
Železniški promet	Stroški investicije in vzdrževanja	Prihodki iz naslova vozovnic	Zmanjšan čas potovanja	Prometni zastoji med gradnjo
Šole	Stroški investicije in vzdrževanja	Prihranek pri strošku energije	Izboljšanje kakovosti izobraževanja	Prometni zastoji okoli šol
Zapori	Stroški investicije in vzdrževanja	Nižji obratovalni stroški	Izboljšano okolje za zapornike	Negativen vpliv na lokalne cene nepremičnin

*Prirejeno po European PPP Expertise Centre (2011).*

### **1.10 Merjenje uspešnosti projekta**

Merjenje in spremljanje uspešnosti projekta je bistvenega pomena za uspeh javno-zasebnega partnerstva in poteka skozi celotno življenjsko dobo projekta. Ocenjevanje uspešnosti projekta je lahko zelo kompleksno, saj je natančnost merjenja v veliki meri odvisna od metode ocenjevanja.

Različni avtorji uporabljajo različne kriterije, na podlagi katerih merijo uspešnost projekta. Shenhar, Levy in Dvir (1997, str. 11) so merjenje uspešnosti projekta razdelili na 4 dimenzije. Prva se nanaša na učinkovitost projekta in nam pove, ali je bil projekt zaključen

pravočasno in v okviru določenega proračuna. Druga dimenzija je povezana s končnimi uporabniki produkta oziroma storitve in v ospredje postavlja njihove dejanske zahteve ter potrebe. Nanaša se na merjenje uspešnosti projekta v povezavi s tem, kdaj je bil projekt dostavljen in ali izpolnjuje funkcionalne zahteve in tehnične specifikacije. Vključuje tudi raven zadovoljstva končnih uporabnikov in obseg, v katerem uporabljajo produkt oziroma storitev. Tretja dimenzija je povezana s poslovno uspešnostjo in se v poslovnem kontekstu nanaša na vprašanje, ali je izpeljan projekt zagotovil pričakovano prodajo, prihodke in dobiček. Vključuje predvsem meritve v zvezi s tem, ali je projekt dosegel čas cikla, donos in kakovost ter splošno izboljšanje uspešnosti organizacije. Četrta dimenzija se nanaša na prihodnje dolgoročne rezultate projekta. Namenjena je predvsem pripravi organizacijske in tehnološke infrastrukture za prihodnost.

Liu in Walker (1998, str. 213) sta uspešnost projekta ocenila na dveh ravneh. Zanimala sta ju rezultat projekta in zadovoljstvo udeležencev. V sklopu javno-zasebnega partnerstva pa je kot uspešnega mogoče označiti tisti projekt, ki zagotavlja večjo stroškovno učinkovitost.

Na splošno lahko projekt javno-zasebnega partnerstva označimo za uspešnega, če zagotavlja stroškovno učinkovitost, ustrezen finančni donos zasebnemu vlagatelju, nižje stroške in krajši čas izgradnje, visoko raven kakovosti produkta oziroma storitve in zadovoljstvo končnih uporabnikov.

## **2 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V AVSTRALIJI**

Javno-zasebno partnerstvo je bistvenega pomena za razvoj infrastrukture v Avstraliji, saj omogoča sodelovanje vlade (javni sektor) z zasebnim sektorjem in s tem delitev investicije finančnih sredstev za izvedbo ključnih projektov. Avstralska vlada je model, podoben javno-zasebnemu partnerstvu, uporabljala že v 80. letih prejšnjega stoletja. Prva generacija projektov javno-zasebnega partnerstva sega v leto 1988, ko se je začela izgradnja Sydney Harbour tunela (Duffield, brez datuma, str. 1). Druga generacija pa zajema tiste projekte, ki so se začeli izvajati po letu 2000.

Projekti, izvedeni v okviru javno-zasebnega partnerstva, lahko dragoceno prispevajo k zagotavljanju infrastrukture in storitev po vsej Avstraliji, zato jih skladno s potrebami spodbujajo vlade vseh zveznih držav in teritorijev. Izziv za javni in zasebni sektor je določiti najbolj uspešen in učinkovit način zagotavljanja storitev, ki predstavlja koristi za oba sektorja, kot tudi za uporabnike in davkoplačevalce. V zadnjem desetletju je prišlo do širjenja projektov javno-zasebnih partnerstev, in sicer predvsem na področju izgradnje cest, železnic, bolnišnic, popravnih zavodov, infrastrukture za čiščenje vode ter druge družbene in gospodarske infrastrukture.

## **2.1 Razvoj javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji**

Zgodnjo avstralsko infrastrukturo je pogosto financiral zasebni sektor, po drugi svetovni vojni pa so prevlado prevzela tradicionalna javna naročila. Le-ta so se obdržala do konca 80. let prejšnjega stoletja, ko so pritiski zaradi slabe trgovinske bilance, previsoke zadolženosti in omejitve zadolževanja države vodili do sprememb. Ti dejavniki, v kombinaciji s slabim fiskalnim upravljanjem, so avstralske vlade spodbudili k iskanju alternativnih metod za ustvarjanje priložnosti za razvoj brez nadaljnega zniževanja bonitetnih ocen. V zvezni državi Victoria je to vodilo do tako imenovanih projektov javno-zasebnega partnerstva prve generacije. Olimpijske igre, ki jih je leta 2000 gostil Sydney, so sprožile potrebo po gradnji infrastrukture in s tem spodbudile sodelovanje javnega in zasebnega sektorja tudi v zvezni državi New South Wales (Duffield, brez datuma, str. 2).

Za začetek javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji, oziroma tako imenovano drugo generacijo teh projektov, štejemo vse projekte od leta 2000 do danes. Avstralija je bila poleg Združenega kraljestva in Kanade od vsega začetka v ospredju pri uporabi modela javno-zasebnega partnerstva za izvedbo različnih vrst javne infrastrukture. V zadnjih 20 letih je bilo izvedenih več kot 80 projektov. Nekateri med njimi so bili preprosti, medtem ko so drugi zaradi svoje kompleksnosti in vrednosti investicije dobili naziv megaprojekti.

Projekti javno-zasebnih partnerstev v Avstraliji zajemajo ekonomsko in socialno infrastrukturo ter običajno vključujejo kapitalsko komponento in komponento tekočega zagotavljanja storitev. Glavne značilnosti teh projektov so (Australian Government, 2008, str. 7):

- zagotavljanje storitve, ki vključuje postavitve infrastrukture in zajema projektiranje, gradnjo, financiranje, vzdrževanje ter zagotavljanje pomožnih storitev s strani zasebnega sektorja za določeno obdobje;
- prispevek države na področju zagotavljanja zemljišč, kapitala, delitve tveganja, preusmeritve prihodkov, nakupa dogovorjenih storitev ali drugih podpornih mehanizmov; in
- ko se začne obratovanje infrastrukture, zasebni sektor prejema plačila od vlade (oziroma od končnih uporabnikov v gospodarski infrastrukturi). Le-ta so odvisna od uspešnosti zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev.

## **2.2 Zakonodajno-institucionalni okvir javno-zasebnega partnerstva**

Po zveznem sistemu, ki obstaja v Avstraliji, so vlade zveznih držav in teritorijev zavezane vlaganju v infrastrukturo in zagotavljanju izboljšanih storitev skupnosti. Odgovorne so za oskrbo z osnovnimi storitvami, kot so prevoz, zdravstvo, izobraževanje in voda, ter za zagotavljanje infrastrukture, ki je potrebna za njihovo izvajanje. Naložbe v infrastrukturo so ključnega pomena za gospodarsko blaginjo, zato si vlade vseh zveznih držav in

teritorijev prizadevajo za sodelovanje zasebnega sektorja pri zagotavljanju javne infrastrukture in z njo povezanih storitev. Eden od načinov za zagotavljanje teh naložb so dogovori o javno-zasebnem partnerstvu.

Za vzpostavitev okvirov javno-zasebnega partnerstva država na splošno ne potrebuje zakona. Avstralija in Velika Britanija, dve izmed bolj izkušenih jurisdikcij na področju javno-zasebnih partnerstev na svetu, nimata zakona o javno-zasebnih partnerstvih. V Avstraliji osnovo za izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva predstavlja Nacionalna politika javno-zasebnega partnerstva (angl. National Public Private Partnership Policy and Guidelines), izdana s strani avstralske vlade, natančneje oddelka za infrastrukturo in regionalni razvoj. Nacionalno politiko so potrdile vse vlade zveznih držav in teritorijev ter velja za vse projekte javno-zasebnega partnerstva, ki so dani na trg. V nekaterih zveznih državah je nacionalna politika dopolnjena s smernicami za javno-zasebna partnerstva za posamezno zvezno državo. Na primer v zvezni državi New South Wales so to Smernice za javno-zasebna partnerstva New South Wales (angl. New South West Public Private Partnership Policy and Guidelines).

Nacionalna politika javno-zasebnega partnerstva zagotavlja dosleden okvir, ki omogoča sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri izboljšanju zagotavljanja javnih storitev in javne infrastrukture. Kot glavni so v politiki izpostavljeni naslednji cilji (Australian Government, 2015, str. 5):

- spodbujanje naložb zasebnega sektorja v javno infrastrukturo in povezane storitve za tiste projekte, kjer je mogoče jasno prikazati stroškovno učinkovitost za vlado;
- spodbujanje inovativnosti pri zagotavljanju infrastrukture in s tem povezanih storitev;
- zagotavljanje doslednega upravljanja izbranih projektov javno-zasebnega partnerstva;
- omogočanje doslednega in poenostavljenega pristopa na področju naročanja javno-zasebnih partnerstev po vsej Avstraliji;
- zadostna prilagodljivost in odzivnost za strateške prednostne naloge, posebne zahteve projekta in tržne razmere; in
- jasno opredeljena odgovornost za doseganje zastavljenih ciljev in delitev tveganja s sprejetjem partnerskega pristopa k upravljanju dolgoročnih pogodb javno-zasebnega partnerstva.

Usklajevalno in nadzorno funkcijo nad projekti javno-zasebnega partnerstva izvajajo strokovne službe Ministrstva za finance, medtem ko posamezne projekte običajno naroča vladna agencija, ki je odgovorna za zagotavljanje storitev, ki jih bo infrastruktura omogočila. Na primer, izgradnjo zapora New Grafton je naročilo Ministrstvo za pravosodje New South Wales, finančna služba New South Wales pa je zagotovila podporo v zvezi s politiko javno-zasebnega partnerstva in finančnimi zadevami. Vladna agencija, ki naroča javno-zasebno partnerstvo, mora imeti za to zakonska pooblastila in mora delovati

v skladu z nacionalno politiko in smernicami javno-zasebnega partnerstva. Nacionalna politika javno-zasebnega partnerstva opredeljuje projekte s skupno kapitalsko vrednostjo, ki presega 50 milijonov AUD kot tiste, za katere je verjetno, da bodo z uporabo modela javno-zasebnega partnerstva lahko zagotovili stroškovno učinkovitost.

### **2.3 Postopek zbiranja ponudb in sklenitve pogodbe**

Predpogoj za sklenitev pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu predstavljata povpraševanje in potreba po novih javnih infrastrukturnih objektih. Vladna agencija sprva opredeli potrebo po infrastrukturi, določi specifične projekte in izvede temeljito analizo pričakovanih neto koristi naložbe, ki služi kot podlaga za naložbeno odločitev vlade. Poleg tega izvede tudi analizo metodologij javnega naročanja, na podlagi katere vlada sprejme odločitev o najprimernejši metodi.

Ključni fazi, ki sta vključeni v vsako odločitev o kapitalski naložbi v infrastrukturo, sta naslednji (Australian Government, 2008, str. 14):

- vlada odobri naložbo (in po potrebi tudi financiranje), kot tudi zeleno metodo javnega naročila; in
- vladna agencija, ki je odgovorna za zagotavljanje storitev, izvede projekt po izbrani metodologiji javnega naročanja.

Javno-zasebna partnerstva se običajno dodeljujejo na podlagi konkurenčnega razpisnega postopka. Cilj tega postopka je zagotoviti, da vlada pridobi predlog, ki maksimira stroškovno učinkovitost. Prvi korak v razpisnem postopku je objava povabila za oddajo prijave o interesu za sodelovanje pri izvedbi projekta (angl. expressions of interest). Namen te faze je določitev pogojev javnega naročila in obveščanje trga o projektu in razpisnem postopku, vključno s časovnimi okviri in merili, ki bodo uporabljeni za ocenjevanje predlogov. Hkrati ta faza služi tudi za obveščanje vlade o stopnji tržnega zanimanja za projekt, sposobnosti, zmogljivosti in razpoložljivosti trga za dejansko izvedbo projekta ter pogledih trga na najboljše načine za izvedbo projekta. Na podlagi prejetih prijav za sodelovanje pri izvedbi projekta vlada izbere nekaj ponudnikov, ki jih povabi v naslednjo fazo razpisnega postopka.

Tistim ponudnikom, ki so oddali prijavo za sodelovanje pri izvedbi projekta in so uvrščeni v ožji izbor, vlada nato izda zahtevo za zbiranje predlogov (ang. request for proposal, v nadaljevanju RFP). Ta ponudnikom običajno zagotovi podrobne informacije o tehničnih, komercialnih in pravnih zahtevah ter podrobnejša merila ocenjevanja, na podlagi katerih bodo predlogi ocenjeni. Vlada objavi tudi osnutke pogodbene dokumentacije, ki določa pravne pogoje, pod katerimi želi izvajati javno-zasebno partnerstvo. Ponudniki imajo možnost, da v odgovoru na RFP predlagajo odstopanja od pogodbene dokumentacije.

Po fazi RFP vlada izbere prednostnega ponudnika. Ta se določi z uporabo meril za ocenjevanje, ki so priložena RFP. Vlada ima na splošno široko diskrecijsko pravico pri oblikovanju ocenjevalnih meril, ki jih uporablja. Izbere lahko kombinacijo uteženih in neuteženih meril, meril za uspešno/neuspešno oceno ali primerjalno oceno. Ne glede na to prožnost mora biti pri uporabi meril za ocenjevanje dosledna in mora zagotavljati enakovredno obravnavanje vseh ponudnikov v skladu z načrtom ali protokolom ocenjevanja.

Ko je najprimernejši ponudnik izbran, se vlada in izbrani ponudnik pogajata o morebitnih preostalih odstopanjih od pogodbene dokumentacije. To je na splošno intenzivnejša in krajša faza, saj je vlada motivirana, da doseže finančni zaključek in se izogne dolgotrajnim pogajanjem v okoliščinah brez konkurence. Pri nekaterih razpisih lahko vlada nadaljuje pogajanja z dvema ali več ponudniki, da ohrani konkurenčno napetost, vendar je to manj pogosto.

Vlada na splošno ni dolžna zaključiti postopka izbire ponudnika in z njim skleniti pogodbe. Določila in pogoji večine razpisov namreč ohranjajo pravico, da se po lastni presoji odloči za opustitev postopka. Situacije, v katerih so bili razpisi opuščeni, vključujejo zamenjavo vlade in spremembe gospodarskih razmer.

V zadnjih letih se je infrastruktura v Avstraliji nabavljala po modelu plačila glede na razpoložljivosti. Za ta model so značilne naslednje lastnosti (Griffiths, Carney & Goss, 2022):

- zasebni sektor financira stroške gradnje, dokler gradnja ni dokončana in dokler se storitve ne začnejo izvajati. Financiranje je običajno zagotovljeno z dolžniškim in lastniškim kapitalom;
- v operativni fazi zasebni sektor prejema plačila za zagotavljanje storitev. Ta plačila se izplačujejo mesečno ali kvartalno in so namenjena kritju stroškov zagotavljanja storitev, odplačevanju dolžniškega financiranja in izplačevanju donosa kapitalskim vlagateljem. Plačila za zagotavljanje storitev se lahko tudi znižajo, in sicer predvsem zaradi neizpolnjevanja določenih zahtev in ključnih kazalnikov uspešnosti (angl. key performance indicators, v nadaljevanju KPI). KPI se lahko nanašajo na raven razpoložljivosti, kakovost opravljenih storitev in druge standarde uspešnosti, ki so opredeljeni v vladni politiki. Obseg, do katerega se lahko zmanjšajo plačila storitev, se razlikuje glede na jurisdikcijo; in
- vlada lahko pri nekaterih projektih že v fazi gradnje zagotovi kapitalske vložke ali prispevek za plačilo dela dolga zasebnega sektorja. S tem omogoči pogoje za stabilen začetek izvajanja storitev in stabilno delovanje.

Tradicionalno je za gospodarsko infrastrukturo, kot so cestninske ceste in predori, veljalo, da ustvarja prihodke z zaračunavanjem pristojbin za uporabo storitev. Zasebni sektor je bil



tako upravičen do zbiranja prihodkov iz naslova cestnin od končnega uporabnika infrastrukture za kritje svojih stroškov zagotavljanja storitev, odplačevanje dolga in izplačevanje donosa delniškim vlagateljem. S tem je zasebni sektor prevzel tveganje obsega prometa in s tem povezanih prihodkov. V številnih primerih je dejanski obseg prometa, in posledično s tem prihodki od cestnin, močno zaostajal za modeliranim obsegom prometa, kar je povzročilo neuspeh projektov. Posledično se je v zadnjem desetletju zanimanje finančnikov iz zasebnega sektorja in vlagateljev v lastniški kapital za ta plačilni model znatno zmanjšalo.

## **2.4 Projekti javno-zasebnega partnerstva po zveznih državah in teritorijih**

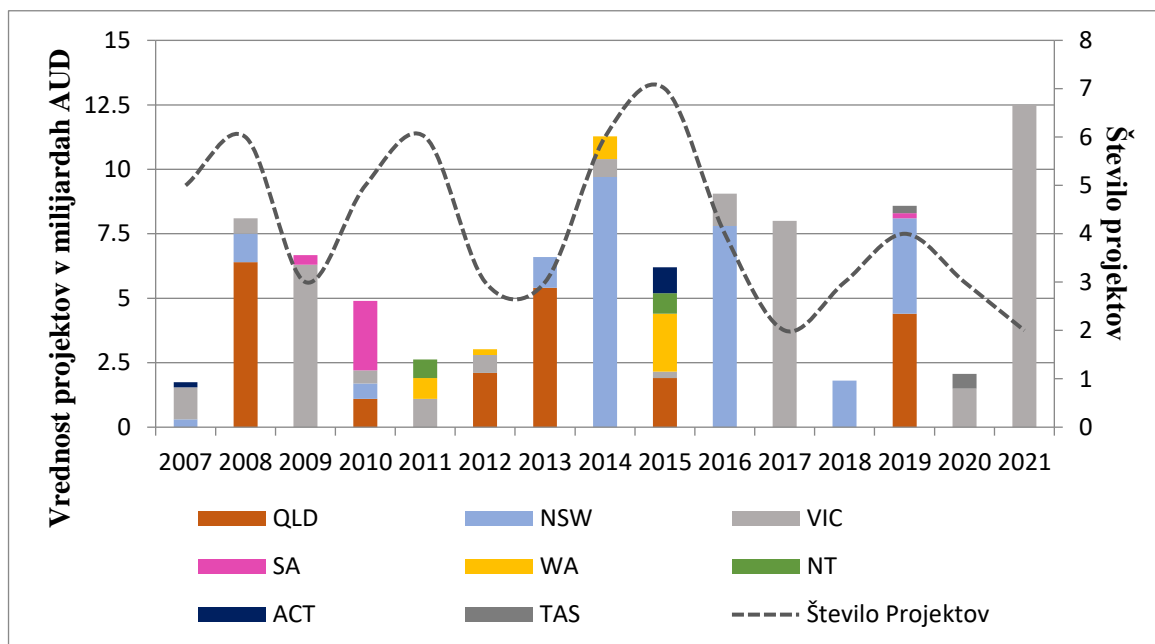
Avstralijo sestavlja 6 zveznih držav in 2 večja teritorija. Model javno-zasebnega partnerstva je bil uporabljen v vseh zveznih državah in v obeh teritorijih, predvsem za zagotavljanje glavne prometne infrastrukture. Vedno bolj se projekti javno-zasebnega partnerstva uporabljajo tudi za izgradnjo socialne infrastrukture, zlasti šol in bolnišnic (Doyle, 2020):

- Victoria (v nadaljevanju VIC): model javno-zasebnega partnerstva je bil v tej zvezni državi najbolj sprejet. Izpeljanih je bilo veliko projektov s področja socialne in prometne infrastrukture. Zgradili so nove bolnišnice in šole, železniško postajo, kongresni center ter številne glavne in magistralne ceste. Zagotovili so tudi nove podzemne vlake in poskrbeli za nadgradnjo ter vzdrževalna dela na podzemnih predorih in postajah;
- New South Wales (v nadaljevanju NSW): v tej zvezni državi je bil model javno-zasebnega partnerstva v glavnem uporabljen za zagotavljanje šol, bolnišnic, zaporov in socialnih stanovanj. Zgradili so tudi nov kongresni center, investirali v prometno infrastrukturo, regionalne železniške flote in zgradili nov sistem mestne železnice v mestu Sydney;
- Queensland (v nadaljevanju QLD): model javno-zasebnega partnerstva je bil predvsem uporabljen za zagotavljanje šol. Zgradili so tudi dva velika prometna projekta in nov sistem mestne železnice v mestu Gold Coast;
- South Australia (v nadaljevanju SA): tu so model javno-zasebnega partnerstva uporabili za izgradnjo sodišč, novih šol in večje bolnišnice;
- Western Australia (v nadaljevanju WA): v tej zvezni državi so model uporabili za izgradnjo šol, sodišča, parkirišča, zapora in novega stadiona;
- Tasmania (v nadaljevanju TAS): model javno-zasebnega partnerstva je bil uporabljen za izgradnjo študentskih nastanitev;
- Northern Territory (v nadaljevanju NT): tu so model javno-zasebnega partnerstva uporabili za izgradnjo kongresnega centra in zapora;
- Australian Capital Territory (v nadaljevanju ACT): model javno-zasebnega partnerstva je bil uporabljen za izgradnjo sodišča in novega sistema mestne železnice.

Avstralija je ena izmed prvih držav, ki je za zagotavljanje prometne infrastrukture uporabila model javno-zasebnega partnerstva. Zvezni državi VIC in NSW sta pionirja javno-zasebnega partnerstva na področju cestne infrastrukture. Profesor David Hensher, ekonomist Univerze v Sydneyju, ocenjuje, da ima Sydney več cestninskih kilometrov kot katerokoli drugo urbano območje na svetu (The Sydney Morning Herald, 2021).

V zadnjem desetletju je sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem postalo ena izmed popularnejših oblik financiranja. Posledično se je tako povečalo tudi število projektov javno-zasebnega partnerstva. Slika 3 prikazuje gibanje števila izvedenih infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva med letoma 2007 in 2021, vključno z njihovo vrednostjo.

Slika 3: Gibanje števila izvedenih infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva med letoma 2007 in 2021 ter njihova skupna vrednost v milijardah AUD



Prirejeno po Infrastructure Partnerships Australia (brez datuma, a).

V tem obdobju je bilo v celotni državi izvedenih 62 infrastrukturnih projektov, katerih skupna vrednost je znašala več kot 90 milijard AUD. Število projektov je v celotnem obdobju razporejeno dokaj konstantno. Po številu izvedenih projektov je bil vrh dosežen leta 2015, ko je bilo v celotni državi izvedenih 7 projektov javno-zasebnega partnerstva. Po skupni vrednosti izvedenih projektov je bil vrh dosežen leta 2021, ko je vrednost izvedenih projektov javno-zasebnega partnerstva presegla 12 milijard AUD.

Največ infrastrukturnih projektov iz naslova javno-zasebnega partnerstva je bilo izvedenih v zvezni državi VIC, kjer so jih med letoma 2007 in 2021 uspešno zaključili 18. Sledita

zvezni državi NSW, tam so izpeljali 16 projektov, in QLD, kjer so jih izpeljali 9. V zvezni državi WA je bilo v omenjenem obdobju zaključenih 7 projektov, na teritoriju ACT so izpeljali 4. Teritorij NT in zvezna država SA sta zaključila vsak po 3 projekte. Najmanj projektov iz naslova javno-zasebnega partnerstva je bilo izvedenih v zvezni državi TAS, kjer so med letoma 2007 in 2021 izvedli zgolj 2 taka projekta.

Infrastrukturalni projekti javno-zasebnega partnerstva so razdeljeni v 7 kategorij, in sicer: socialna infrastruktura, železniški promet, cestni promet, ostali promet, komunalna infrastruktura, energija in drugo. Kot lahko razberemo iz tabele 3, je bilo med letoma 2007 in 2021 največ projektov izvedenih v kategoriji socialna infrastruktura, in sicer 34. Sledita železniški promet, kjer so izvedli 12 projektov, in cestni promet, kjer je bilo zaključenih 8 projektov.

*Tabela 3: Število izvedenih infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva med letoma 2007 in 2021 po državah glede na kategorijo*

	Socialna infra- struktura	Železniški promet	Cestni promet	Komunalna infra- struktura	Drugo	Ostali promet	Energija	Skupaj
VIC	11	2	3	2	/	/	/	18
NSW	7	5	2	1	1	/	/	16
QLD	4	3	2	/	/	/	/	9
WA	4	1	1	1	/	/	/	7
ACT	3	1	/	/	/	/	/	4
NT	1	/	/	/	/	1	1	3
SA	3	/	/	/	/	/	/	3
TAS	1	/	/	/	1	/	/	2
Skupaj	34	12	8	4	2	1	1	62

*Vir: Infrastructure Partnerships Australia (brez datuma, a).*

Glede na vrednost je bilo največ projektov izvedenih na področju prometne infrastrukture, predvsem v kategoriji cestnega in železniškega prometa. Glavni razlog za poudarek na izvedbi projektov s področja prometne in socialne infrastrukture je v neustreznem vzdrževanju cest v preteklosti in v znatnem povečanju števila prebivalstva. Leta 2000 je bilo število prebivalcev v Avstraliji ocenjeno na 19,2 milijona, junija 2010 so zabeležili 22,3 milijona ljudi, marca leta 2021 pa že 25,7 milijona. To pomeni, da se je število prebivalcev v dobrih desetih letih povečalo za 3,4 milijona in še naprej vztrajno raste (Australian Bureau of Statistics, 2021).

V primerjavi z drugimi državami je v Avstraliji naklonjenost do projektov javno-zasebnega partnerstva opazno večja. Številni udeleženci na trgu so trg javno-zasebnih partnerstev opisali kot zrel in stabilen, s stalnim naborom novih poslov. Glavni razlog za zaupanje

predstavljajo dolgoletne izkušnje s področja izvajanja teh projektov, tako s strani javnega kot zasebnega sektorja, ter njuno uspešno sodelovanje. Avstralija je v svetovnem merilu znana tudi po izvedbi nekaterih večjih projektov javno-zasebnega partnerstva, kar predstavlja dobro reklamo za državo, saj s tem pritegne več kapitala in povečuje konkurenco (Kemp, 2020).

## 2.5 Vrste pogodb javno-zasebnega partnerstva za infrastrukturne projekte

V Avstraliji se v okviru javno-zasebnega partnerstva sklepajo pogodbe tako za projekte, katerih namen je izgradnja nove infrastrukture, kot tudi za projekte, katerih namen je širitev in nadgradnja obstoječe javne infrastrukture. V primerjavi s tradicionalnim načinom financiranja preko javnega naročanja pri javno-zasebnem partnerstvu zasebni sektor prevzame večjo vlogo pri načrtovanju, izgradnji, financiranju, vzdrževanju in upravljanju javne infrastrukture. Tveganje, povezano s projektom, pa se porazdeli med oba sektorja.

V tabeli 4 so predstavljene posamezne vrste pogodb javno-zasebnega partnerstva za infrastrukturne projekte v Avstraliji, v povezavi s kategorijo, v kateri se te pogodbe najpogosteje izvajajo.

*Tabela 4: Uporabljene vrste pogodb javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji glede na kategorijo*

Kategorija	Uporabljena vrsta pogodbe javno-zasebnega partnerstva
Cestni, železniški in ostali promet	DBOM, BOT, BOOT
Voda, odpadna voda in odpadki	DB, DBO, BOT, BOOT
Izobraževanje	DB, DBO, DBOM, BOT, BOOT
Bolnišnice	BOO, BOT, BOOT
Zapori	DB, DBO, BOO, pogodba o vodenju in upravljanju
Obramba	DBOM, BOO, BOT, BOOT

*Prerejeno po Deloitte (2006).*

## 2.6 Projekti javno-zasebnega partnerstva v prihodnosti

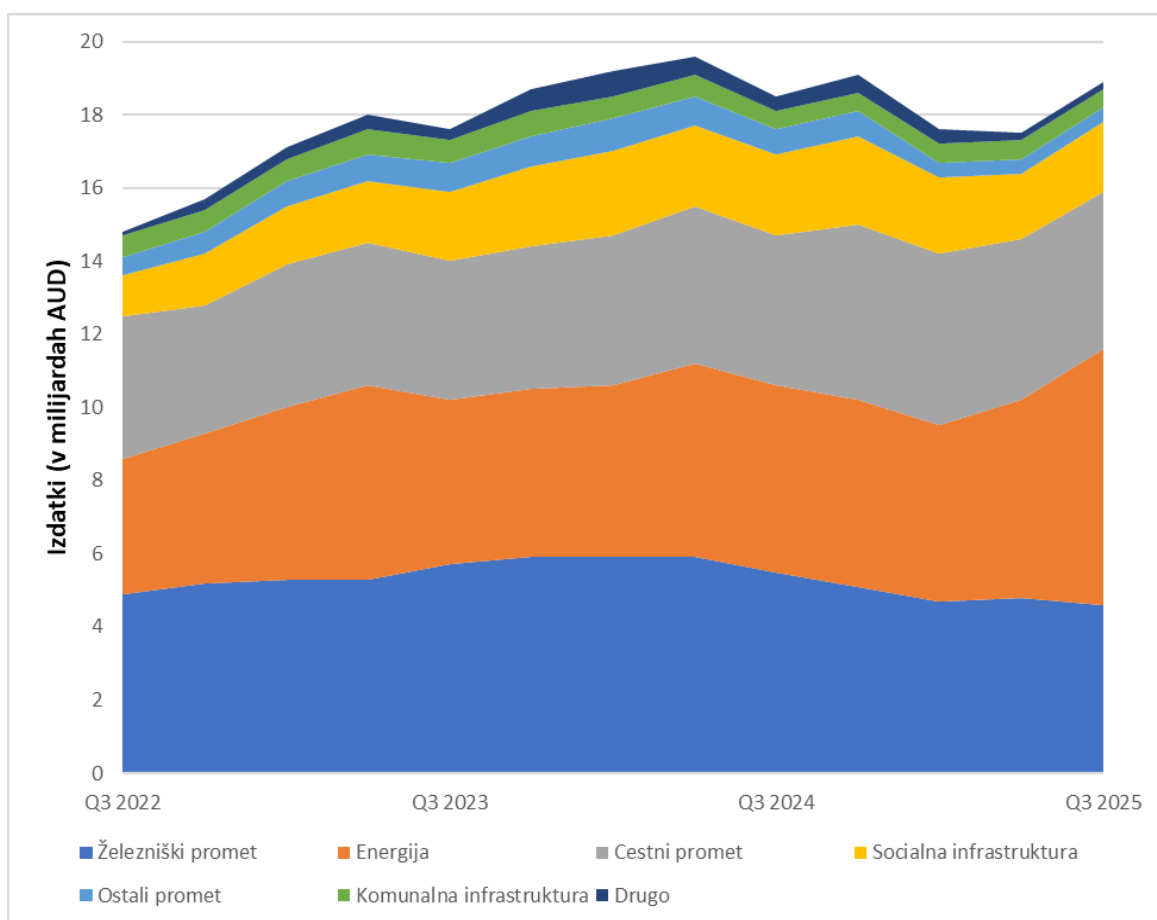
Avstralija predstavlja zelo zanesljiv naložbeni trg za projekte javno-zasebnih partnerstev, ki so ključni za razvoj infrastrukture v državi. Nacionalna politika javno-zasebnega partnerstva in smernice zveznih držav zagotavljajo skladen okvir za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. Poleg tega avstralska vlada in vlade zveznih držav pripravljajo strateške načrte za gradnjo in razvoj infrastrukture.

Kot je razvidno iz slike 3, je med letoma 2007 in 2020 opazno izrazito nihanje v vrednosti in številu izvedenih infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva v državi. Vrh v vrednosti izvedenih projektov je bil zabeležen v letu 2014, nato je skozi prihajajoča leta

sledilo zmanjšanje, ki je dno doseglo leta 2018. V letu 2019 si je gospodarstvo uspelo malo opomoči, vendar je leta 2020 ponovno sledil manjši padec. Velik preobrat je sledil v letu 2021, ko je vrednost izdatkov iz naslova izvedenih infrastrukturnih projektov dosegla rekordno vrednost in preseгла 12,5 milijarde AUD. Glede na napovedi naj bi se ta rast nadaljevala tudi v prihodnje.

Slika 4 prikazuje napoved infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji za leta 2023, 2024 in 2025 po kategorijah glede na izdatke v milijardah AUD. Iz slike je skozi leta razvidna konstantna rast izdatkov.

*Slika 4: Napoved infrastrukturnih projektov javno-zasebnega partnerstva za leta 2023, 2024 in 2025 po kategorijah glede na izdatke*



*Prirejeno po Infrastructure Partnerships Australia (brez datuma, b).*

V prihodnjih letih je največ investicij predvidenih na področju železniškega prometa in energije. Predvideno je, da bodo povprečni izdatki za investicije v železniški promet na letni ravni znašali okrog 5,3 milijarde AUD, za investicije v energijo pa 4,9 milijarde AUD. Sledijo investicije v cestni promet, kjer se načrtuje, da bodo izdatki znašali dobre 4 milijarde AUD na leto, in pa investicije v socialno infrastrukturo, za kar se načrtuje 1,9 milijarde AUD na leto. Najmanj izdatkov je v prihodnjih letih predvidenih za področja

ostalega prometa, komunalne infrastrukture in za druge infrastrukturne projekte, in sicer za vsakega od njih v povprečju okrog pol milijarde AUD na leto.

Glede na napoved iz slike 4 so najvišji izdatki za infrastrukturne projekte javno-zasebnega partnerstva predvideni v zvezni državi NSW. Sledijo VIC, QLD in teritorij NT. Najmanj izdatkov v zvezi z infrastrukturnimi projekti javno-zasebnega partnerstva je načrtovanih za zvezne države WA, SA, TAS ter teritorij ACT.

### **3 PROJEKT AIRPORT LINK**

Airport Link je cestna povezava na severnem delu mesta Brisbane v zvezni državi QLD, ki povezuje poslovno središče mesta s predmestjem in letališčem. Zgrajena je bila z namenom razbremenitve prometa na glavnih mestnih vpadnicah Brisbane in je del splošne strategije vlade in mestnega sveta za izboljšanje učinkovitosti cestnega omrežja. V osnovi gre za tako imenovan tri v enem projekt, ki zajema sočasno izgradnjo treh ločenih objektov prometne infrastrukture na severnem delu Brisbane, poleg odseka Airport Link še avtobusno povezavo Northern Busway in nadgradnjo letališkega krožišča. Projekt je bil izveden v okviru javno-zasebnega partnerstva in z 4,8 milijarde AUD vredno investicijo predstavlja enega izmed večjih zaključenih cestnih infrastrukturnih projektov v Avstraliji. Osrednji del projekta je 6,7 kilometrov dolg večpasovni podzemni avtocestni odsek Airport Link, ki temelji na elektronskem načinu cestninjenja in povezuje poslovno središče mesta s severnimi predmestji ter letališčem.

Gradnja projekta se je začela novembra leta 2008. Že pred in tudi med samo gradnjo se je pojavilo kar nekaj težav in pomanjkljivosti, ki so bile na koncu uspešno razrešene. Projekt je bil zaključen in odprt za promet 24. julija 2012. Prvi mesec je bila uporaba odseka brezplačna, nato je bila uvedena cestnina, ki je s časom naraščala do predvidene cene 4,90 AUD (Moore, 2012b). V letu 2017 je cestnina za celotno prevoženo razdaljo (sever-jug) za osebna vozila znašala 5,38 AUD na vožnjo, januarja 2023 pa znaša 6,38 AUD na vožnjo (Linkt, brez datuma).

#### **3.1 Predstavitev projekta**

Razvoj prometnega sistema predstavlja enega izmed ključnih elementov pri doseganju trajnostne rasti, tako gospodarske, socialne kot tudi okoljske. Mestni svet in vlada sta hitro prepoznala pomembnost razvoja prometne infrastrukture, zato sta oblikovala prometni načrt za mesto Brisbane in celotno regijo. Prometni načrt vključuje sistem izgradnje obvoznih cest, pobude za nadaljnji razvoj in izboljšave v javnem potniškem prometu, izgradnjo kolesarskih in pešpoti, vse to z namenom zagotavljanja zelenega mestnega okolja za predvideno povečanje prebivalstva v regiji v naslednjih dveh desetletjih. Regionalni načrt za obdobje dvajsetih let (do leta 2026) namreč predvideva rast prebivalstva in povečano gospodarsko dejavnost. Ta rast bo po pričakovanjih povzročila povečanje

povpraševanja po prevozu ljudi in blaga med mestnim središčem, letališčem in med številnimi drugimi poslovnimi, trgovskimi in industrijskimi središči (Queensland Government, 2009).

Projekt Airport Link je rezultat prometnega načrta za obdobje 2002-2016, ki ga je pripravil mestni svet in je bil podprt s strani vlade. Zasnovan je bil na podlagi potrebe po razvoju varnega, privlačnega in učinkovitega prometnega sistema. Glavni cilj projekta je izboljšanje cestnega omrežja, zmanjšanje prometnih zastojev v mestu in izboljšanje pretočnosti prometa ter prometne varnosti. Je del tako imenovanega tri v enem projekta, ki zajema sočasno izgradnjo treh infrastrukturnih objektov (Queensland Ombudsman, 2011, str. 2):

- cestno povezavo Airport Link, ki predstavlja dvosmerno, 6,7 kilometrov dolgo tripasovno cestninsko cesto. Zgrajena je večinoma pod zemljo in je prva avtocesta, ki povezuje poslovno središče mesta s severnim predmestjem in z letališčem. Na svoji poti se izogne do 18 semaforiziranim križiščem in zmanjša čas vožnje za 20 minut;
- avtobusno povezavo Northern Busway, ki predstavlja 3 kilometre dolgo dvosmerno dvopasovno cesto, namenjeno zgolj avtobusnemu prometu. Vključuje 1,5 kilometra predora, nova avtobusna postajališča in dve arhitekturno zasnovani avtobusni postaji. Odsek povezuje bolnišnico Royal Brisbane & Women's Hospital v okraju Winsdor s severnim predmestjem Kedron;
- nadgradnjo letališkega krožišča, ki vključuje razširitev ceste, postavitev nove prometne signalizacije, izboljšano povezavo z letališčem, avtocesto Gateway in Kingsford Smith Drive ter zamenjavo obstoječega avtocestnega nadvoza Gateway z novim štiripasovnim nadvozom v dolžini 750 metrov.

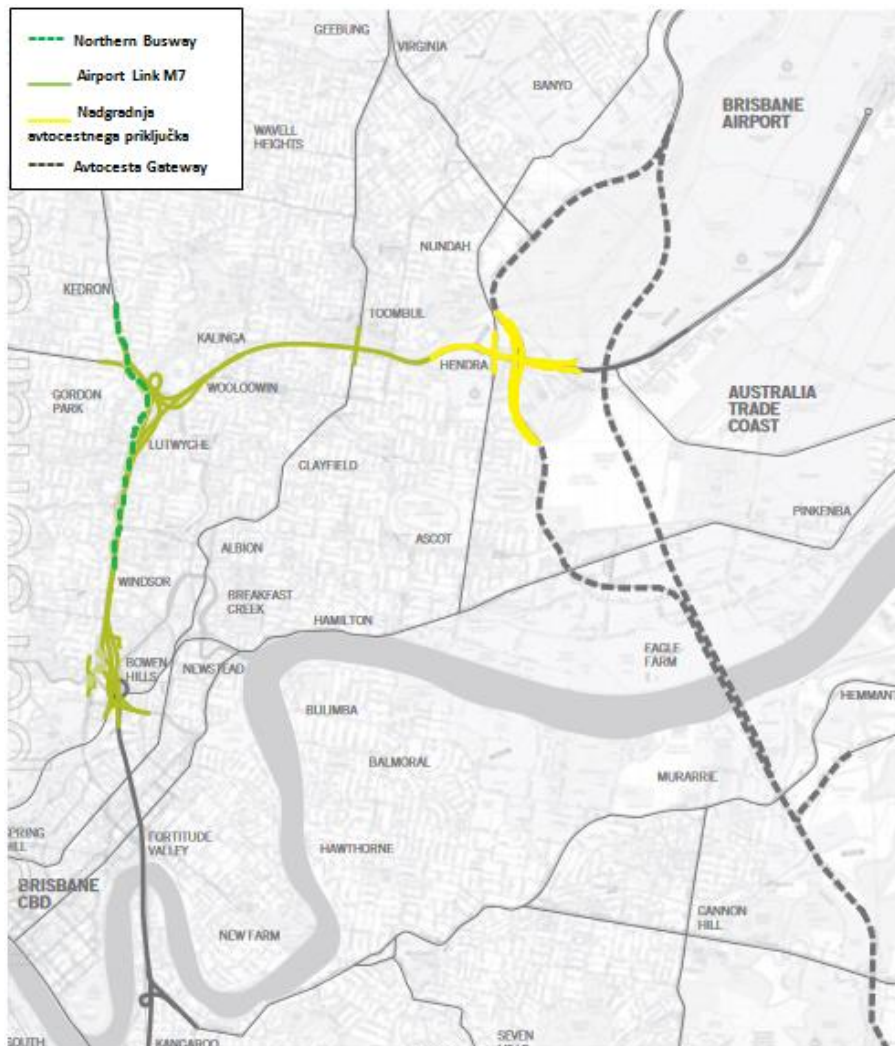
Predlagana avtocestna povezava Airport Link je 6,7 kilometrov dolga podzemna cestninska cesta, ki med območjema Bowen Hills in Kedron/Toombul poteka od 40 do 50 metrov pod površjem. Konceptna zasnova avtocestnega odseka Airport Link vključuje naslednje značilnosti (Queensland Government, 2006i, str. 5):

- dva ločena, vzporedna cestna predora, eden v smeri proti severu in drugi proti jugu;
- trije prometni pasovi v vsako smer v smeri sever-jug in dva prometna pasova v vsako smer, od povezave Gympie Road do povezave East West Arterial;
- portali predora na Bowen Hills, Gympie Road in East West Arterial;
- varnostni sistemi, vključno z izhodi v sili, protipožarno zaščito in nadzornimi sistemi;
- prezračevalni sistem za upravljanje kakovosti zraka v predoru in v bližini portalov;
- spremembe površinske ceste za povezavo predora na obstoječe cestno omrežje;
- nadzorni center predora;
- sistemi za upravljanje prometa, vključno s signalizacijo, razsvetljavo, videonadzorom in zmožnostjo radijskega/mobilnega oddajanja;

- elektronsko cestninjenje in drugi nadzorni sistemi.

Na sliki 5 je prikazan zemljevid mesta Brisbane, na katerem so zarisani vsi trije predlagani infrastrukturni objekti. Celoten proces načrtovanja in gradnje je za vse udeležence predstavljal poseben izziv, saj je z vidika obsega projektiranja in stroškov izgradnje šlo za največji projekt, ki je bil kadarkoli izveden v Avstraliji.

*Slika 5: Prikaz izvedbe vseh treh predlaganih infrastrukturnih projektov na zemljevidu*



*Prirjeno po BrisConnections (brez datuma).*

Pred samo izvedbo projekta Airport Link sta vlada zvezne države QLD in mestni svet Brisbane izdelala podrobno študijo izvedljivosti projekta (angl. Feasibility study), ki se osredotoča zlasti na gospodarske koristi projekta in išče odgovor na vprašanje, ali je projekt tehnično, pravno in finančno izvedljiv ter upravičen. Vsebovati mora tudi oceno vseh potencialnih tveganj in njihov vpliv na izvedbo projekta.



Študija izvedljivosti projekta Airport Link je med drugim vključevala (Queensland Government, 2006c, str. 3-1): izdelavo študije inženirske izvedljivosti, študijo prometa in prevoza ter presojo vplivov na okolje (angl. Environmental Impact Assessment). V sklopu presoje vplivov na okolje so bile identificirane predvsem okoljske in socialne koristi projekta. Pod drobnogled so bili vzeti tudi potencialni negativni učinki in vplivi, ki jih ima lahko predlagana infrastruktura na okolje in družbo (onesnaževanje, prah, hrup), ter možni postopki njihove ublažitve.

Študija izvedljivosti, ki je bila zaključena avgusta leta 2005, je pokazala, da bi bil projekt Airport Link tako finančno kot tehnično izvedljiv, njegova izvedba pa bi (Queensland Government, 2006i, str. 1):

- prispevala k celostni rabi zemljišč in razvoju trajnostnega prometa;
- izboljšala dostop do poslovnega središča mesta in severnega predmestja Brisbana;
- zmanjšala prometne zastoje na nekaterih magistralnih cestah v severnem predmestju;
- zagotovila učinkovit promet čez mesto Brisbane, kar posledično vodi do okoljskih in gospodarskih koristi za širšo družbo;
- izboljšala čas potovanja do severnih predmestij;
- omogočila boljši in hitrejši dostop do letališča in pristanišča;
- vodila do zelene rabe zemljišč in s podpiranjem obnove ter razvoja v središču mesta tudi do zelenih gospodarskih rezultatov.

Leta 2006 je premier zvezne države QLD v objavi za medije razkril, da je neodvisni svetovalec, ki ga je vlada najela za namen ocene izvedbe cestne povezave Airport Link in avtobusne povezave Northern Busway, pripravil poslovni načrt za izvedbo obeh projektov. V poslovnem načrtu je predstavil svoje ugotovitve, da sta oba predlagana projekta komercialno izvedljiva in cenovno dostopna ter da bi njuna izvedba zmanjšala čas potovanja za uporabnike v mestu Brisbane in v regiji (Queensland Government, 2006k). Glede na prvotne projekcije, ki so bile izdelane leta 2006, naj bi sama izgradnja avtocestnega odseka Airport Link stala 2,3 milijarde AUD. Ta številka se je do leta 2008 dvignila na 3,4 milijarde AUD. Te ocene niso vključevale izgradnje avtobusne povezave Northern Busway in nadgradnje letališkega krožišča. Vsi trije projekti naj bi bili izvedeni hkrati, da bi povečali razpoložljivost virov financiranja in zmanjšali negativne vplive, ki jih sam proces gradnje predstavlja za prebivalce (Queensland Government, 2007c).

Navkljub številnim prednostim, ki so bile predstavljene v študiji izvedljivosti in v poslovnem načrtu, je izvedba projekta v širši javnosti vzbujala nemalo pomislekov in dilem. Presoja vpliva na okolje, ki se je začela novembra leta 2005 in bila javno objavljena oktobra 2006, je namreč odkrila znatne pomanjkljivosti v okviru prvotno zastavljenega projekta. S strani lokalnega prebivalstva je bilo oddanih 297 vlog, v katerih so predstavili svoja stališča in izpostavili več kot 2000 pripomb in zahtev glede natančne analize možnih

vplivov, ki bi jih gradnja projekta imela na okolje. Večina pripomb se je nanašala na kakovost zraka in potek prometa ob zaključku projekta. Izpostavljeni so bili predvsem naslednji pomisleki (Queensland Ombudsman, 2011):

- povečan obseg cestnega prometa na nekaterih poteh (npr. Stafford Road in East West Arterial);
- povečan hrup zaradi cestnega prometa na določenih lokacijah (npr. Gympie Road in Stafford Road);
- zmanjšana kakovost zraka v bližini prezračevalnih odprtih in možna tveganja za zdravje;
- vizualni vpliv infrastrukture na urbano okolje;
- vpliv na prihodnjo rabo zemljišč in potencial regeneracije okoli površinskih cestnih povezav;
- zmanjšanje možnosti prehodov za pešce na glavnih cestah, ki mejijo na povezave s projektom (npr. Lutwyche Road, Sandgate Road in Campbell Street).

Na podlagi zgoraj izpostavljenih pomislekov s strani javnosti je bilo aprila 2007 pripravljeno in izdano dopolnilno poročilo k presoji vplivov na okolje. V njem so bila predstavljena določena pojasnila in spremembe načrta izvedbe projekta, katerih glavni cilj je bil ublažitev morebitnih negativnih vplivov projekta. Ključne spremembe predlaganega projekta so bile: sprememba projektne zasnove in povečanje dolžine predora, postavitve prezračevalnih naprav pod zemljo z namenom zmanjšanja hrupa in izboljšanja vizualne podobe, nove zelene površine in kolesarske ter pešpoti, izboljšava na področju logistike in upravljanja prometa v prihodnosti (Queensland Government, 2007a).

### **3.2 Izbor izvajalca projekta**

Februarja 2007 je vlada odprla razpis za oddajo prijave o interesu za sodelovanje pri izvedbi projekta. Med pogoji za prijavo, ki jih je določila vlada, so bile izkušnje pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva. Zahtevane so bile tudi izkušnje pri inženiringu predorov in možnost zagotovitve zadostnega financiranja. Na razpis so se odzvali trije konzorciji, in sicer BrisConnections, NorthConnect Motorway in Northern Motorway (Queensland Government, 2007d).

Izkazalo se je, da ima največ izkušenj z izvedbo takih projektov Northern Motorway. Konzorcij je imel ustrezne inženirske izkušnje, saj je v preteklosti že sodeloval pri gradnji predorov in avtocest v NSW ter QLD. Kljub tem spodbudnim referencam je bil na koncu za glavnega izvajalca projekta izbran konzorcij BrisConnections (Queensland Government, 2008).

Pogodba za izvedbo projekta je bila podpisana 2. junija 2008. Sklenjena je bila za obdobje 45 let v obliki pogodbe BOOT, z uporabo Airport Link kot cestninske ceste za poplačilo stroškov kapitala. Za izgradnjo projekta je bilo predvidenih 47 mesecev, kar pomeni, da bo konzorcij BrisConnections odsek Airport Link upravljal približno 41 let. V pogodbi je bil določen tudi začetni kapitalski vložek s strani vlade v višini 1,5 milijarde AUD in letno plačilo obresti v višini 47 milijonov AUD za stroške, povezane z zadolževanjem zasebnega sektorja.

Skladno s podpisano pogodbo je konzorcij BrisConnections moral poskrbeti tudi za načrtovanje in izgradnjo oziroma nadgradnjo preostalih dveh projektov, avtobusne povezave Northern Busway in avtocestnega priključka z nadvozom proti letališču. Za omenjena infrastrukturna projekta je bila sklenjena pogodba v obliki DB. Financiranje je prevzela vlada, kar pomeni, da iz naslova teh dveh projektov BrisConnections ne bo prejemal nobenih prihodkov od cestnine, prav tako ne bo sodeloval pri njunem delovanju in vzdrževanju. Po zaključku gradnje tako odgovornost za vzdrževanje in upravljanje obeh infrastrukturnih projektov prevzame javni sektor (BrisConnections, brez datuma).

Gradnja Airport Link projekta se je začela novembra 2008. Skladno s podpisano pogodbo je le-ta moral biti zaključen najkasneje do 30. junija 2012. BrisConnections je pogodbo za finančno svetovanje v zvezi z izgradnjo enega največjih projektov v Avstraliji sklenil z Macquarie Group, za načrtovanje in izgradnjo pa s podjetjema Thiess ter John Holland Group. Obe podjetji sta imeli bogate izkušnje pri načrtovanju in gradnji cestne infrastrukture, vključno s predori. Tako Thiess kot John Holland sta bili hčerinski podjetji Leighton Holding Limited in del konzorcija BrisConnections. Pogodbena zaveza je bila zavarovana z bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, za katero je stalo podjetje Leighton Holding Limited. V primeru, da projekt ne bi bil zaključen v dogovorjenem času in bi tako prišlo do zamude pri izpolnitvi obveznosti, je bila določena pogodbena kazen v višini 1,2 milijona AUD na dan (BrisConnections, brez datuma; Moore, 2012a).

Podjetje Thiess je bilo ustanovljeno leta 1934 in je eno izmed vodilnih avstralskih podjetij na področju inženirskih, gradbenih in rudarskih storitev. Ima več kot 10.000 zaposlenih in je do leta 2008 sodelovalo pri izgradnji več kot 5000 kilometrov cest in avtocest v Avstraliji. Podjetje John Holland Group je bilo ustanovljeno leta 1949 in je vodilno podjetje na področju podzemnih del in gradnje predorov, tako v mehkih tleh kot v trdih kamninah. Do leta 2008 je podjetje sodelovalo pri številnih projektih in zgradilo več kot 60 kilometrov predorov.

### **3.3 Gradbena faza projekta**

Zaradi kompleksnosti projekta je bila za gradnjo predora predvidena predvsem potreba po visoko kvalificirani in tehnično podkovani delovni sili, za površinska dela, povezana s

priključki predora na obstoječe cestno omrežje, pa splošno kvalificirani gradbeni delavci. Za fazo izgradnje projekta Airport Link so bile predvidene naslednje potrebe po delovni sili (Queensland Government, 2006d, str. 4-37):

- dela v predoru – 200 delavcev za polni delovni čas;
- površinska dela in mostovi na priključkih – 230 delavcev za polni delovni čas;
- strojne in električne inštalacije – 120 delavcev za polni delovni čas;
- vodenje projekta, vključno s projektnimi vodji in nadzorniki na gradbiščih – 65 delavcev za polni delovni čas.

Dela v predoru bi v času gradnje potekala 24 ur na dan, 7 dni na teden. Dela na površju so bila predvidena med ponedeljkom in soboto, od 6:30 do 18:30. Ob nedeljah, dela prostih dneh in izven delovnega časa dela na površju niso bila predvidena.

Materiali, uporabljeni pri gradnji projekta, bodo med drugim vključevali montažne betonske elemente, beton, betonsko jeklo in armaturne mreže, brizgan beton, vijake, hidroizolacijske membrane, tesnila in asfalt (Queensland Government, 2006d, str. 4-37). Nekateri izmed uporabljenih materialov, vključno s predvideno porabljenimi količinami, so predstavljeni v tabeli 5.

*Tabela 5: Količina materiala, predvidena za izvedbo projekta*

Material	Količina
Beton (vlit na mestu izgradnje)	38.000 m <sup>3</sup>
Beton (montažni elementi)	238.000 ton
Jeklo	80.000 ton
Uvrtani piloti	190.000 m <sup>3</sup>
Polnilni material	130.000 ton

*Prirjeno po Queensland Government (2006d).*

### **3.4 Način financiranja projekta**

Financiranje Airport Link projekta je bilo izvedeno s pomočjo dolžniškega in lastniškega kapitala. Konzorcij BrisConnections je dosegel finančno zaprtje projekta z 10 bankami, s katerimi je sklenil pogodbeni sporazum o dolgoročnem sindiciranem posojilu. Gre za posojilo, kjer skupina bank (dve in več) priskrbi finančna sredstva posameznemu posojilojemalcu pod enotnimi pogoji, ki veljajo za vse udeležene banke, na podlagi skupnih dokumentov in pod upravljavskim vodstvom agenta. Skupina bank se s pogodbo obveže, da bo jemalcu posodila določeno vsoto sredstev za določeno število let pod določenimi pogoji. Koliko bank bo vključenih v posamezno posojilo, je odvisno od višine posojila in od velikosti bank oziroma od njihovega prispevka finančnih sredstev (Vežjak, 1982, str. 373).

Finančno zaprtje je bilo sklenjeno v skupni vrednosti 3,055 milijarde AUD z naslednjimi bankami (BrisConnections, brez datuma): Allied Irish Banks plc, Australia and New Zealand Banking Group Limited, Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG, BNP Paribas, BOS International (Australia) Limited, DEPFA Bank plc, DZ Bank AG Deutsche Zentral Genossenschaftsbank (Hong Kong Branch), KBC Finance Ireland, Societe Generale in United Overseas Bank Limited.

Tabela 6 prikazuje vire in porabo sredstev pri gradnji Airport Link projekta. Vsi podatki, z izjemo odložene tranše lastniškega kapitala, se nanašajo na obdobje do odprtja projekta.

*Tabela 6: Vir in poraba sredstev Airport Link projekta*

Vir sredstev	V milijonih AUD	Poraba sredstev	V milijonih AUD
Bančni dolg	3.055	Stroški gradnje	3.400
Lastniški kapital, zbran preko javne ponudbe	1.226	Vnaprejšnji stroški razvoja in financiranja	267
Lastniški kapital, zbran preko reinvestiranja dividend	361	Čiste obresti pred odprtjem projekta	539
Odložen lastniški kapital	200	Rezerve	254
Prispevek za državna dela	47	Razdelitev lastniškega kapitala med gradnjo	315
		Razvoj, financiranje in ostali stroški	114
Skupaj	4.889	Skupaj	4.889

*Prirejeno po BrisConnections (brez datuma).*

Eden izmed pogojev v podpisani pogodbi je bil, da se mora zmagovalni konzorcij registrirati pri avstralski borzi vrednostnih papirjev (angl. Australian Securities Exchange) in da se z njegovimi delnicami trguje na borzi. Prva javna ponudba delnic (angl. Initial public offer) podjetja BrisConnections je bila objavljena julija 2008. Prva javna ponudba je prva ponudba delnic zasebnega podjetja investicijski javnosti. Sestavljena je bila iz 408.670.000 spenjanih enot po izdani ceni 3,00 AUD na enoto. Spenjani vrednostni papir je vrsta finančnega instrumenta, ki ga uporabljajo predvsem v Avstraliji, drugod po svetu je uporaba zelo redka. Sestavljen je iz dveh ali več vrednostnih papirjev, ki so med seboj pogodbeno vezani na način, da skupaj tvorijo eno samo prodajno enoto. To pomeni, da jih ni mogoče ločeno kupiti ali prodati. Vsaka spenjana enota je tako obsegala eno enoto v BrisConnections Investment Trust in eno enoto v BrisConnections Holding Trust, ki sta bili povezani skupaj. Kupci so v okviru ponudbe svoje spenjane enote plačali v treh obrokih. Začetni obrok v znesku 1,00 AUD na enoto so vplačali ob oddaji vloge za spenjane enote. Drugi obrok v višini 1,00 AUD na enoto so plačali po preteku 9 mesecev in zadnji obrok v višini 1,00 AUD 18 mesecev od dneva nakupa enot (BrisConnections, brez datuma).

V skladu z zavezo o odloženem kapitalu sta tudi Thiess in John Holland vpisala svoj lastniški prispevek k projektu v okviru javne ponudbe delnic, in sicer vsak v znesku 100 milijonov AUD, kot odloženi lastniški kapital. Ta je zagotavljal, da v primeru, da pride v okviru dolžniškega financiranja do neplačila, lahko posojilodajalci zahtevajo takojšnje plačilo s strani odloženih kapitalskih vložkov. Vplačala sta za 200 milijonov AUD spenjanih enot po 3,933 AUD na enoto, kar predstavlja približno 11 % nominalnega lastniškega kapitala. Te spenjane enote naj bi bile vpisane 24 mesecev po zaključku gradnje oziroma 71 mesecev po finančnem zaključku (BrisConnections, 2011).

Vir sredstev predstavljata tudi lastniški kapital, zbran preko reinvestiranja dividend, in prispevek za državna dela. Lastniški kapital, zbran preko reinvestiranja dividend, v znesku 361 milijonov AUD, vključuje prihodke, prejete od drugega in zadnjega obroka izdaje spenjanih enot, za obdobje do odprtja projekta. Prispevek za državna dela v znesku 47 milijonov AUD predstavlja za vlado neke vrste zavarovanje s strani obrestnega tveganja. Dogovorjeno je bilo, da bi v primeru padca obrestnih mer v času do finančnega zaprtja ta plačila vladi omogočila, da si deli ugodnosti, povezane z znižanjem obrestnih mer. BrisConnections bi vladi moral plačati določen znesek, ki bi bil nato uporabljen za financiranje nadgradnje letališkega krožišča (BrisConnections, brez datuma).

### **3.5 Ključni dejavniki tveganja**

V dokumentu, ki ga je podjetje BrisConnections izdalo z namenom pridobitve zasebnih investitorjev ob izdaji delnic, so bili podrobno predstavljeni tudi potencialni ključni dejavniki tveganja projekta, ki jih med drugim nosijo tudi imetniki delnic (BrisConnections, brez datuma):

- prometno tveganje – na obseg prometa neposredno in posredno vplivajo številni dejavniki, med drugim kakovost in bližina alternativnih cest in druge prometne infrastrukture, cestnine ter cene goriva. Napovedi o prometni uporabi odseka je za BrisConnections pripravilo podjetje Arup. V primeru, da se katera od predpostavk v napovedi izkaže za bistveno napačno, se lahko dejanski obseg prometa znatno razlikuje od predvidenih ravni. Imetniki delnic nosijo tveganje, da bi obseg prometa lahko negativno vplival na prihodke;
- tveganje izgradnje – obstaja tveganje, da bi se gradnja avtocestnega odseka Airport Link, avtobusne povezave Northern Busway ali nadgradnje letališkega krožišča zavlekla, kar je značilno za vse gradbene projekte. Skladno s podpisano pogodbo podjetje BrisConnections ne more začeti s cestninjenjem, dokler niso dokončani vsi trije infrastrukturni objekti;
- tveganje upravljanja in vzdrževanja – obstaja tveganje, da bi lahko na delovanje Airport Link odseka negativno vplivali številni dogodki, kot so okvara cestninskega sistema,

začasno zaprtje ceste zaradi prometne nesreče, okvara prezračevalnega sistema, požar in poplave;

- državno tveganje – obstaja več okoliščin, zaradi katerih bi lahko projektni akt prenehal veljati pred koncem koncesijskega obdobja. Imetniki delnic lahko utrpijo ekonomsko škodo, odvisno od okoliščin, ki povzročijo predčasno prekinitev projekta;
- finančno tveganje in tveganje neplačila – v skladu s pogodbo o sindiciranih posojilih pride do neplačila v primeru, ko je razmerje kritja obresti manjše od 1,10x. To se v osnovnem finančnem modelu zgodi v primeru zmanjšanja predvidenega obsega prometa na Airport Link odseku za več kot 40 %;
- druga tveganja – sem spadata davčno tveganje in tveganje višje sile. Spremembe davčne zakonodaje lahko vplivajo na prihodnji dobiček, uvedba davka na izpuste ogljikovega dioksida pa lahko negativno vpliva na obseg prometa. Višja sila se nanaša na dogodek, na katerega stranka nima vpliva, vključno z naravnimi nesrečami in vojno, ki lahko vpliva na zmožnost stranke, da izpolni svoje pogodbene obveznosti;
- splošna tveganja – to so predvsem tveganja, ki niso povezana z delovanjem projekta, kot npr. spremembe v avstralskem in mednarodnem gospodarstvu, spremembe vladnih fiskalnih in regulativnih politik, spremembe obrestnih mer in inflacije, spremembe splošne ravni cen na lokalnih in mednarodnih delniških trgih.

### 3.6 Ekonomska učinkovitost projekta Airport Link

Poleg finančnih koristi, ki jih potencialna izvedba projekta prinaša investitorjem, je za odločitev o investiciji pomembno tudi, da je le-ta ekonomsko učinkovita in da predstavlja družbeno-ekonomske koristi za širšo družbo.

Rezultati ekonomske analize, ki je bila izdelana za Airport Link, so prikazni v tabeli 7. Diskontirana vrednost bodočih stroškov je bila ocenjena na približno 2,2 milijarde AUD. V oceni so zajeti denarni tokovi v času od leta 2007 (odkup zemljišča in stroški načrtovanja) do avgusta leta 2012 (predviden zaključek gradnje) in vključujejo stroške gradnje v znesku 2,3 milijarde AUD in operativne stroške v znesku 1,3 milijarde AUD. Diskontirana vrednost bodočih koristi je bila ocenjena na približno 2,4 milijarde AUD. Pri izračunu je upoštevano 45-letno koncesijsko obdobje z diskontno stopnjo 6,8 % (Queensland Government, 2006g, str. 16-28).

*Tabela 7: Rezultati ekonomske analize Airport Link projekta*

	Vrednost v AUD
Diskontirana vrednost bodočih stroškov	2.239.429.888
Diskontirana vrednost bodočih koristi	2.370.540.594
NPV	131.110.706

*Prirejeno po Queensland Government (2006g).*

NPV predstavlja razliko med diskontirano vrednostjo skupnih bodočih koristi in diskontirano vrednostjo skupnih bodočih stroškov v 45-letnem obdobju koncesije. NPV Airport Link projekta je bila ocenjena na 131 milijonov AUD, kar pomeni, da so bile predvidene ocenjene koristi večje od predvidenih ocenjenih stroškov. Projekt je ekonomsko učinkovit in upravičen, saj njegova izvedba prinaša širše družbeno-ekonomske koristi.

Diskontirana vrednost bodočih uporabniških koristi projekta Airport Link je prikazana v tabeli 8. Prihranki na račun potovalnega časa so ocenjeni na več kot 1,7 milijarde AUD in predstavljajo 72 % celotnih ekonomskih koristi za uporabnike. Sledijo koristi iz naslova nižjih obratovalnih stroškov vozil, ki predstavljajo 21 % celotnih ekonomskih koristi, koristi vplivov na okolje, ki predstavljajo 4 %, in koristi na račun povečane varnosti v cestnem prometu, ki predstavljajo 3 % celotnih ekonomskih koristi.

*Tabela 8: Diskontirane vrednosti bodočih koristi glede na vrsto koristi*

	Koristi v AUD	Koristi v %
Potovalni čas	1.716.703.984	72 %
Obratovalni stroški vozil	487.311.107	21 %
Okolje	84.650.045	4 %
Cestna varnost	81.875.458	3 %
Skupna diskontirana vrednost koristi	<b>2.370.540.594</b>	<b>100 %</b>

*Prirejeno po Queensland Government (2006g).*

K prihranku potovalnega časa v 45-letnem koncesijskem obdobju največ prispevajo osebna vozila. Ocenjene koristi potovalnega časa so bile izračunane kot vsota skupne vrednosti naslednjih dejavnikov (Queensland Government, 2006g, str. 16-28):

- hitrost vožnje glede na razred vozil (osebna vozila, lahka gospodarska vozila in tovorna vozila);
- povprečni letni dnevni promet glede na razred vozil;
- razdalja poti;
- stopnja zasedenosti vozila glede na razred vozila;
- vrednost časa (na potnika in za tovor) glede na razred vozila.

Ocenjene koristi iz naslova nižjih obratovalnih stroškov vozil temeljijo na seštevku prihrankov pri vzdrževanju in popravilu vozila, porabi goriva in olja, amortizaciji in strošku zavarovanja. Upoštevani so tudi razred in hitrost vozila ter stanje ceste. Ocena koristi s področja cestne varnosti je bila oblikovana na podlagi zmanjšanja prometnih nesreč. Za količinsko opredelitev koristi zmanjšanja nesreč, ki izhajajo iz sprememb v cestnem omrežju, je bila uporabljena mera povprečnih stroškov nesreče glede na prevožene



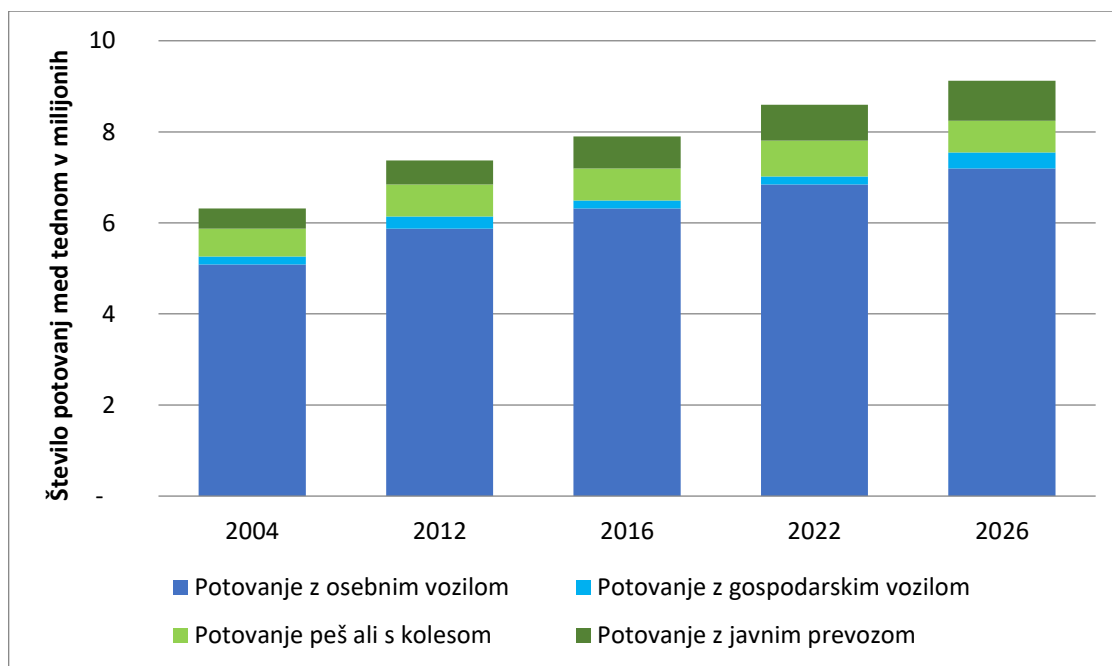
kilometre vozila. Ocenjene koristi vplivov na okolje, ki jih je mogoče ovrednotiti, so hrup, kakovost zraka in kakovost vode. Predvideva se, da bo zaradi premika prometa iz obstoječega cestnega omrežja v predor Airport Link ustvarjena korist predvsem z vidika zmanjšanega hrupa in izpusta toplogrednih plinov ter izboljšanja lokalne kakovosti zraka in kakovosti vode (Queensland Government, 2006g, str. 16-32).

### 3.7 Vpliv projekta na družbo

Brisbane je po številu prebivalcev največje mesto v zvezni državi QLD in tretje največje v Avstraliji. Je najhitreje rastoče urbano območje v celotni državi, v kateri predstavlja več kot četrtno vseh predvidenih rasti prebivalstva. Leta 2004 je v mestu živel 1,8 milijona prebivalcev. Po takratnih napovedih naj bi ta številka do leta 2026 znašala 2,6 milijona. Povečanje števila prebivalcev bo glede na pričakovanja vplivalo tudi na povečan obseg prometa, in sicer predvsem na lokalnih cestah znotraj mesta (Queensland Government, 2006a, str. 1-1).

Zato sta bili za mesto izdelani ocena povprečnega obsega prometa med tednom za leto 2004 in napoved o povečanju obsega prometa med tednom za leta 2012, 2016, 2022 in 2026, ki ne vključuje izvedbe predlaganega projekta Airport Link. Ocena števila potovanj je prikazana na sliki 6.

*Slika 6: Ocena števila potovanj med tednom v mestu Brisbane za leta 2004, 2012, 2016, 2022 in 2026*



*Prirejeno po Queensland Government (2006e).*

Ocenjena potovanja so razdeljena na 4 kategorije: potovanje z osebnim vozilom, potovanje z gospodarskim vozilom, potovanje z javnim prevozom in potovanje peš ali s kolesom. Kot je razvidno iz slike 6, je pričakovano, da bo število potovanj v mestu Brisbane za vsako izmed omenjenih kategorij skozi leta naraščalo. Napovedi kažejo, da se kljub izboljšavam in povečanju uporabe javnega prevoza kaže trajna rast na področju uporabe osebnih vozil. Do leta 2026 se tako pričakuje občutno povečanje avtomobilskega prometa, in sicer za 44 % v mestu in kar za 49 % na relaciji med mestom in severnimi predmestji (Queensland Government, 2006e, str. 5-55).

Povečanje prometa v mestu seveda prinaša še več zastojev na cestnem omrežju, kar posledično za lokalno prebivalstvo pomeni (Queensland Government, 2006i, str. 15):

- vsakodnevno izgubo prostega časa na račun povečanja potovalnega časa;
- povečanje stroškov goriva;
- rast emisij zaradi zgoščenega prometa in negativen vpliv na okolje;
- zamude in posledično nezanesljivost voznih redov javnega prevoza;
- zmanjšanje varnosti na cestah za pešce in kolesarje;
- omejen dostop do prebivališč za ljudi, ki živijo v centru mesta;
- povečana ogroženost zdravja in varnosti zaradi zamud reševalnih vozil.

Zaradi naraščajočega prometa je ob odsotnosti investiranja v prometno infrastrukturo skozi leta smotrno pričakovati, da se bo potovalni čas od točke A do točke B temu primerno podaljšal. Tabela 9 prikazuje modelsko napoved potovalnega časa med severnim predmestjem in poslovnim središčem mesta brez izgradnje odseka Airport Link in z njegovo izgradnjo.

*Tabela 9: Modelska napoved potovalnega časa v minutah brez izgradnje in z izgradnjo odseka Airport Link za leta 2004, 2012 in 2022*

Relacija	Potovalni čas brez izgradnje odseka Airport Link (v minutah)	Potovalni čas z izgradnjo odseka Airport Link (v minutah)		Časovna razlika (v minutah)	
		Skozi predor	Po lokalnih cestah	Skozi predor	Po lokalnih cestah
Leta 2004					
Severno predmestje Chermside – poslovno središče mesta	14				
Severno predmestje Nundah – poslovno središče mesta	14				

se nadaljuje

*Tabela 9: Modelska napoved potovalnega časa v minutah brez izgradnje in z izgradnjo odseka Airport Link za leta 2004, 2012 in 2022 (nad.)*

Relacija	Potovalni čas brez izgradnje odseka Airport Link (v minutah)	Potovalni čas z izgradnjo odseka Airport Link (v minutah)	Časovna razlika (v minutah)
Leta 2012			
Severno predmestje Chermside – poslovno središče mesta	17	9	8
Severno predmestje Nundah – poslovno središče mesta	16	10	6
Leta 2022			
Severno predmestje Chermside – poslovno središče mesta	22	11	11
Severno predmestje Nundah – poslovno središče mesta	19	10	9

*Prirejeno po Queensland Government (2006b).*

Rezultati modeliranja prometa kažejo, da se bodo zaradi naraščanja cestnega prevoza in povečanja zastojev brez izgradnje odseka Airport Link potovalni časi po cestnem omrežju severnih predmestij do leta 2022 podaljšali tudi za polovico. Posledično bi se na ta način lahko zmanjšala tudi zanesljivost storitev javnega prevoza.

Po drugi strani bi izgradnja odseka Airport Link prispevala k znatnim časovnim prihrankom. Zaradi razbremenitve prometa bi se zmanjšal čas potovanja od severnega predmestja Chermside do poslovnega središča mesta, tako z uporabo predora kot tudi z uporabo lokalne ceste. Po podatkih iz tabele 9 bi se v primeru uporabe predora v letu 2012 čas potovanja zmanjšal za približno 47 %, v letu 2022 pa za 50 %. Časovni prihranek ima pozitiven vpliv tudi na izpust emisij, saj tekoči promet povzroča manjše onesnaževanje kot prometni zamaški.

Glede na zgornje napovedi je hitro postalo jasno, da obstoječe cestno omrežje ne bo vzdržalo prihodnjih potovalnih potreb, ki jih povzročata rast prebivalstva in gospodarstva. Zato je za zagotavljanje ustrezne mobilnosti ljudi ter kakovostnega življenja v mestu v prihodnosti postala izgradnja primerne prometne infrastrukture vse bolj nujna.

### **3.8 Predvidene koristi projekta Airport Link za družbo**

Z vidika vpliva projekta na družbo je bila pod drobnogled vzeta predvsem kvaliteta življenja prebivalstva in potencialne koristi izvedenega projekta za prebivalstvo. Kot pozitivni učinki oziroma nefinančne koristi, ki bi jih izvedba projekta prinesla

prebivalcem, so bili izpostavljeni: izboljššan čas potovanja, zmanjšanje prometnih nesreč in zastojev, zmanjšanje hrupa in izboljšanje kvalitete zraka ter varnejše okolje za pešce in kolesarje. Ena izmed poudarjenih koristi je bila tudi ustvarjanje novih zaposlitvenih možnosti v času izvedbe projekta, predvsem na področju projektiranja, gradnje in managementa.

V okviru urbanističnega načrta je bila predvidena izgradnja varnega in privlačnega mestnega okolja. Ker možnost premikanja po lokalnem območju brez avtomobila predstavlja pomembno vrednoto z vidika zdravja, varnosti in neodvisnosti, so bili zasnovani številni prehodi, nadvozi in predori, ki pešcem in kolesarjem zagotavljajo dobro povezavo ter dostop do lokalnih območij. Prav tako so bile načrtovane ureditve parkov, sprehajalnih poti in nove zasaditve zelenih površin (Queensland Government, 2006f, str. 14-22).

Preusmeritev prometa iz obstoječega cestnega omrežja v predor in posledično izboljšanje udobja in dostopa predstavlja za prebivalstvo tudi določene ekonomske koristi, in sicer predvsem na področju prihranka pri obratovalnih stroških vozil in povečanja vrednosti nepremičnin. Na dolgi rok je bilo predvideno tudi, da bo izgradnja Airport Link projekta vplivala na izboljšanje možnosti za gospodarski razvoj, kar posledično pomeni tudi dodatne priložnosti na področju zaposlitve.

### **3.9 Predvideni stroški projekta Airport Link za družbo**

Projekt Airport Link je bil torej zasnovan kot odgovor na rast prebivalstva in s tem povezanim povečanjem prometa v mestu Brisbane. Razlogov za izgradnjo projekta je bilo tako kar nekaj. Ključni med njimi so bili zagotovo povečanje zmogljivosti cestnega omrežja, prihrank pri potovalnem času, prihrank pri obratovalnih stroških vozil, zmanjšanje okoljskih stroškov in zmanjšanje negativnih vplivov na družbo. Ne glede na omenjene nefinančne koristi, ki naj bi jih prinesla izgradnja projekta, ne smemo zanemariti tudi potencialnih nefinančnih stroškov projekta za prebivalstvo. Predvsem v času gradnje projekta so bile pričakovane številne preusmeritve prometa in oteženi dostopi do javnega prevoza, trgovin, šol, vrtcev, zelenih površin in podobno. Prebivalci, ki živijo na območju gradbenih del, bi lahko zaradi hrupa in vibracij v času gradnje uživali zmanjšano udobje bivanja (Queensland Government, 2006f, str. 14-21).

### **3.10 Vpliv projekta na gospodarstvo**

Glede na regionalni načrt, ki ga je oblikovala vlada, naj bi se število prebivalcev v regiji povečalo iz 2,6 milijona v letu 2006 na 3,7 milijona v letu 2026. Temu primerno je sledila tudi napoved o razvoju gospodarske aktivnosti, ki do leta 2026 za mesto Brisbane napoveduje 425.000 novih delovnih mest. Mesto za celotno regijo predstavlja pomemben trg dela. Temu v prid govori tudi dejstvo, da ima kar 90 % prebivalcev mesta zaposlitev

znotraj mestne občine Brisbane. V Brisbane pa se na delo vozi tudi 50 % prebivalcev iz okoliških območij. Obsežne zaposlitvene možnosti v mestu seveda vodijo v povečanje potreb po prevozih. Negativen vpliv povečanega obsega prometa je tako predvsem prisoten v času jutranjih in popoldanskih prometnih konic (Queensland Government, 2006i, str. 55).

Predvidena izgradnja odseka Airport Link predstavlja pozitiven vpliv na gospodarstvo, saj bi med drugim razbremenila nekatere glavne cestne povezave, ki jih ljudje uporabljajo za vsakodnevno vožnjo v službo. Predlagana izvedba projekta bi zagotovila tudi hitrejši in izboljšani dostop ter s tem pomembne ekonomske koristi predvsem za naslednja glavna gospodarska središča (Queensland Government, 2006h, str. 8):

- letališče Brisbane;
- pristanišče Brisbane;
- gospodarsko središče Australia Trade Coast;
- nakupovalni center Centro Toombul;
- nakupovalno središče Westfield Chermside.

Rast v številu domačih in mednarodnih potnikov, povečanje letalskega tovornega in drugega zračnega komercialnega prometa bodo predstavljali pomemben gospodarski vpliv na mesto in celotno regijo tudi v prihodnje. Poleg letališča Brisbane je glavno gonilo gospodarske rasti v regiji tudi pristanišče Brisbane, ki je v zadnjem času doživelo rekordne rasti v ladijskem prometu. Glede na napovedi naj bi se ta trend še kar nekaj časa nadaljeval (Queensland Government, 2006h, str. 24).

Vsako od zgoraj naštetih gospodarskih središč potrebuje za svoje kar se da uspešno delovanje prometni dostop visoke zmogljivosti. Zaradi njihovega geografskega položaja in glede na predvideno traso predora ni dvoma, da bo Airport Link vplival na vsakega izmed njih.

### **3.11 Sistem cestninjenja**

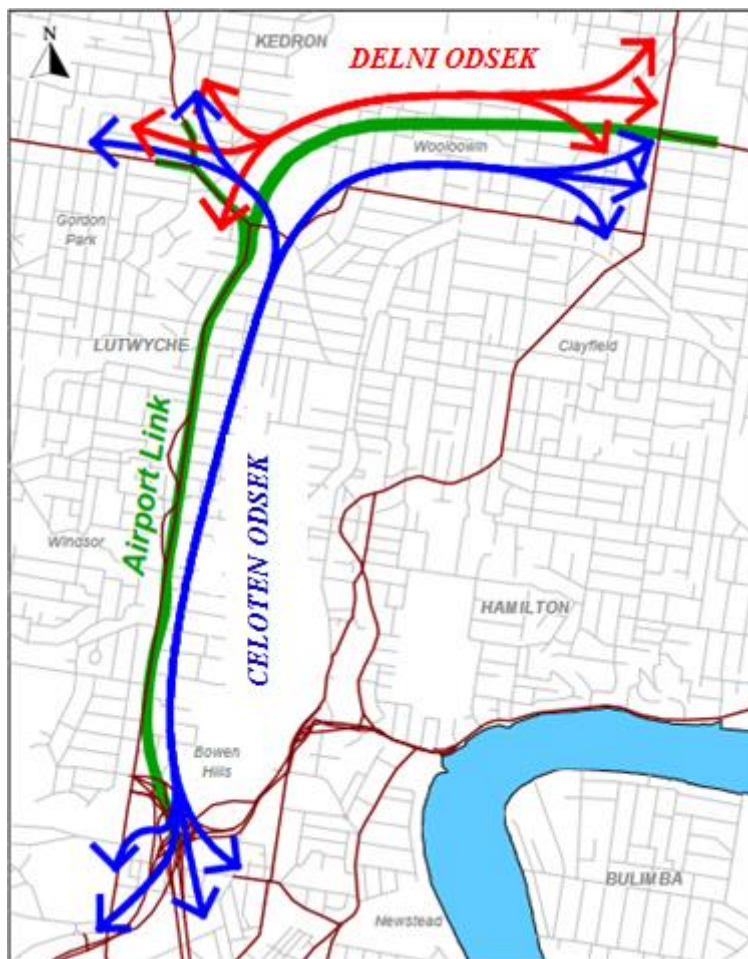
Avtocestni odsek Airport Link je bil zasnovan kot cestninska cesta za poplačilo stroškov kapitala, potrebnega za investicijo. Načrtovan je bil elektronski sistem cestninjenja brez cestninskih postaj za gotovinsko plačevanje, kar bi zagotavljalo večjo pretočnost prometa. Za plačilo cestnine je bil predviden elektronski sistem E-toll, s pomočjo katerega bi elektronsko bremenili račune registriranih avtomobilov brez njihovega ustavljanja. Vozila, ki bodo uporabljala predor, bodo na vetrobransko steklo namestila tako imenovan transponder (elektronski mikročip, ki se uporablja pri elektronski identifikaciji). To je naprava, ki sprejema signal in nanj pošlje odgovor. Transponderje, nameščene v vozilih, bi pri visokih hitrostih zaznali oddajniki na cestninskih portalih znotraj predora. Velikost vozila bi opredelili klasifikatorji na portalih, ki bi vozilo razporedili v ustrezen razred in zaračunali temu primeren znesek cestnine. Predor bodo lahko uporabljali tudi naključni

uporabniki, katerih vozilo ne bo registrirano v elektronskem sistemu cestninjenja in ne bodo uporabljali transponderja, vendar bo za njih potreben poseben postopek (Queensland Government, 2006j, str. 5-72).

Višina cestnine je v okviru cestnega omrežja opisana kot denarna dajatev na posameznih odsekih cest, ki predstavljajo obstoječa ali predlagana cestninska mesta. Glede na napovedan obseg prometa, ki je bil ocenjen v okviru presoje vplivov na okolje, naj bi predvidena višina cestnine ob odprtju avtocestne povezave Airport Link v sredini leta 2012 znašala (Queensland Government, 2006j, str. 6-87):

- za celoten prevožen odsek (smer sever-jug) – 3,64 AUD za osebna vozila in 7,28 AUD za tovorna vozila;
- za delno prevožen odsek (smer vzhod-zahod) – 2,43 AUD za osebna vozila in 4,86 AUD za tovorna vozila.

*Slika 7: Možnosti uporabe odseka Airport Link*



*Prirejeno po Queensland Government (2006j).*

Slika 7 ponazarja vrste potovanj na avtocestnem odseku Airport Link, ki so za namene cestninjenja razvrščena kot celotno prevožen odsek in delno prevožen odsek. Z modro barvo je na sliki označena višina cestnine za celotno prevožen odsek, z rdečo barvo je označena višina cestnine za delno prevožen odsek. Pričakovano je, da bo uvedba cestnine odvrnila nekatere potencialne uporabnike, ki bodo ocenili, da prihranek potovalnega časa in druge ugodnosti, ki jih zagotavlja predvidena cestna infrastruktura, ne presegajo stroškov cestnine. Obseg izogibanja uporabe avtocestnega odseka Airport Link bo tako neposredno povezan s stroški in privlačnostjo nadomestnih poti. Končno odločitev o višini cestnine za uporabo povezave Airport Link naj bi ob zaključku projekta sprejela vlada in mestni svet.

### **3.12 Otvoritev povezave Airport Link**

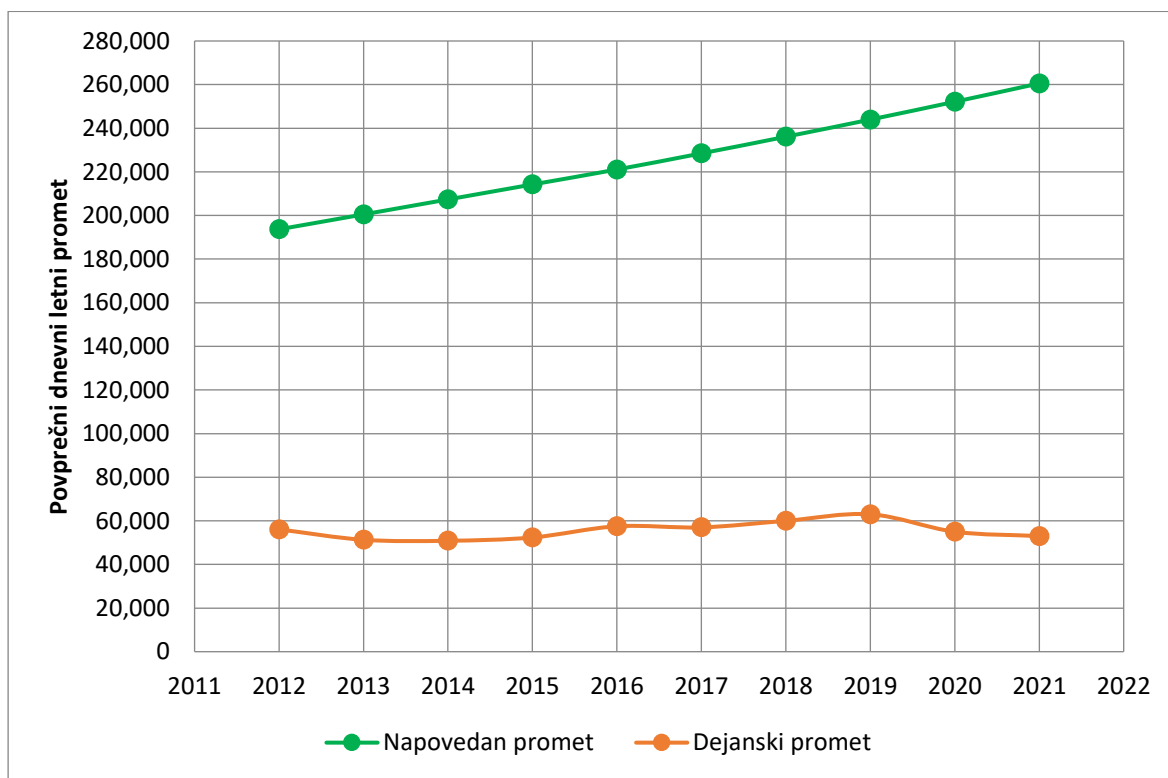
Avtocestno povezavo Airport Link so po skoraj štirih letih gradnje uradno odprli za promet na torek, 24. julija 2012, ob 23:55. Ker je bilo v skladu s pogodbo dogovorjeno, da bo projekt zaključen najkasneje do 30. junija, je podjetje BrisConnections moralo plačati za dobrih 23 milijonov AUD zamudnih obresti. Uporaba odseka je bila 1 mesec brezplačna za vse uporabnike. Za tiste, ki so vozilo registrirali in ustvarili tako imenovan cestninski račun, pa še dodatna 2 meseca. S to potezo so želeli voznikom pokazati koristi na račun prihranjenega časa in jih spodbuditi, naj namesto običajne poti izberejo pot skozi novi predor (The Courier Mail, 2012). Po preteku brezplačnega obdobja je bila za nadaljnjih 12 mesecev uporabnikom ponujena znižana vrednost cestnine. Do maja 2013 je ta znašala 2,50 AUD za osebna vozila v primeru celotno prevoženega odseka in 2,00 AUD v primeru delno prevoženega odseka. Za nadaljnjih 6 mesecev (od maja do novembra 2013) se je cestnina dvignila na 3,75 AUD za celoten prevožen odsek in na 2,90 AUD za delno prevožen odsek. Polna vrednost je veljala od novembra 2013 dalje. Za osebna vozila je za celoten prevožen odsek polna cestnina znašala 4,90 AUD, za delno prevožen odsek pa 3,65 AUD.

Kljub temu, da je podjetje BrisConnections uporabnikom omogočilo začetno brezplačno uporabo predora, so imeli številni prometni strokovnjaki zadržke glede predvidenega obsega prometa. Napovedi o prometni uporabi odseka, ki jih je za BrisConnections pripravilo podjetje Arup, so bile namreč zelo optimistične. Glede na njihove projekcije naj bi v prvem mesecu odsek dnevno prevozilo 135.000 vozil, do konca leta 2012 pa naj bi ta številka preseгла 190.000 vozil (BrisConnections, brez datuma).

Slika 8 prikazuje napovedan obseg povprečnega letnega dnevnega prometa v primerjavi z dejanskim obsegom za obdobje od otvoritve predora leta 2012 do konca leta 2021. Leta 2012 je vsak dan skozi vsaj del predora v povprečju peljalo 56.000 vozil, kar predstavlja zgolj 29 % od prvotno napovedanih 193.000 vozil.

Zaradi nizke stopnje prometa in dolgov, vrednih več kot predor, se je podjetje BrisConnections hitro znašlo v finančnih težavah. Januarja 2013 je banke zaprosilo za prestrukturiranje 3 milijarde AUD vrednega posojila. Banke so prošnjo zavrnilo in podjetje, ki je zgradilo in upravljalo največji in najbolj kompleksen infrastrukturni projekt v Avstraliji, je šlo le 7 mesecev po njegovem odprtju v stečaj. Nadzor nad podjetjem BrisConnections je po odločitvi bank prevzel stečajni upravitelj, podjetje PPB Advisory. Slednje je tako postalo odgovorno za vodenje poslovanja Airport Link predora do trenutka, ko ga bo mogoče prodati in poplačati upnike. Skozi ves ta čas je bilo zagotovljeno nemoteno delovanje predora (Ironside, 2013 & Norris, 2015).

*Slika 8: Prikaz napovedanega in dejanskega povprečnega letnega dnevnega prometa za odsek Airport Link med letoma 2012 in 2021*



*Prirejeno po Atfield (2017), BrisConnections (brez datuma), Transurban Group (2017), Transurban Group (2018), Transurban Group (2020) in Transurban Group (2021).*

Stečaj podjetja BrisConnections je za seboj potegnil za 3,055 milijarde AUD bančnih posojil in 1,787 milijarde AUD vpisanega lastniškega kapitala, kar je skupaj 4,842 milijarde AUD. To je več, kot je znašala sama vrednost Airport Link projekta in predstavlja finančno katastrofo. Raziskovalni analitik Andrew Chambers je ocenil, da bi imetniki dolžniškega in lastniškega kapitala s propadom podjetja BrisConnections lahko izgubili približno 2 milijardi AUD (O`sullivan, 2013).



Profesor John Goldberg, upokojeni akademik iz Sydneya, je na težave podjetja BrisConnections opozoril že ob koncu leta 2012, ko je napovedal, da se podjetje sooča z neizogibnim finančnim zlomom. Naredil je poglobljeno analizo projekta ter svoje ugotovitve zapisal v 24 straneh dolgi študiji. Opozoril je, da bi se finančni katastrofi Airport Link projekta lahko izognili, če bi bila avstralska komisija za vrednostne papirje in naložbe (angl. Australian Securities and Investments Commission) bolj aktivna pri pregledu izjave o razkritju projekta (angl. Project Disclosure Statement). BrisConnections je izjavo o razkritju projekta vložil junija 2008, vendar finančni model, iz katerega je bila izpeljana, nikoli ni bil posredovan javnosti. Poleg tega je stečaj podjetja BrisConnections po zgolj sedmih mesecih po odprtju projekta dal jasen znak, da je izjava o razkritju projekta vsebovala določene elemente, ki so prispevali k neuspehu Airport Link projekta (Ironsides & Marx, 2012).

Novembra 2015 se je podjetje Transurban odločilo za nakup Airport Link predora, za katerega je odštelo 1,9 milijarde AUD, kar je manj kot polovico cene izgradnje projekta. Z nakupom je podjetje postalo lastnik vseh cestninskih cest v mestu Brisbane (Berry, 2015). Število vozil, ki je dnevno prevozilo predor, je tudi po letu 2015 ostalo nizko v primerjavi z napovedmi. Kot je razvidno iz slike 8, je leta 2017 predor v povprečju dnevno prevozilo 57.000 vozil, kar v primerjavi z napovedanimi 228.000 predstavlja 25 % realizacijo prometa. Leta 2021 je dejanski povprečen letni dnevni promet znašal 53.000 vozil, kar predstavlja 20 % od prvotno napovedanih 260.000 vozil. V letu 2017 je cestnina za celotno prevožen odsek za osebna vozila znašala 5,38 AUD, januarja 2023 pa znaša 6,38 AUD (Linkt, brez datuma).

Slika 8 prikazuje, da je dejanski promet skozi leta dokaj konstanten. Dnevno predor v povprečju prevozi 60.000 uporabnikov. To pomeni, da so cilji vlade in mestnega sveta o razbremenitvi prometa na glavnih mestnih vpadnicah ter izboljšanju učinkovitosti cestnega omrežja na nek način doseženi. Številni uporabniki prepoznajo koristi zgrajenega predora, in sicer predvsem na področju zmanjšanja prometnih nesreč in zastojev v mestu ter izboljšanja pretočnosti prometa, varnosti in časa potovanja. Posledično je preusmeritev prometa iz obstoječega cestnega omrežja v predor vplivala tudi na izboljšanje udobja in dostopa. To se kaže v zmanjšanju hrupa, izboljšanju kvalitete zraka in varnejšemu okolju za pešce in kolesarje.

### **3.13 Ključni dejavniki za neuspeh projekta**

Avstralija se lahko pohvali z nekaterimi najboljšimi avtocestnimi predori na svetu in s številnimi uspešno izvedenimi projekti v okviru javno-zasebnega partnerstva. Nekaj projektov pa se navkljub dobrim izkušnjam v sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem žal ni zaključilo glede na pričakovanja. Kot težavni so se izkazali predvsem projekti na področju izgradnje cestninskih cest. Kar nekaj zasebnih investitorjev je kmalu

po odprtju ceste za promet razglasilo stečaj, saj so bili prihodki od dejanske zaračunane cestnine precej nižji od stroškov poplačila dolga (Grad & Kenyon, 2013).

Projekt Airport Link je bil četrti v vrsti neuspešnih projektov javno-zasebnega partnerstva na področju cestninskih cest. Pred tem so se slabše od pričakovanega rezultata zaključili tudi naslednji projekti: Lane Cove Tunnel Sydney, Cross City Tunnel Sydney in Clem Jones Tunnel Brisbane. Pri vseh zgoraj naštetih primerih je šlo za velike infrastrukturne projekte, za katere je značilna visoka stopanja tveganja. Presoja o njihovi izvedljivosti je temeljila predvsem na projekcijah obsega prometa v prihodnosti, ki pa je odvisna zlasti od navad in izbire uporabnikov ter od odločitve vlade.

Quiggin in Wang (2019) sta izpostavila tri glavne težave v povezavi z uspešnostjo projekta in povpraševanjem, ki posledično vodijo v neučinkovitost javno-zasebnih partnerstev na področju cestninskih cest. Prvič, po njunem mnenju so cestnine na splošno neučinkovita in nepravična metoda financiranja gradnje cest. Neučinkovite so zato, ker voznike v veliki meri odvrtaajo od uporabe novih, razmeroma varnih in neobremenjenih cest. Da bi se izognili cestnini na novozgrajenih avtocestah, vozniki še vedno uporabljajo stare cestne povezave, kljub temu, da te zahtevajo daljši potovalni čas, povzročajo večjo onesnaženost zraka in hrupa ter ustvarjajo večjo nevarnost nastanka prometnih nesreč. Poleg tega, da so neučinkovite, pa so cestnine v veliki večini primerov tudi nepravične, saj na poljuben način razporejajo breme financiranja gradnje cest med uporabnike. Na splošno so običajno tisti ljudje, ki so že v preteklosti imeli najslabše ceste, primorani na koncu plačevati cestnino. Tistim, ki so vedno imeli dobre ceste, pa jih še naprej vzdržujejo in izboljšujejo brezplačno.

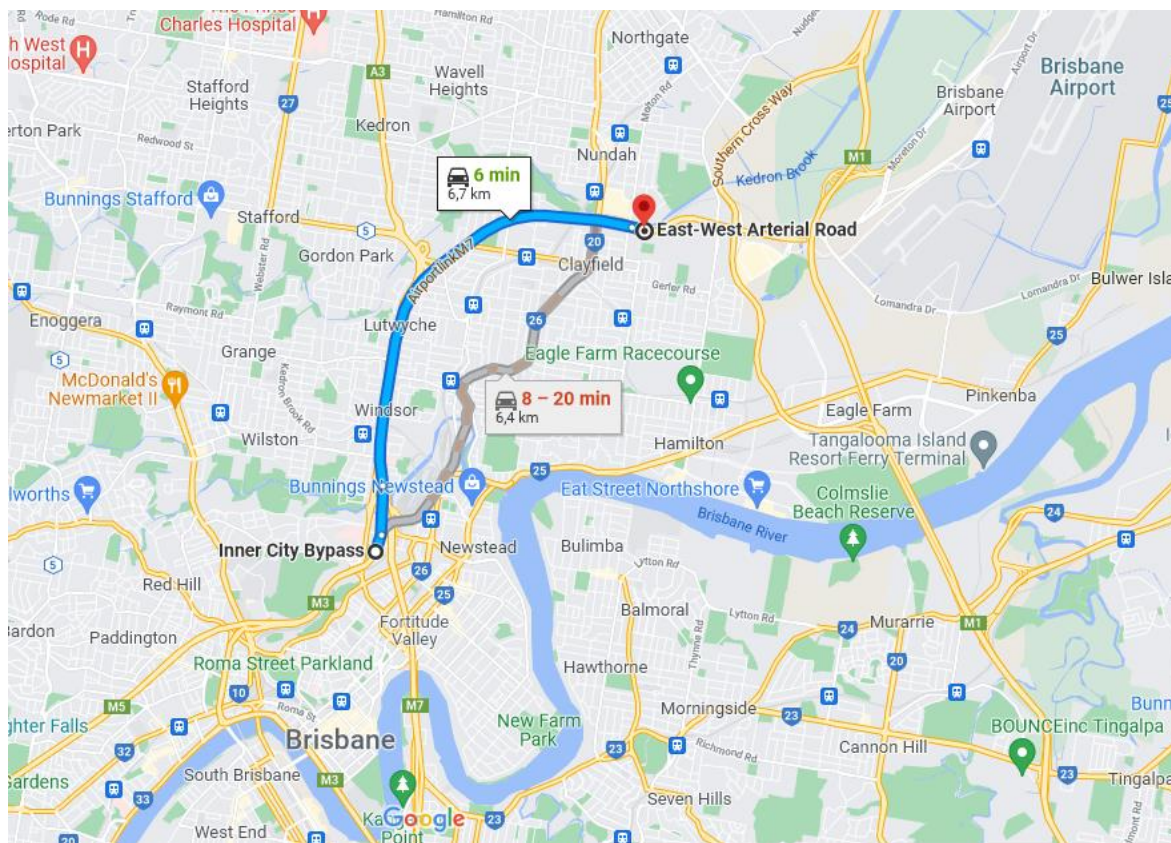
Drugič, ključno vlogo pri uspehu cestninskih projektov na področju javno-zasebnega partnerstva po njunem mnenju igra tveganje povpraševanja. Osnovni problem je v tem, da je država običajno v veliko boljšem položaju za obvladovanje tveganja povpraševanja kot zasebni sektor. Obseg prometa na katerikoli cesti bo odvisen od kasnejših odločitev o urbanem razvoju in o razvoju prometnega omrežja kot celote. Zasebni sektor bo kot lastnik ene same ceste zahteval bodisi visoko stopnjo donosa bodisi zagotovilo, da prihodnje odločitve o razvoju ne bodo negativno vplivale na promet na zadevni cesti. Nasprotno pa je za državo, ki ima v lasti cestno omrežje kot celoto in lahko obdavči vse udeležence v cestnem prometu, tveganje glede prometnih tokov na katerikoli cesti nepomembno. Pomisleki vlade tako presegajo cestno omrežje, saj je zanjo pomembna učinkovitost prometnega sistema kot celote.

Tretjič, projekcije povpraševanja so bile zaradi zahtev vlade po stroškovni učinkovitosti projekta zelo optimistično zastavljene. Od leta 2000 dalje, ko je postalo jasno, da so bili pogoji s strani javnega sektorja pretirano radodarni, je bil poudarek na zagotavljanju stroškovne učinkovitosti vse večji. Številni projekti javno-zasebnega partnerstva so bili zato zgrajeni na podlagi zelo optimističnih projekcij povpraševanja, ki žal niso bile nikoli

uresničene. Večina teh projektov se je začela v letih 2007 in 2008, ravno v času pred svetovno finančno krizo, ko so kapitalski trgi močno podcenjevali tveganje. Ko je bila gradnja končana in je bil neuspeh napovedi povpraševanja očiten, se je zgodila svetovna finančna kriza in finančne institucije so skušale zmanjšati svojo izpostavljenost tveganjem.

Na sliki 9 je prikazan potovalni čas na odseku Airport Link v času prometne konice v primerjavi s potovalnim časom po alternativni poti, ki ne vključuje cestnin. V primeru uporabe odseka Airport Link znaša čas potovanja za 6,7 kilometrov dolgo pot samo 6 minut, vendar morajo vozniki osebnih vozil danes (januar 2023) plačati cestnino v višini 6,38 AUD. Uporaba alternativne poti ne zahteva plačila za uporabo ceste, vendar bodo vozniki za 6,4 kilometrov dolgo pot v času prometne konice porabili med 8 in 20 minut.

*Slika 9: Odsek Airport Link na Google zemljevidu*



*Vir: Google (brez datuma).*

Kljub temu, da je cestnina veliko nižja od običajnih ocen vrednosti časa, ki bi ga vozniki lahko prihranili z uporabo Airport Link, se veliko voznikov še vedno raje odloči za daljšo površinsko pot, namesto da bi plačali cestnino. Alan Davies (2012) je pojasnil, da gre za pojav, ki se kaže že dolgo. Obstajajo namreč določeni vozniki, ki se bodo vedno trudili, da se izognejo uporabi cestninskih cest. Poudaril je, da vrednost časa, ki je vložena v transportne modele, ne odraža tega, kar so ljudje pripravljeni plačati, da bi prihranili ta čas. Z drugimi besedami, zamuda v vrednosti 6,00 AUD ne pomeni, da je voznik pripravljen

plačati 5,00 AUD, da to prihrani. Morda mnogi vozniki niso tako dobri pri ocenjevanju vrednosti svojega časa ali pa preprosto denarja in časa ne vidijo kot zamenljiva elementa.

## **SKLEP**

Projekt Airport Link je bil načrtovan kot del prometnega načrta mesta Brisbane, ki ga je pripravil mestni svet in je bil podprt s strani vlade. Zasnovan je bil na podlagi potrebe po razvoju varnega, privlačnega in učinkovitega prometnega sistema. Glavni cilj projekta je bilo izboljšanje cestnega omrežja, zmanjšanje prometnih zastojev v mestu in izboljšanje pretočnosti prometa ter prometne varnosti. Izgradnja Airport Link odseka naj bi prebivalcem mesta Brisbane prinesla gospodarske in družbene koristi v smislu skrajšanega potovalnega časa, izboljšanja zaposlitvenih možnosti in izboljšanega življenjskega standarda.

Izveden je bil v okviru javno-zasebnega partnerstva, saj naj bi na podlagi analize stroškovne učinkovitosti projekta, ki je bila določena in izmerjena pred samo izvedbo, izvedba preko javno-zasebnega partnerstva zagotavljala boljšo stroškovno učinkovitost kot izvedba preko tradicionalnih javnih naročil. Stroškovna učinkovitost je ključno gonilo javno-zasebnih partnerstev. Opredeljena je kot razmerje med ekonomičnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo. Ne pomeni nujno izbire najcenejše ponudbe, ampak pomeni, da se dolgoročno odločimo za najboljšo rešitev in sklenemo partnerstvo, ki bo zagotavljalo storitve, ki bodo ustrezale potrebam državljanov. Kljub temu, da se Avstralija lahko pohvali z nekaterimi najboljšimi avtocestnimi predori na svetu in s številnimi uspešno izvedenimi projekti v okviru javno-zasebnega partnerstva, je bil Airport Link četrti v vrsti neuspešnih projektov javno-zasebnega partnerstva na področju cestninskih cest.

Moja prva hipoteza, kot predstavljena v uvodu, se glasi: »Javno-zaseben način financiranja izbranega dolgoročnega projekta s področja cestno-prometne infrastrukture je bil izbran kot najprimernejši, saj njegova izvedba zagotavlja večjo stroškovno učinkovitost kot javna naročila«. Tekom naloge hipoteze nisem uspela potrditi, temveč sem jo ovrгла. Izkazalo se je, da bodo za večino projektov na področju cestne infrastrukture, ki temeljijo na cestninah, alternativni modeli javnih naročil pogosto zagotovili boljšo stroškovno učinkovitost kot javno-zasebno partnerstvo.

Kot glavni razlogi za neuspeh projekta so bili izpostavljeni predvsem naslednji trije problemi. Prvič, izjava o razkritju projekta je bila pripravljena s strani investitorja in je bila zasnovana na podlagi finančnega modela, ki nikoli ni bil posredovan javnosti. Drugič, presoja o izvedljivosti projekta je temeljila predvsem na projekcijah obsega prometa v prihodnosti, ki je negotova in odvisna zlasti od navad in izbire uporabnikov ter od odločitve vlade. Tretjič, zaradi zahtev vlade po stroškovni učinkovitosti je bil Airport Link projekt zgrajen na podlagi zelo optimističnih projekcij povpraševanja, ki žal niso bile nikoli uresničene.

Javno-zaseben način financiranja Airport Link projekta je bil izbran kot najprimernejši, saj naj bi njegova izvedba zagotavljala večjo stroškovno učinkovitost kot javna naročila. Navsezadnje bi morala utemeljitev projektov, izvedenih v okviru javno-zasebnih partnerstev, temeljiti na stroškovni učinkovitosti. Da bi model javno-zasebnega partnerstva preživel, mora zagotoviti boljšo stroškovno učinkovitost za vlado kot alternative. To se lahko zgodi samo v primeru, da se model javno-zasebnega partnerstva uporablja pri pravih projektih in se izogiba napačnih. V primeru Airport Link projekta se je izkazalo, da je javno-zasebno partnerstvo boljša možnost za financiranje in izvedbo samo v teoriji oziroma na papirju.

Učinkovitost projekta lahko izmerimo na podlagi finančnih in ekonomskih meril. S finančnimi merili se ugotavlja upravičenost projekta s stališča investitorja, medtem ko se z ekonomskimi oziroma družbeno-ekonomskimi merili ugotavljajo učinki projekta z vidika družbe. Ekonomska merila poleg neposrednih učinkov (stroškov in koristi) vključujejo tudi posredne vplive na družbo kot celoto. Poleg stroškovne učinkovitosti je za javni sektor pomembno tudi, da je izvedba projekta finančno in ekonomsko upravičena ter predstavlja koristi za družbo.

Druga hipoteza, kot predstavljena v uvodu, se glasi: »Izvedeni projekt je ekonomsko in finančno učinkovit. To pomeni, da prinaša pričakovane družbeno-ekonomske koristi in da je bil zgrajen v predvidenem finančnem okviru ter prinaša pričakovane finančne prihodke«. Tekom naloge sem hipotezo uspela potrditi le delno. Izkazalo se je, da projekt s finančnega vidika ni bil najbolj učinkovit, medtem ko za družbeno-ekonomsko učinkovitost lahko rečemo, da je bila le-ta, kljub težji merljivosti, dosežena.

Glede na prvotne projekcije, ki so bile izdelane leta 2006, naj bi sama izgradnja avtocestnega odseka Airport Link stala 2,3 milijarde AUD. Ta številka se je do leta 2008 dvignila na 3,4 milijarde AUD, do leta 2010 pa že na 4,8 milijarde AUD. Kakšni so bili končni stroški, povezani z izgradnjo odseka Airport Link, ni bilo nikoli javno razkrito. Zaradi nizke stopnje prometa so bili prihodki iz naslova pobranih cestnin veliko nižji od pričakovanih. Podjetje BrisConnections se je zato kmalu po odprtju projekta znašlo v finančnih težavah. Ker so bili dolgovi vredni več kot predor, je sledil stečaj podjetja BrisConnections. Ta je za seboj potegnil 3,055 milijarde AUD bančnih posojil in 1,787 milijarde AUD vpisanega lastniškega kapitala, kar je skupaj 4,842 milijarde AUD. To je več, kot je znašala sama vrednost Airport Link projekta in predstavlja finančno katastrofo.

Navkljub finančni katastrofi pa je širša družba v zelo kratkem času v uporabo dobila izjemno cestno infrastrukturo, katere glavni namen je razbremenitev prometa na glavnih mestnih vpadnicah in izboljšanje učinkovitosti cestnega omrežja. Cilji vlade in mestnega sveta so bili na nek način doseženi, saj predor dnevno v povprečju prevozi 60.000 uporabnikov. Z vidika družbeno-ekonomskih koristi je izgradnja projekta pozitivno vplivala na kvaliteto življenja širše družbe. Kot pozitivni učinki oziroma nefinančne koristi

so bili zaznani predvsem: izboljššan čas potovanja, zmanjšanje prometnih nesreč in zastojev, zmanjšanje hrupa, izboljšanje kvalitete zraka in varnejše okolje za pešce ter kolesarje.

Kljub temu, da se je med gradnjo tega projekta kvaliteta življenja okoliških prebivalcev, kjer so potekala dela, zmanjšala, saj so morali trpeti povečan hrup, onesnaženost zraka, zapore cest, kolesarskih in pešpoti, neurejeno okolico, pa se s končanjem projekta tak negativen vpliv popolnoma izniči in dolgoročno ta manko ne samo nadomesti, temveč močno preseže. Ljudem namreč koristi od projekta nudijo pozitivne učinke daljše časovno obdobje, torej več desetletij uporabe cest, krajših in hitrejših poti, na novo urejene okolice itd.

Kot je razvidno iz druge hipoteze, se merjenje upravičenosti projekta s strani investitorja razlikuje od načina, s katerim se meri družbeno-ekonomska upravičenost. Medtem ko investitorji koristi in stroške enačijo z denarnimi vrednostmi izdatkov in prejemkov, jih širša javnost ocenjuje predvsem na podlagi zmanjšanja in povečanja dobrin.

Tretja hipoteza, kot predstavljena v uvodu, se glasi: »Stroškov in koristi javno-zasebnega partnerstva ne moremo učinkovito izmeriti zgolj z oceno denarnih vrednosti. Obstajajo še druge primerne in družbeno sprejemljive meritve, s katerimi bi lahko izmerili stroške in koristi le-tega«. Tekom naloge sem uspela to hipotezo potrditi. Medtem ko finančna učinkovitost Airport Link projekta temelji na denarnem vložku, družbeno-ekonomsko zanimajo predvsem dobrine. Te dobrine so povečanje prostega časa na račun izboljšanja časa potovanja in zmanjšanja zastojev, povečanje udobja na račun boljše kakovosti zraka in zmanjšanja hrupa ter povečanje varnosti na račun zmanjšanja prometnih nesreč in izgradnje pešpoti in kolesarskih stez. Gre za dobrine, ki so v današnjem času vse bolj pomembne, vendar jih je v denarni vrednosti zelo težko oceniti oz. tega niti ne poizkušamo. Na novo pridobljen prosti čas na račun skrajšane poti ne pomeni samo dodatnega prostega časa kot takega, temveč posamezniku omogoča preživeti več časa z družino, se udeležiti otrokovih šolskih in športnih predstav, izpopolnjevanje raznih interesnih dejavnosti itd. Tega nikakor ne moremo pretvoriti v denarni znesek, saj je vrednost takega časa subjektivna za vsakega posameznika, za nekatere je celo neprecenljiv.

Družbeno-ekonomska učinkovitost Airport Link projekta bi verjetno lahko bila še večja, če bi širša družba v večji meri prepoznala koristi zgrajenega predora. Morda je naš prvi pomislek, da se družba zaradi svojih odločitev ne obnaša racionalno, vendar pa se končni uporabniki pri svojem odločanju ne ozirajo zgolj po koristih. Za njih pomemben vidik pri odločanju poleg koristi predstavljajo tudi stroški. Težava modelske napovedi je bila namreč tudi v tem, da ni odražala vrednosti, ki so jo uporabniki pripravljeni plačati, da bi prihranili potovalni čas. Za primer, zamuda 8 minut, ki je ocenjena na 6,00 AUD, ne pomeni nujno, da je voznik pripravljen plačati 5,00 AUD, da to prihrani. Morda mnogi vozniki niso tako dobri pri ocenjevanju vrednosti svojega časa ali pa preprosto denarja in

časa ne vidijo kot zamenljiva elementa. Dejstvo pa je, da avstralski narod že po naravi ni najbolj naklonjen plačevanju cestnine za uporabo cestne infrastrukture.

Študija primera Airport Link na področju cestne infrastrukture je odkrila številne pomanjkljivosti pri sami izvedbi projekta v okviru javno-zasebnega partnerstva. Da v prihodnje ne bi prišlo do podobnih napak, bi bilo v prvi vrsti potrebno zagotoviti neodvisno pripravo izjave o razkritju projekta. Prav tako bi moral biti finančen model, na katerem ta izjava temelji, javno objavljen in predstavljen. Problem, ki se nanaša na negotove in pretirano optimistične projekcije povpraševanja v prihodnosti, bi lahko rešili z vključitvijo neodvisnih oblikovalcev modelov. Prosili bi jih, da v svoje napovedi podajo tudi ocene zaupanja, plačilo za opravljeno delo pa bi prejeli na podlagi uspeha. Del honorarja bi se tako zadržal in bi bil izplačan šele, ko se izkaže, da so bile napovedi točne. Paziti je potrebno le, da napovedi niso preveč konservative. Na ta način bi se izognili pristranskim napovedim in zagotovili transparentnost podatkov.

Ne glede na nekatere odmevne neuspehe je naklonjenost do modela javno-zasebnega partnerstva v Avstraliji še vedno zelo visoka. Izkazalo se je, da je model javno-zasebnega partnerstva še vedno učinkovit, če se uporablja pri pravih projektih in se izogiba napačnih. Za večino projektov na področju cestne infrastrukture, ki temeljijo na cestninah, bodo alternativni modeli javnih naročil pogosto zagotovili boljšo stroškovno učinkovitost kot javno-zasebno partnerstvo. Kot glavne koristi, ki jih prinaša uporaba modela v primerjavi s tradicionalnimi javnimi naročili, so v ospredje postavljene predvsem uporaba financiranja zasebnega sektorja in vrhunska stroškovna ter časovna učinkovitost. Obstajajo pa seveda tudi nekatere slabosti, povezane z javno-zasebnimi partnerstvi. Predvsem izguba prožnosti in visoki stroški transakcij ter financiranja projekta so tiste slabosti, ki pogosto postavljajo model javno-zasebnega partnerstva pod vprašaj.

## LITERATURA IN VIRI

1. APMG International. (brez datuma). *Introducing the Main Project Risks and their Potential Allocation*. Pridobljeno 20. januarja 2022 iz <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/58-introducing-main-project-risks-and-their-potential-allocation56>
2. Aschieri, A. (brez datuma). *Non-financial benefits: Another reason to foster the promotion of PPPs as a viable alternative for public service delivery*. Pridobljeno 15. januarja 2022 iz <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/phdconference2014/aschieri.pdf>
3. Associated General Contractors of America. (brez datuma). *Public-Private Partnership (P3) Basics*. Pridobljeno 23. novembra 2021 iz <https://www.agc.org/public-private-partnership-p3-basics>
4. Atfield, C. (2017, 9. marec). Gap between Brisbane tunnel expectations and reality continues to widen. *Brisbane times*. Pridobljeno 2. aprila 2022 iz

<https://www.brisbanetimes.com.au/national/queensland/gap-between-brisbane-tunnel-expectations-and-reality-continues-to-widen-20170309-guuj75.html>

5. Australian Bureau of Statistics. (brez datuma). *National, state and territory population*. Pridobljeno 23. novembra 2021 iz <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/national-state-and-territory-population>
6. Australian Government. (2008, december). *National Public Private Partnership Guidelines*. Pridobljeno 27. novembra 2021 iz <https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/migrated/infrastructure/ngpd/files/Overview-Dec-2008-FA.pdf>
7. Australian Government. (2015, oktober). *National Public Private Partnership, Policy Framework*. Pridobljeno 27. novembra 2021 iz <https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/migrated/infrastructure/ngpd/files/National-PPP-Policy-Framework-Oct-2015.pdf>
8. Berry, P. (2015, 24. november). Transurban buys AirportLink for a bargain. *The Courier Mail*. Pridobljeno 3. aprila 2022 iz <https://www.couriermail.com.au/business/breaking-news/transurban-launches-1bn-equity-raising/news-story/565fe393b7370123723782d4a9b20768>
9. BrisConnections. (2011, 22. avgust). *BrisConnections 2011 financial results*. Pridobljeno 12. marca 2022 iz <https://www.openbriefing.com/AsxDownload.aspx?pdfUrl=Report%2FComNews%2F20110822%2F01209447.pdf>
10. BrisConnections. (brez datuma). *Product disclosure statement Airport Link Project*. Pridobljeno 5. marca 2022 iz <https://www.asx.com.au/asxpdf/20080703/pdf/319zxnsmpv3wg9.pdf>
11. Commission of the European Communities. (2004). *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Pridobljeno 20. novembra 2021 iz <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>
12. Confederation of British Industry. (2007, julij). *The world of public private partnerships*. Pridobljeno 10. decembra 2021 iz [https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/going\\_global\\_ppps\\_uk.pdf](https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/going_global_ppps_uk.pdf)
13. Davies, A. (2012, 14. november). Brisbane's Airport Link: yet another toll road set to fail. *Crikey*. Pridobljeno 02. aprila 2022 iz <https://www.crikey.com.au/2012/11/14/brisbanes-airport-link-yet-another-toll-road-set-to-fail/>
14. Deloitte. (2006). *Closing the Infrastructure gap: The Role of Public-Private Partnerships*. Pridobljeno 10. decembra 2021 iz [https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/closing\\_the\\_infrastructure\\_gap-the\\_role\\_of\\_ppps\\_deloitte\\_2006.pdf](https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/closing_the_infrastructure_gap-the_role_of_ppps_deloitte_2006.pdf)
15. DLA Piper. (2020, 21. maj). *Improving Public Private Partnerships: Lessons from Australia*. Pridobljeno 8. aprila 2022 iz <https://www.dlapiper.com/en/australia/insights/publications/2020/05/improving-public-private-partnerships---lessons-from-australia/>



16. Doyle, P. (2020, 2. oktober). *Are Public Private Partnerships (PPPs) Dead?* Pridobljeno 30. novembra 2021 iz <https://www.gtlaw.com.au/insights/are-public-private-partnerships-ppps-dead>
17. Duffield, C. F. (brez datuma). *PPPs in Australia*. Pridobljeno 23. novembra 2021 iz [http://www.civil.hku.hk/cicid/3\\_events/32/papers/2.pdf](http://www.civil.hku.hk/cicid/3_events/32/papers/2.pdf)
18. European Investment Bank. (2004). *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)*. Pridobljeno 23. novembra 2021 iz <https://silo.tips/download/the-eib-s-role-in-public-private-partnerships-ppps>
19. European PPP Expertise Centre. (2011, junij). *The non-financial benefits of public private partnerships: An overview of concepts and methodology*. Pridobljeno 4. februarja 2022 iz [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_non\\_financial\\_benefits\\_of\\_ppps\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_non_financial_benefits_of_ppps_en.pdf)
20. Google. (brez datuma). *Google Maps directions for driving from Inner City Bypass, Brisbane to East-West Arterial Rd, Nundah*. Pridobljeno 19. februarja 2022 iz <https://www.google.com/maps/dir/Inner+City+Bypass,+Bowen+Hills+QLD,+Australia/-27.4121218,153.0652889/@-27.4353914,153.0369728,13z/data=!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x6b9159eecd8da71:0x735e21969cb5a2df!2m2!1d153.0306074!2d-27.4489013!1m0!2m3!6e0!7e2!8j1645430400!3e0>
21. Grad, P. & Kenyon, P. (2013, 16. julij). Australia suffers toll concession failures. *TunnelTalk*. Pridobljeno 6. decembra 2021 iz <http://www.tunneltalk.com/Discussion-Forum-16Jul13-Australia-PPP-toll-tunnel-crisis.php>
22. Griffiths, A., Carney, N. & Goss, A. (2022, 25. marec). *The Public-Private Partnership Law Review: Australia*. Pridobljeno 06. oktobra 2022 iz <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/australia>
23. Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and private finance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
24. Infrastructure Partnerships Australia. (brez datuma, a). *Public private partnerships by year*. Pridobljeno 20. oktobra 2022 iz <https://infrastructure.org.au/chart-group/public-private-partnerships/>
25. Infrastructure Partnerships Australia. (brez datuma, b). *Pipeline forecast by expenditure*. Pridobljeno 20. oktobra 2022 iz [https://infrastructure.org.au/chart\\_centre/pipeline-forecast-by-expenditure/](https://infrastructure.org.au/chart_centre/pipeline-forecast-by-expenditure/)
26. International Monetary Fund. (2006). *Public-Private Partnerships*. Pridobljeno 23. novembra 2021 iz <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/rppia/pdf/hemmin.pdf>
27. Iossa, E., Spagnolo, G. & Vellez, M. (2007). Best Practices on Contract Design in Public-Private Partnerships. *Research Gate*. Pridobljeno 23. januarja 2022 iz [https://www.researchgate.net/publication/237579814\\_Best\\_Practices\\_on\\_Contract\\_Design\\_in\\_Public-Private\\_Partnerships](https://www.researchgate.net/publication/237579814_Best_Practices_on_Contract_Design_in_Public-Private_Partnerships)
28. Ironside, R. (2013, 19. februar). BrisConnections, operators of Brisbane Airport Link, go into voluntary administration. *The Courier Mail*. Pridobljeno 3. aprila 2022 iz

- <https://www.couriermail.com.au/news/queensland/brisconnections-operators-of-brisbane-airport-link-go-into-voluntary-administration/news-story/49a58681b8a1e96c503e963950a00f02>
29. Ironside, R. & Marx, A. (2012, 12. november). Airport Link operators suspend trading indefinitely after advising ASX value of the enterprise may be less than outstanding debt. *The Courier Mail*. Pridobljeno 3. aprila 2022 iz <https://www.couriermail.com.au/business/airport-link-operators-brisconnections-in-trading-halt-aftre-doubts-about-viability-of-airport-link-tunne/news-story/ebdae70ea6c09224846837230bf0ba2d>
  30. Jus, M. (2005). Čas je za javno in zasebno partnerstvo. *Uprava (Ljubljana)*, 3(2), 140-157.
  31. Karanja, M. (2021, 5. februar). *Value for Money in the public sector*. Pridobljeno 27. novembra 2021 iz <https://www.pwc.com/rw/en/publications/value-for-money.html>
  32. Kemp, D. (2020, 31. januar). *Australasia still loves PPPS*. Pridobljeno 27. novembra 2021 iz <https://www.infrastructureinvestor.com/australasia-still-loves-ppps/>
  33. Linkt. (brez datuma). *Toll pricing*. Pridobljeno 28. marca 2022 iz <https://www.linkt.com.au/using-toll-roads/about-brisbane-toll-roads/toll-pricing/brisbane>
  34. Liu, A. M. M. & Walker, A. (1998). *Evaluation of project outcomes. Construction Management and Economics*, 16(2), 209-219.
  35. Moore, T. (2012a, 7. maj). Two-month Airport link delay to cost \$60m. *The Sydney Morning Herald*. Pridobljeno 28. novembra 2021 iz <http://www.smh.com.au/business/twomonth-airport-link-delay-to-cost-60m-20120507-1y7wo.html>
  36. Moore, T. (2012b, 24. julij). How to use Airport Link. *Brisbane Times*. Pridobljeno 28. novembra 2021 iz <http://www.brisbanetimes.com.au/queensland/how-to-use-airport-link-20120724-22myk.html>
  37. Mrak, M, Gazvoda, M. & Mrak, M. (2005). *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
  38. Norris, G. (2015, 24. avgust). Transurban tipped to buy troubled AirportLink. *The Courier Mail*. Pridobljeno 3. aprila 2022 iz <https://www.couriermail.com.au/business/transurban-tipped-to-buy-troubled-airportlink/news-story/2a9d70eb75192dbccd55aeb04e30db9c>
  39. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Public-Private Partnerships: in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Pridobljeno 28. novembra 2021 iz <https://www.oecd.org/mena/governance/41767985.pdf>
  40. O`ullivan, M. (2013, 20. februar). Brisbane toll road operator hits the wall. *The Sydney Morning Herald*. Pridobljeno 3. aprila 2022 iz <https://www.smh.com.au/business/brisbane-toll-road-operator-hits-the-wall-20130219-2epi2.html>
  41. Public – Private Infrastructure Advisory Facility. (2009a). *Main Types of PPP*. Pridobljeno 6. decembra 2021 iz <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/1-13.pdf>

42. Public – Private Infrastructure Advisory Facility. (2009b). *PPP Modalities*. Pridobljeno 6. decembra 2021 iz <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/5-36.pdf>
43. Queensland Government. (2006a). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 1, Introduction*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <http://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-01-introduction.pdf>
44. Queensland Government. (2006b). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 2, Project Rationale*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-02-project-rationale.pdf>
45. Queensland Government. (2006c). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 3, Project Development*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-03-project-development.pdf>
46. Queensland Government. (2006d). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 4, Project Description*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-04-project-description.pdf>
47. Queensland Government. (2006e). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 5, Traffic and Transport*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-05-traffic-and-transport.pdf>
48. Queensland Government. (2006f). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 14, Social Environment*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <http://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-14-social-environment.pdf>
49. Queensland Government. (2006g). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 16, Economic Environment*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <http://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%201%20-%20EIS/eis-16-economics.pdf>
50. Queensland Government. (2006h). *Airport Link Phase 2 – Detailed Feasibility Study, Chapter 16, Economic Impact Analysis*. Pridobljeno 30. marca 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%203%20-%20Technical%20Papers/13-economics.pdf>
51. Queensland Government. (2006i). *Airport Link, Environmental Impact Statement*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Exec%20Summary.pdf>
52. Queensland Government. (2006j). *Airport Link, Environmental Impact Statement, Technical Paper No.1, Traffic and Transport*. Pridobljeno 30. marca 2022 iz <https://eisdocs.dsdip.qld.gov.au/Airport%20Link/EIS/Volume%203%20-%20Technical%20Papers/01-traffic-and-transport.pdf>

53. Queensland Government. (2006k, 08. oktober). *Green Light for Airport Link and Northern Busway* [Media Statement]. Pridobljeno 30. januarja 2022 iz <https://statements.qld.gov.au/statements/44122>
54. Queensland Government. (2007a). *Airport Link, Environmental Impact Statement, Supplementary Report*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz [https://www.statedevelopment.qld.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0012/34320/mp-airport-supplementary-report-12-apr-07.pdf](https://www.statedevelopment.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0012/34320/mp-airport-supplementary-report-12-apr-07.pdf)
55. Queensland Government. (2007b). *Coordinator-General's Report on the Environmental Statement for the proposed Airport Link Project*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz [https://www.statedevelopment.qld.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0027/33489/airport-link-cg-report.pdf](https://www.statedevelopment.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0027/33489/airport-link-cg-report.pdf)
56. Queensland Government. (2007c, 29. maj). *Airport Link and Northern Busway get the green light* [Media Statement]. Pridobljeno 30. januarja 2022 iz <https://statements.qld.gov.au/statements/46833>
57. Queensland Government. (2007d, 6. junij). *Search narrows for private partner to build Qld's biggest transport projects* [Media Statement]. Pridobljeno 30. januarja 2022 iz <https://statements.qld.gov.au/statements/47036>
58. Queensland Government. (2008, 19. maj). *Premier gives the green light to Australia's largest road project* [Media Statement]. Pridobljeno 31. januarja 2022 iz <https://statements.qld.gov.au/statements/51781>
59. Queensland Government. (2009). *South East Queensland Infrastructure Plan and Program 2009-2026*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://cabinet.qld.gov.au/documents/2009/Jun/SEQIPP%202009-26/Attachments/seqipp.pdf>
60. Queensland Ombudsman. (2011). *The Airport Link Project Report*. Pridobljeno 10. januarja 2022 iz <https://www.ombudsman.qld.gov.au/improve-public-administration/investigative-reports-and-casebooks/archived-investigative-reports/airport-link-project-report-2011>
61. Quiggin, J. & Wang, J. (2019, marec). *Unscrambling the toll road egg*. *Economic Analysis and Policy*, 61, 29-38.
62. Rogers, D. (2014, 11. junij). Arup faces possible class action lawsuit over Australia toll road 'fiasco'. *Global Construction Review*. Pridobljeno 3. aprila 2022 iz <https://www.globalconstructionreview.com/arup-faces-possible-class-action-lawsuit-over4002/>
63. Shenhar, A. J., Levy, O. & Dvir, D. (1997). Mapping the Dimensions of Project Success. *Project Management Journal*, 28(2), 5-13.
64. Transurban Group. (2017, 13. april). *March Quarter Update 2017*. Pridobljeno 2. aprila 2022 iz [https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.asx/3A468710/TCL\\_March\\_Quarter\\_Update\\_2017.pdf](https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.asx/3A468710/TCL_March_Quarter_Update_2017.pdf)
65. Transurban Group. (2018, 16. april). *March Quarter Update 2018*. Pridobljeno 2. aprila 2022 iz [https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.asx/3A491535/TCL\\_March\\_Quarter\\_Update\\_2018.pdf](https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.asx/3A491535/TCL_March_Quarter_Update_2018.pdf)

66. Transurban Group. (2020, 12. avgust). *Transurban FY20 Results*. Pridobljeno 2. aprila 2022 iz [https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.aspx/3A546743/TCL\\_Transurban\\_FY20\\_Results.pdf](https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.aspx/3A546743/TCL_Transurban_FY20_Results.pdf)
67. Transurban Group. (2021, 09. avgust). *Transurban FY21 Results*. Pridobljeno 2. aprila 2022 iz [https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.aspx/3A572334/TCL\\_Transurban\\_FY21\\_Results.pdf](https://yourir.info/resources/a50955429d255a58/announcements/tcl.aspx/3A572334/TCL_Transurban_FY21_Results.pdf)
68. The Courier Mail. (2012, 25. julij). *Brisbane's Airport Link tunnel now open to traffic, tipped to "meet targets" in first three toll free months*. Pridobljeno 1. aprila 2022 iz <https://www.couriermail.com.au/news/queensland/airport-link-tunnel-to-face-brisbane-traffic-test-as-drivers-get-first-three-months-toll-free/news-story/cff3cccb0e7aa1937a6878863d52e4a4>
69. The Sydney Morning Herald. (2021, 15. november). *New Sydney Harbour Bridge tolls should be ruled out*. Pridobljeno 15. januarja 2022 iz <https://www.smh.com.au/politics/nsw/new-sydney-harbour-bridge-tolls-should-be-ruled-out-20211115-p598yg.html>
70. United Nations Conference on Trade and Development. (brez datuma). *What are PPPs?* Pridobljeno 6. decembra 2021 iz <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps>
71. Vežjak, D. (1982). *Mednarodne poslovne finance*. Maribor: Založba obzorja.
72. Watkins, T. (2005). *The relationship between private profitability and net social benefits*. An introduction to cost benefit analysis. San Jose University, Economic Department, Oxford University Press.
73. Woolstone, M., Saris, S. & Smith, P. (2018). Private Sector Participation in the Water Sector. *Online Journal of the Australian Water Association*, 3(1), 1-9. Pridobljeno 6. decembra 2021 iz <https://www.frontier-economics.com.au/documents/2018/04/public-sector-participation-water-sector.pdf/>
74. World Bank. (2017). *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*. Pridobljeno 23. novembra 2021 iz <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>
75. World Bank Group. (2022a, 21. junij). *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs*. Pridobljeno 23. julija 2022 iz <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>
76. World Bank Group. (2022b, 24. junij). *Identifying Risks*. Pridobljeno 20. julija 2022 iz <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/identifying-risks>
77. Yescombe, E. R. (2011). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Amsterdam: Elsevier.