

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**PREDNOSTI IN SLABOSTI SODELOVANJA JAVNEGA IN
ZASEBNEGA KAPITALA PRI INVESTICIJAH V JAVNO
INFRASTRUKTURO**

Ljubljana, november 2004

Miranda Groff Ferjančič

KAZALO

Uvod	3
1 Opredelitev javno – zasebnega partnerstva	10
1.1 Vloga države se z razvojem spreminja	10
1.2 Slovenija je sodobna država	13
1.3 Javno-zasebno partnerstvo lahko pripomore k razvoju	14
1.4 Razlike med javno-zasebnim partnerstvom in drugimi oblikami sodelovanja javnega in zasebnega sektorja	16
1.4.1 Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva	22
1.4.2 Koncesija kot prevladujoči del javno-zasebnega partnerstva	23
1.4.3 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju kot najosnovnejša oblika partnerstva ..	25
1.4.4 Razlika med koncesijami in dovoljenji	26
1.4.5 Leasing kot možna oblika javno-zasebnega partnerstva	26
1.5 Povzetek poglavja	27
2 Opredelitev <i>javno-zasebnega partnerstva</i> v državah Evropske unije	30
2.1 Italija – pobuda za sodelovanje je na strani zasebnega sektorja	37
2.2 Francija koncesije poznane že 100 let	39
2.3 Avstrija ima izkušnje na področju javno-zasebnega partnerstva	40
2.4 Irska uspešno uvaja javno-zasebno partnerstvo	40
2.5 Velika Britanija ima javno-zasebno partnerstvo dobro razvito	42
2.6 Danska – javna odgovornost izključuje čisto privatizacijo	43
2.7 Finska razvija različne oblike javno-zasebnega partnerstva	44
2.8 Grčija dopušča javno-zasebno partnerstvo	45
2.9 Povzetek poglavja	45
3 Slovenija postopno uveljavlja javno-zasebno partnerstvo	46
3.1 Pravne podlage javno- zasebnega partnerstva v Sloveniji	47
3.2 Analiza podeljenih koncesij v Sloveniji	51
3.3 Stanje na področju koncesij po ministrstvih	53
3.4 Javno-zasebno partnerstvo v lokalnih skupnostih	61
3.5 Povzetek poglavja	62
4 Hipotetični primer sodelovanja javnega in privatnega sektorja pri izgradnji infrastrukture v zdravstvu	65
4.1 Sofinanciranje projektov	68
4.2 Tveganja in njihova delitev	69
4.3 Posebnosti financiranja javno – zasebnega partnerstva	73
4.4 Proces odločanja o izvedbi investicije s sredstvi zasebnega partnerja	78
4.5 Izbira zasebnega vlagatelja	83
4.5.1 Postopek izbire partnerja	83
4.5.2 Transparentnost	85
4.6 Sklepanje pogodb o javno – zasebnem partnerstvu	85
4.7 Nadzor izvajanja pogodbe	87
4.8 Prednosti sofinanciranja privatnega sektorja pri investicijah v zdravstvo	87
4.9 Slabosti sodelovanja javnega in privatnega sektorja	89
5 Predstavitev možnega projekta – izgradnje nove bolnišnice	93
5.1 Financiranje zdravstvenega varstva v Sloveniji	94

5.2	Trženje v zdravstvu	95
5.3	Opis bolnišnice kot zavoda	96
5.3.1	Računovodske posebnosti javnih zdravstvenih zavodov	97
5.3.2	Finančno poslovanje javnega zavoda	99
5.4	Predstavitev projekta	102
5.4.1	Viri financiranja	105
5.4.2	Možne oblike financiranja projekta.....	106
5.4.2.1	Varianta 1: Proračunsko financiranje z zadolžitvijo države	108
5.4.2.2	Varianta 2: Sofinanciranje s sredstvi privatnega sektorja	109
5.4.2.3	Varianta 3: Izgradnja je financirana s sredstvi privatnega sektorja – operativni ali finančni leasing.....	111
5.5	Povzetek poglavja	116
6	Sklep.....	119

Uvod

Sodobna država je skromna država (Crosier, 1997). Državljanom je dolžna zagotoviti blaginjo in srečo. Ponuja večji razcvet, ki ga je potrebno pripisati gospodarski rasti, in vse večje število storitev. Država se ne obrača več k državljanu, temveč k porabniku (Matteucci, 1999, str. 166). Na tej točki se križata dve nasprotujoči si potrebi: po eni strani potreba, da bi zagotovili tak proces akumulacije, ki bo omogočal gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov zato, da bi dosegli več enakosti in da bi pridržali večji del narodnega proizvoda za socialne storitve. Država, ki je vse bolj zapletena in v kateri je vladanje razpršeno, tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je pahnjena v položaj, da mora pokrivati proračunski primanjkljaj. Danes se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. Oba sta nujen pogoj za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti. Tržna regulacija je nujen pogoj za vzajemno menjavo in medsebojno sodelovanje, država pa je jamstvo za to, da se zagotovi socialna pravičnost. Tržni odnosi nimajo samo ekonomske funkcije, ampak tudi moralno, politično in civilizacijsko. Državo sili iz neposrednega administriranja v posredno upravljanje (Rus, 2001, str. 11). Uveljavljanje tržnih odnosov v zdravstvo, šolstvo in druge družbene dejavnosti je neizogibno.

Za dobro delovanje države je bistvenega pomena doseganje makroekonomske stabilnosti ter visoke in kvalitetne rasti, pri tem pa igra ključno vlogo transparentnost javnih financ. Načelo proračunskega ravnotežja zahteva, da je že predlog proračuna in nato tudi sprejet proračun uravnotežen med prejemki in izdatki (Zakon o javnih financah, U.I.RS 79/99). Država uresničuje svojo razvojno vlogo v treh osnovnih vlogah (Poročilo o razvoju, SURS, 2002):

1. določa in uveljavlja osnovna pravila ekonomskega delovanja, tako da skrbi za varstvo pravic ekonomskih subjektov in izvršljivost pogodb (ekonomska učinkovitost in pravni red) ter vzpostavlja okvir za učinkovito delovanje trgov (politika konkurence);
2. upravlja z ekonomskimi viri neposredno kot lastnica ali nadzornica javnih in mešanih podjetij, kot upravljavka javnih sistemov (zdravstvo in šolstvo), ter posredno s predpisi in finančnimi instrumenti, s katerimi uravnava svobodno gospodarsko pobudo in vpliva na alokacijo resursov;
3. skrbi, da je sama notranje usposobljena za učinkovito vodenje in koordinacijo ekonomske in razvojne politike ter deluje s kar najmanjšimi stroški.

Teoretična in praktična spoznanja so v zgodovini različno opredeljevala vlogo države v gospodarstvu. S časom se spreminjajo tudi problemi. Vsem pa je skupna ugotovitev, da se bo vloga države v prihodnje še naprej spremenila. Trajnostnega razvoja ne moremo doseči samo z individualnimi naporimi vlade ali privatnega sektorja. Razpoložljive vire in pogoje, ki so na razpolago v obeh sektorjih, je potrebno uporabiti skupaj za doseg napredka. Pretekli napor, narejeni v smeri ekonomskega razvoja, so pokazali na (UNDP, 2001):

1. pomanjkanje koordinacije med javnim in privatnim sektorjem pri planiranju in implementaciji ekonomsko razvojnih programov;
2. odsotnost institucij na podeželju, ki bi zagotavljale učinkovito razvojno pomoč pri organizaciji proizvodnje;
3. odsotnost mehanizmov, ki bi pripeljali skupaj privatni in javni sektor kot partnerja v razvoju posameznega področja.

Tržne strukture sodobnih gospodarstev postajajo vedno bolj nepopolne, zato se razvija nova ekonomska politika države, ki mora upoštevati spremenjeno strukturo, prisotnost netržnih mehanizmov delitve kapitala, blaga in storitev, razvojne dileme, razredne napetosti in dejstvo, da se sodobna razvita gospodarstva nenehno gibljejo v neravnotežju in imajo ciklično naravo.

V obdobju od konca druge svetovne vojne pa vse do začetka osemdesetih let je večina današnjih držav v razvoju in držav v tranziciji financirala izgradnjo večjih infrastrukturnih objektov izključno na klasični način, s proračunskimi sredstvi in pogosto z zadolževanjem. Eden poglavitnih razlogov za državno pokroviteljstvo javne infrastrukture po drugi svetovni vojni je pomanjkanje sredstev privatnega sektorja za financiranje naraščajoče potrebe po širitvi infrastrukture. Finančni trgi so bili razdeljeni po državah, imeli so nizko likvidnost, prihranki prebivalstva niso bili zadostni. Praktično popolna odvisnost financiranja tovrstnih objektov od javnih virov se je v osemdesetih letih pokazala kot finančno vse bolj nevzdržna. K temu sta prispevala zlasti zaostrovanje proračunskega položaja v številnih državah in dolžniška kriza, ki je povzročila popolno prekinitev priliva tujih bančnih kreditov kot tradicionalno najpomembnejšega vira tuje akumulacije. Posledično se je v vseh državah začel proces privatizacije, povečala se je vloga privatnega sektorja, to pa je sočasno zahtevalo tudi prilagajanje javnega sektorja. Pojem privatizacija uporabljamo za zelo različne dejavnosti in sicer: (Glas, 1993, str. 35):

- Prodaja državnega premoženja z odkrito denacionalizacijo in ponudbo delnic privatnemu sektorju, s prodajo obstoječega državnega premoženja ali s prodajo določenega premoženja.
- Liberalizacija ali deregulacija, ki pomenita promocijo večje konkurence v aktivnostih, ki so jih prej nudile vladne agencije ali v aktivnostih privatnega sektorja, ki jih je prej uravnavala država.
- Privatizacija vključuje tudi pogodbeno oddajanje del (koncesioniranje, contracting – out) pri dejavnostih, ki jih financira država, opravljajo pa zasebna podjetja, običajno na podlagi konkurence med privatnimi in javnimi podjetji na natečajih.

Danes se išče novo ravnotežje med državljani, državo in družbo. Iskanje je rezultat nezadovoljstva z dosedanja vlogo države, ki je še vedno v okvirjih krize državne blaginje. Nastajanje nove tehnološke paradigme in procesi globalizacije zahtevajo temeljite ekonomske spremembe, saj jih trg sam ne more realizirati na družbeno zadovoljiv način. Osborne (1988) kot novo politično paradigmo navaja, da gre za nove vloge nacionalnih institucij – javnega in privatnega sektorja, dela in menedžmenta, izobraževanja in gospodarstva. Ključni cilj ni

ustvarjanje ali črtanje vladnih programov, temveč uporaba države za spreminjanje značilnosti trga, pri čemer postaja država vse bolj partner v teh procesih. Prehod na partnerstvo¹ med javnim in zasebnim sektorjem je našel svojo zakonitost v vlogah, ki jih prevzemajo javna oblast in zasebni operaterji. Javni sektor je odgovoren za to, da so bistvene storitve za prebivalstvo zagotovljene v skladu s potrebami družbe. Zasebni sektor zasleduje drug cilj – da se storitve realizirajo z upoštevanjem najboljšega razmerja cene in koristi.

Načelo, ki se skriva za pojmom partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, temelji na dejstvu, da javna uprava ostaja odgovorna za storitve, ki jih posreduje svojim državljanom, vendar pa ni nujno odgovorna za same investicije². Tako se lahko javna uprava s pomočjo finančne konstrukcije v obliki partnerstva med javnim in zasebnim razbremeni investicij in se posveti predvsem nadzoru kakovosti storitev, medtem ko zasebni operater, ki mu je to poklic, išče možnosti optimiranja svojih investicij, da bi lahko zagotovil zahtevano kakovost.

Zaradi strateškega pomena je zagotavljanje infrastrukturnih dejavnosti v večini držav še vedno v rokah javnega sektorja. Z razvojem različnih oblik zasebne udeležbe pa države tudi v te dejavnosti vse bolj intenzivno vključujejo zasebni sektor, tako na področju vodenja in upravljanja kot financiranja novih investicijskih objektov³. Enotne definicije, kaj je infrastruktura, ni mogoče najti. Ekonomska infrastruktura zajema po definiciji Svetovne banke naslednje dejavnosti:

- javnostoritvene panoge: energetika, telekomunikacije, plinsko gospodarstvo, preskrba s pitno vodo in odstranjevanje odplak (komunala) ter odvoz smeti;
- javne objekte, kot so ceste in večji jezovi ter kanali za namakanje in izsuševanje;
- ostale transportne sektorje, kot so železnice, cestni transport, pristanišča in vodne poti ter letališča.

V ožjem smislu se v ekonomski literaturi infrastruktura opredeljuje kot tehnično omrežje, ki je potrebno za proizvodnjo, prenos in distribucijo posameznega proizvoda ali nudenje storitve ali pa samo za katero izmed navedenih zaporednih faz (Hrovatin, 1997, str. 94).

V magistrskem delu predstavljam javno-zasebno partnerstvo kot možno obliko financiranja investicij v javnem sektorju. Predstavljena oblika financiranja je že dolgo poznana, a jo spremenjeno ekonomsko okolje, zlasti pa potreba držav Evropske unije po spoštovanju Maastrichtskih kriterijev, ponovno odkrivajo. Čeprav je javno-zasebno partnerstvo razširjeno po celem svetu, se v magistrski nalogi omejujem na Evropo.

¹ Partnerstvo pomeni osebo, s katero plešemo, osebo s katero smo povezani zoper druge, skupino, s katero se povežemo z namenom izvedbe nekega projekta. V izvornem pomenu je to »tovarištvo«, ki je bilo posebno razvito pri poklicih, kjer so bili delavci življenjsko odvisni drug od drugega (rudarji, prevozniki, vojaki...).

² Investicija je gradnja novih objektov, rekonstrukcija ali obnova objektov ter nadomestna gradnja in nadomestitev objekta infrastrukture (Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, U.I.RS št. 82/98).

³ V Veliki Britaniji, kjer imajo največ izkušenj z različnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva, izražajo bojazen, da je to le prvi korak na poti k popolni privatizaciji javnega sektorja (PFI and PPP: What future for public services?, 27.12.2001).

Razvoj menjalnega sektorja, mednarodno gospodarsko sodelovanje in liberalizacija trgovine posredno vplivajo tudi na razvoj in delovanje nemenjalnega sektorja. Prej zaprte ekonomije z nerazvitim in le na eno državo usmerjenim finančnim trgovom se soočajo z mednarodno konkurenco na vseh, tudi finančnih trgih. Dodatna liberalizacija mednarodne trgovine zmanjšuje vlogo države, ta pa mora vsaj delno odpreti sektorje, ki so tradicionalno sodila pod okrilje države, trgu in tržnim zakonitostim, če želi ohraniti in povečati blaginjo prebivalstva (Lenič, 1999, str. 6). Zagotavljanje socialne blaginje prebivalstva zahteva vedno več vlaganj, ki presegajo proračunske možnosti države.

Magistrsko delo sestavlja pet poglavij. Prvi del je namenjen poglobljeni analizi ekonomskega okolja in vzrokov, ki so pripeljali do uvajanja alternativnih oblik financiranja potreb javnega sektorja. V tem delu naloge je predstavljena spremenjena vloga države s poudarkom na izvajanju reform javnega sektorja. Opredeljeni so cilji, ki jih nova oblika financiranja želi doseči. Opredeljujem, kaj je javno-zasebno partnerstvo in katere so njegove pojavne oblike ter pojasnujem bistvene razlike med posameznimi uveljavljenimi oblikami partnerstva.

Drugo poglavje prikazuje stanje na področju javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji. Evropska komisija je v letu 2003 med državami članicami EU izvedla anketo z namenom, da države predstavijo svoje razumevanje javno-zasebnega partnerstva ter pravne okvirje, ki to področje urejajo (Contribution of Member States concerning PPP Questionnaire, 2003). Na osnovi te analize lahko ugotovim, da je javno-zasebno partnerstvo prisotno v vseh izbranih državah Evropske unije. Glede na zgodovinski razvoj posamezne države se razlikuje tudi način in pogostost uvajanja zasebnega partnerstva na področja, ki tradicionalno sodijo v pristojnost javnega sektorja.

V tretjem poglavju analiziram stanje na področju javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Slovenija že ima prve izkušnje s sodelovanjem med javnim in zasebnim sektorjem, zlasti na področju investicij v infrastrukturo. Vstop Slovenije v EU predstavlja nove priložnosti in obveze. V zadnjem desetletju procesi liberalizacije, deregulacije in privatizacije skupaj z gospodarsko rastjo spodbujajo javno-zasebno partnerstvo. Na osnovi v letu 2003 opravljene ankete med ministrstvi so predstavljeni podatki o podeljenih koncesijah po posameznih področjih ter pravne podlage, ki jih dopuščajo.

Četrto poglavje obravnava potrebne postopke pri izgradnji infrastrukture po modelu javno-zasebnega partnerstva, od ideje do izvedbe. Izpostavljene so možne pasti, ki jih je pri sklepanju tovrstnih poslov potrebno upoštevati. Opisani so postopki izbire zasebnega partnerja. Poleg ekonomskih pogojev je pogoj uspešnosti tudi politična podpora. Opredeljujem razloge, ki zahtevajo, da mora vlada še naprej ukrepati na področju infrastrukture in zakaj to področje ni mogoče v celoti prepustiti trgu. Sodelovanje javnega in privatnega sektorja je potrebno utemeljiti z analizo in projektom, katerega sestavni del je opredelitev tveganja in nosilcev tveganja, pa tudi opredelitev in ovrednotenje učinkov za obe pogodbeni strani (United nations, Economic Commission for Europe (UNECE), 2000, str.

18). Uspešnost projekta je odvisna tudi od modela oblikovanja cen storitev, ki jih skladno s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu zagotavlja zasebnik. Spodbude za večjo storilnost in v pogodbi opredeljena tveganja pogodbenih strank omogočajo javnemu sektorju, da bo izkoristil prednosti privatnega sektorja pri iskanju donosnih naložb. Ta usmeritev vodi k stalnem iskanju inovativnih poti v ekonomiji in se odraža v večji produktivnosti, ki bi jo lahko na ta način izkoristil tudi javni sektor (Nestor, Mahboobi, 1999, str. 18).

V petem poglavju opredeljujem hipotetični primer javno-zasebnega partnerstva pri investiciji v novo bolnišnico. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja je na področju zdravstva še posebej občutljivo, vendar naraščajoče potrebe prebivalstva in omejene proračunske možnosti države zahtevajo alternativne oblike financiranja (The PFI Report, 2000). Na kratko je predstavljen sistem zdravstvenega varstva v Sloveniji ter posebnosti računovodstva za javne zavode. Posebno pozornost namenjam delitvi stroškov med javni in zasebni sektor. Opisu investicije sledijo konkretni izračuni financiranja investicije. Pri vsaki obliki navajam prednosti in slabosti, tveganja, ki jih prevzema vsaka stran ter analiziram vpliv na proračun.

Magistrsko delo zaključujem s sklepom, v katerem povzemam bistvene ugotovitve magistrskega dela. Javna služba mora uresničevati javni interes, saj je zgodovinsko zato tudi nastala. Javne investicije financirajo davkoplačevalci. Vendar davkoplačevalci ne morejo vplivati na projekte neposredno, temveč samo posredno, preko volitev. Davkoplačevalec z davki kupuje storitve, ki mu jih zagotavlja država, zato zaradi monopola največkrat nima možnosti izbire. Vsaka organizacija, pa naj bo zasebna ali javna, mora vedno bolj paziti na to, kakšen položaj bo zavzela znotraj katerega koli tržnega ali javnega področja, na katerem deluje. Za organizacije ni samoumevno, da obstajajo. Nevarnost zblíževanja javnega in zasebnega sektorja je v tem, da en sektor kolonizira drugega. Z uvajanjem menedžerskih metod iz zasebnega sektorja se vnaša v javni sektor tudi soupravljanje predstavnikov civilne družbe.

Javni sektor je funkcija zgodovinskega procesa in trenutnega politično-ekonomskega kompromisa. Je fleksibilen pojem, ki se širi ali oži glede na zahteve državljanov, glede na percepcijo nacionalne identitete in glede pričakovanj, povezanih s funkcijami državne blaginje (Bailey, 1995, str. 8). Večanje družbenega bogastva, k čemer pripomore tudi gradnja javne infrastrukture, je povezano z uspešnostjo nacionalne ekonomije ter njene vključenosti v mednarodno delitev dela. Čeprav je odločitev države o odpiranju tradicionalnih sektorjev države zasebnemu kapitalu suverena odločitev vsake države, pa nanjo vplivajo številni dejavniki, povezani z mednarodno ekonomijo, ki jih v magistrski nalogi tudi obravnavam. To so:

- Izpolnjevanje konvergenčnih kriterijev in zdrave javne finance so pogoj, da bo Slovenija vstopila v EMR II in nato v evro območje.
- Slovenija mora z vstopom v EU izvajati sprejete pravne akte, ki urejajo področje javno-zasebnega partnerstva, ki zagotavljajo transparentno in konkurenčno poslovanje

(Commission Interpretative Communication on Concession under Community Law, 93/37/EEC).

- Javno-zasebno partnerstvo je ključna sestavina trajnostnega razvoja. V sklepnem dokumentu, sprejetem na konferenci »Financiranje za razvoj« leta 2002 v Monterreyu, je poudarjena pomembnost partnerstva med privatnim in javnim sektorjem, ki lahko predstavlja novo pot za odpravo revščine (točka 16). Javno-zasebno partnerstvo predstavlja edinstveno in fleksibilno rešitev zlasti pri izvedbi infrastrukturnih projektov.

Izhodiščna misel, ki me je vodila pri pripravi magistrskega dela, je orisati družbenoekonomske spremembe, ki so pripeljale do tega, da so alternativne oblike financiranja v tradicionalno državne sektorje nujne za nadaljnji družbeni razvoj in za zadovoljevanje naraščajočega povpraševanja ljudi po teh dobrinah. Namen magistrskega dela je sistematizirati teoretične in praktične ugotovitve uvajanja javno-zasebnega partnerstva pri skupnih investicijah v javno infrastrukturo ob pogoju, da se izvajanje dejavnosti ne prenaša na zasebni sektor. Z induktivno metodo prehajam od analize splošnega ekonomskega okolja na konkretni primer sodelovanja javno-zasebnega partnerstva pri financiranju infrastrukturnega objekta - nove bolnišnice. Delovanje organizacije, pa naj bo javna ali zasebna, je odvisno tako od notranjih razmer kot od zunanjega okolja, v katerem podjetje deluje. Namen tega dela ni dajanje konkretnih navodil za izbiro najprimernejše oblike financiranja javne infrastrukture, saj je ta odvisna od številnih dejavnikov.

V magistrskem delu preverjam naslednje hipoteze:

- Alternativne oblike financiranja investiciji v javnem sektorju s sredstvi zasebnega investitorja so posledica socioekonomskega razvoja države in prispevajo k dvigu družbene blaginje. Država se odloči za politiko vključevanja privatnega sektorja pri investicijah v javni sektor predvsem zaradi pomanjkanja finančnih sredstev in naraščajočega povpraševanja po teh dobrinah ter zaradi boljših upravljavskih znanj, ki ga ima privatni sektor.
- Uspešnost javno-zasebnega partnerstva je odvisna od pravnih okvirjev, ki jih postavi država, pa tudi od organizacije javno-zasebnega partnerstva in s strani države vzpostavljenega nadzora.
- Nagrada za sodelovanje privatnega sektorja pri financiranju javne infrastrukture je povezana s tveganjem, ki ga le-ta prevzame.
- Financiranje projektov javnega sektorja s sredstvi zasebnega sektorja niso cenejši, vendar omogočajo hitrejšo zadovoljevanje potreb državljanov po teh dobrinah.

V prvem delu magistrskega dela je moj cilj utemeljiti, da je sodelovanje javnega in privatnega sektorja pri financiranju investiciji v javni sektor posledica družbenega razvoja in splošnih ekonomskih sprememb v svetu. Cilj drugega dela je predstaviti izkušnje izbranih držav Evropske unije pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva. Cilj tretjega dela je, na podlagi opravljene analize podeljenih koncesij v Sloveniji, ugotoviti stanje na področju javno-

zasebnega partnerstva v Sloveniji. V četrtem delu je cilj opozoriti na pomen pravilno izpeljanih postopkov za uspešno izvedbo projektov, osvetliti način sprejemanja odločitve o sodelovanju in izbiri zasebnega partnerja pri financiranju javne infrastrukture ter predstaviti možnost delitve tveganj med obe strani, pri tem pa tudi opozoriti na nevarnosti odpiranja javnega sektorja zasebnemu kapitalu. V petem delu je cilj, s prikazom pozitivnih učinkov in negativnih posledic sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, na konkretnem primeru izgradnje nove bolnišnice utemeljiti upravičenost zasebnih vlaganj v javni sektor. Skladno z odločitvijo o obliki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja se delijo tudi tveganja. S prenosom izvajanja nemedicinske dejavnosti na zasebni sektor se učinkovitost javne službe⁴, v tem primeru medicinskih dejavnosti, ne zmanjša. Vzpostavi pa se boljši pregled nad stroški, ki jih nosi vsaka pogodbeni stran.

Pri proučevanju teme magistrskega dela uporabljam v ustreznih kombinacijah naslednje znanstvene metode: metodo analize in sinteze, prognostično metodo, metodo generalizacije in specializacije, kompozicijsko metodo, metodo števil in metodo kompilacije. Raziskovalno metodo anketiranja uporabljam v prvem delu, kjer predstavljam rezultate dveh empiričnih raziskav, ene mednarodne in ene domače. Zaključke ankete, ki jo je pripravila Evropska komisija o razumevanju javno-zasebnega partnerstva v nekaterih državah Evropske unije primerjam z rezultati empirične raziskave, ki sem jo opravila v Sloveniji. S pomočjo slednje osvetljujem pravne okvirje in stanje na področju javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Pri delu se opiram zlasti na tujo literaturo, zato so v magistrskem delu na običajen način citirana tuja spoznanja, stališča, mišljena in zaključki ter lastna spoznanja, pridobljena v sedemnajstih letih prakse na finančnem področju.

⁴ Pojem javne službe je eden osrednjih pojmov upravnega prava. V Sloveniji zajema servisno funkcijo države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij (Pirnat, 2003).

1 Opredelitev javno –zasebnega partnerstva

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Vloga vlade in razmerje med vlado (državo) in trgom sta odvisna od posamezne države, njenega ekonomskega sistema in ravni njene razvitosti, tako v pogledu razvitosti državnega aparata kot tudi ravni razvitosti trga in tržnih institucij. Model ekonomskega sistema, ki ga ima poslovni svet najraje, loči gospodarske dejavnosti na tiste, ki bogastvo proizvajajo (proizvodne dejavnosti) in na tiste, ki bogastvo trošijo (neproizvodne dejavnosti). Uspešnost proizvodnega sektorja kaže na uspešnost države kot celote. Javno-zasebno partnerstvo temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel vse svoje znanje in izkušnje in vse sposobnosti upravljanja, zato da bi bile javne storitve opravljene in oprema delovala.

1.1 Vloga države se z razvojem spreminja

Družbenoekonomski sistem opredeljuje temeljne značilnosti ekonomske ureditve nekega narodnega gospodarstva. Institucionaliziran je z ustavo, odločilno pa ga opredeljuje obstoječi politični sistem oz. produkcijski odnosi. Nemenjalni sektor v državi deli usodo menjalnega sektorja. Z rastjo dohodka se večajo tudi pričakovanja ljudi. Ta pričakovanja so zlasti usmerjena v zagotavljanje skupnih in splošnih potreb: zdravstvo, šolstvo, varnost. Zagotavlja jih država. Naloge države so se skozi razvoj le-te širile. Preko države blaginje se je širila ponudba storitev, prek državnega načrtovanja pa so se pospeševale storitve. Naraščanje državnega poseganja v dogajanja v družbi so vsaj delno spodbujali pritiski, ki so jih sprožale različne družbene skupine (Della Porta, 2003, str. 10).

Ker so posamezna obdobja po razvojni dinamiki različna, se tudi pomen in vloga države in trga v ekonomski praksi in teoriji spreminjata. Že v starem veku so poznali pojem koncesije: javna dela v pristaniščih in na javnih trgih, skupna infrastruktura, kamor sodijo kopališča, so se izvajala po modelu koncesije. V času rimskega imperija je ta model izginil in se je ponovno pojavil šele v srednjem veku za utrjevanje mest. V 16. in 17. stoletju so evropski vladarji podeljevali koncesije za opravljanje javnih del: tlakovanje cest, izgradnja kanalov, pobiranje smeti, osvetljevanje in drugo. Vlade v razvitih državah so v 19. stoletju s pomočjo sredstev privatnega sektorja financirale izgradnje in upravljanje večine javnih omrežij in naprav, kot so vodovodi, električne napeljave, kanali (Sueški prekop), železnice.

V 20. stoletju, zaznamovanem z vojnami, je potekal obrnjen proces. Mednarodni trend je bil v smeri krepitve vloge države pri zagotavljanju storitev za zadovoljevanje skupnih in splošnih potreb državljanov. Vloga države se je krepila, z nacionalizacijo so se podržavila prej zasebna podjetja, pojavila so se državna podjetja, ki so nadomestila dolgoročne pogodbe o izvajanju javnih služb. Infrastrukturni objekti so bili nacionalizirani, konkurenca pa se je zaradi združitve in prevzemov zmanjšala. V 30-ih in 40-ih letih so javna podjetja ter javne službe igrale skoraj odločilno vlogo v gospodarstvih evropskih držav. Te dejavnosti niso bile

predmet ponudbe na konkurenčnem trgu. Države so bile avtarktične, zaprte same vase. Vloga države se je stalno povečevala skoraj v vseh tržnih gospodarstvih (Rupnik, 1988, str. 54), saj je vse več dejavnosti postopno prehajalo pod njen neposredni in posredni nadzor. Posledica teh dogajanj pa je bil velik porast javnega sektorja.

Zaznane pomanjkljivosti pretiranega delovanja države, ki so jih izkazovali visoki stroški in cene, izgube v javnih podjetjih, neučinkovitost investicij, so pripeljale do tega, da je v osemdesetih letih večina razvitih gospodarstev poizkušala zmanjšati ekonomsko vlogo države predvsem s procesi deregulacije in privatizacije javnega sektorja. Razlogi so splošni, pa tudi specifični za posamezne države. Med splošne faktorje vključujemo tehnološki napredek in visoko zadolženost državnih proračunov, ki niso več omogočali zadovoljevanja vse večjih potreb državljanov. S padcem Berlinskega zidu, s propadom socializma tudi v kapitalističnih državah izginjajo elementi socialne države (Cerar, 2002, str. 15).

Sodobna država se je znašla v težavnem položaju, v katerem ima manj moči in sposobnosti za prisilo in manj takšnega soglasja, ki ne bi bilo posledica hitrega zadovoljevanja zasebnih koristi, ki so se preoblikovale v družbene. Lahko govorimo tudi o sistemu, ker je v njem vse v medsebojni odvisnosti in v njem ni avtonomnih področij (Matteucci, 1999, str. 167). Socialne funkcije države niso sporne, veliko pa je razprav o učinkovitosti njene ekonomske funkcije.

Sodobna država opravlja številne dejavnosti, ki imajo lahko zelo pomembne razvojne učinke (Senjur, 1992b, str. 244):

- Zagotavljanje proizvodnje javnih dobrin in storitev, ki bodisi ne morejo biti organizirane po profitnem načelu bodisi so z njimi povezane pomembne zunanje ekonomije. Sem sodi gospodarska infrastruktura.
- Prerazdeljevanje dohodka z namenom zagotavljanja socialne varnosti.
- Izvajanje naložbene funkcije na področju infrastrukture in razvijanje dejavnikov gospodarskega razvoja.

Trendi razvitih držav gredo v smeri zmanjševanja oziroma privatizacije javnega sektorja na eni strani in povečevanja gospodarske nadzorne funkcije na drugi strani. Javni in zasebni sektor se spreminjata v različnih fazah razvoja, spreminjajo pa se tudi pogledi na njuno razmerje in povezanost, partnerstvo ali pa tekmovanje. Javni sektor⁵ je največji in najpomembnejši potrošnik v lastni državi. Živi zajedavsko na račun bogastva, ki ga proizvaja zasebni sektor. Država, ki želi biti uspešna, mora to breme zmanjšati. Neoklasični ekonomski teoretiki uvrščajo v javni sektor le tiste komponente, ki jih zasebni sektor ne more bolje upravljati zaradi napak v delovanju trga; to so dejavnosti, ki zadostujejo dvema kriterijema: da trg ni zmožen sam po sebi opraviti optimalne alokacije virov, ter da javni sektor alocira vire bolj učinkovito kot zasebni (Bailey, 1995, str. 8).

⁵ Javni sektor je funkcija zgodovinskega procesa in trenutnega politično-ekonomskega kompromisa. Je fleksibilen pojem, ki se širi ali oži glede na zahteve državljanov, glede na percepcijo nacionalne identitete in glede pričakovanih povezanih s funkcijami državne blaginje (Bailey, 1995, str. 8).

Podjetja, ki delujejo v panogah, ki se ponovno odpirajo trgu, se bodo morala ponovno naučiti preživeti. Države so se začele odpirati, trg kapitala se je širil, s tem pa se je privatnemu sektorju povečala dostopnost kapitala (UNCITRAL, 2001). Novoveška država je zasnovana kot stroj in jo vedno bolj upravljajo kot podjetje, ki je prilagojeno zastavljenim političnim ciljem (Matteucci, 1999, str. 92).

Liberalizacija in deregulacija je trend, ki ima za cilj zmanjšati obseg privilegiranih načinov opravljanja dejavnosti, ki so javnega pomena oziroma morajo biti na voljo vsem ter uvajanje trga in konkurence na ta področja. Odločitev o tem, kaj bo država prepustila delovanju trga, je odvisna od verovanja v moč in nevarnost tržnih sil v nekem obdobju. Reforma javnega sektorja posega v birokratski sistem, ki je ta sektor naredil predvsem stroškovno in funkcionalno neučinkovit. Globalna revolucija javnega menedžmenta, ki se v zadnjem desetletju širi iz anglosaksonskih držav na druge države, obsega naslednje reformne cilje (Rus, 2001, str. 82):

V svetu prihaja do bistveno spremenjene vloge države pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev in pri financiranju novih infrastrukturnih objektov. Vlogo financerja vse bolj prevzema zasebni sektor, država pa krepi svojo vlogo na področju regulative in nadzora (Mrak, 2004, str.2). V nasprotju z obdobjem treh dekad po drugi svetovni vojni, v katerem je država sama bila tako proizvajalka storitev v infrastrukturnih sektorjih kakor tudi praktično ekskluzivni financer izgradnje novih infrastrukturnih objektov, je v zadnjem obdobju prišlo do pospešenega vključevanja privatnega sektorja v proizvodnjo infrastrukturnih storitev. Država je financiranje infrastrukture zagotavljala iz proračunskih virov ter z zadolževanjem doma in v tujini.

1. Večja produktivnost javnega sektorja naj bi privedla do tega, da bi se zmanjšala finančna sredstva za javni sektor, ne da bi se ob tem zmanjšal obseg storitev;
2. Uvajanje tržne regulacije v javni sektor, ki naj bi zmanjšalo sociopatološke značilnosti javne uprave, ki izvirajo iz monopolnega statusa javnih služb. Tradicionalne birokratske mehanizme, ki temeljijo na ukazovanju in nadzoru, je treba nadomestiti s tržnimi mehanizmi tako, da se privatizirajo državna podjetja in zavodi, ali tako, da se javne službe prenašajo na nedržavne organe in organizacije;
3. Storitvena usmeritev, s katero se dosega večjo odzivnost javnih služb na dejanske potrebe državljanov;
4. Decentralizacija odločanja naj bi približala javni sektor neposrednim uporabnikom in s tem povečala tako odzivnost kot uspešnost javnih služb.
5. Ločevanje politike od proizvodnje in opravljanja storitev. Vladni organi oblikujejo in financirajo politiko na svojem področju, javni ali zasebni zavodi pa jo izvajajo. Taka organizacija omogoča vladnim organom pospešeno ukvarjanje z razvojem programov in bolj kritičen nadzor nad izvajanjem teh programov v zavodih.
6. Odgovornost za rezultate se poveča z evalvacijo uporabnikov tako glede količine kot tudi glede kakovosti njihovih storitev.

Tako opredeljeni cilji bodo privedli do zamenjave sistema, ki temelji na pravilih in hierarhiji, s sistemom, ki temelji na pogodbenih razmerjih in tekmovalnosti. Kljub priseganju na delovanje tržnih zakonitosti je povsem jasno, da tržni mehanizem sam po sebi vedno ne more reševati zapletenih problemov gospodarskega razvoja. Odločitev o tem, ali naj določeno dejavnost prepustimo trgu ali državi, izhaja tudi iz tehtanja stroškov države (Murn, 2001a, str. 7). Delovanje trga v popolni konkurenci in ob racionalnem obnašanju subjektov na trgu vodi do učinkovitih odločitev in do učinkovitega gospodarstva v celoti. V razmerah nepopolne konkurence pa ni subjektov, ki bi vodili gospodarstvo k učinkovitem stanju. V takih pogojih mora država določiti pogoje poslovanja.

1.2 Slovenija je sodobna država

V drugem členu Ustave Republike Slovenije (U.I.RS. šte. 33/91) je zapisano, da je Slovenija socialna država. Načelo socialne države pomeni zahtevo po ustrezni skrbi države za materialno in socialno varnost državljanov. V tej ustavni določbi, ki je programske narave, izhaja usmeritev, da mora država prevzeti dejavno socialno-varstveno vlogo. Slovenska ustava tu sledi modernim državam, ki se zavedajo, da funkcija države ni zgolj v golem, prisilnem izvrševanju oblasti, pač pa mora država za zagotovitev družbenega blagostanja v določeni meri tudi intervenirati v gospodarski in splošni socialni sferi in biti tudi država blaginje. Pri tem mora država oceniti, kako postaviti ustrežno razmejitev med zagotavljanjem avtonomnega in konkurenčnega delovanja gospodarstva in drugih dejavnosti oziroma njihovih posameznih segmentov ter med tistimi družbenimi sferami, kjer mora delno ali v celoti sama zagotavljati varstvo državljanov in drugih subjektov. To so področja, kjer država omogoča državljanom in drugim subjektom varstvo njihovih in splošnih dobrin pod posebnimi, netržnimi pogoji.

Gospodarski subjekti bodo v okviru danega gospodarskega sistema vedno težili k maksimizaciji svojih koristi, čeprav na škodo družbe kot celote. Z mehanizmom gospodarskega sistema in z ukrepi ekonomske politike lahko vplivamo na gospodarske subjekte, da se bodo obnašali v skladu z družbeno zaželeno smerjo razvoja. Ustava Republike Slovenije (U.I.RS. šte. 33/91) v 74. členu določa, da je gospodarska pobuda svobodna. Pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij pa določa zakon. Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Prepovedana so dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo lastnino. V 67. členu Ustave je določeno, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine, tako da je zagotovljena njena gospodarska socialna in ekološka funkcija. Lastnina mora poleg svojih temeljnih funkcij kot so pridobivanje gospodarskih in drugačnih koristi, omogočanje podjetništva, gospodarjenja in proizvodnje, ustvarjanje dohodka in dobička in drugo, upoštevati tudi različne javne koristi. Za socialno funkcijo lastnine velja, da jo je treba predvsem povezati s pojmom socialne države. V tem okvirju mora lastnina omogočati oziroma zagotavljati eksistenčni minimum vsem državljanom, zadovoljevanje njihovih temeljnih potreb na področju zdravstva, šolstva in

kulture, zagotavljati mora ustrezno ohranjanje oziroma dvigovanje družbenega in osebnega standarda državljanov. V okvir ekološke funkcije lastnine sodijo nekatere ustavne omejitve, kot na primer opredelitev področja zdravega življenjskega okolja (72. člena Ustave), omejitve lastnine s ciljem varovanja narave oziroma okolja pa tudi zakoni, ki določajo nekatere posebne pogoje uporabe nepremičnin in premičnin, posebne ukrepe za varovanje posebej ogroženih dobrin ter pogoje in način opravljanja gospodarskih dejavnosti (Cerar, 2002, str. 45).

Javni sektor v Sloveniji sestavljajo⁶ (Zakon o javnih uslužbencih, U.I.RS št. 56/2002):

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije,
- javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge pravne osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

V razvitih državah, tudi v Sloveniji, se razvija sistem, ki povezuje javni in privatni sektor in je namenjen financiranju investicij v javni sektor. Vlade in strokovnjaki javnega sektorja si v zadnjem desetletju prizadevajo privabiti privatni sektor v razvoj, načrtovanje, financiranje, konstrukcijo in upravljanje infrastrukturnih objektov v transport, energetski sektor, upravljanje z odpadki in v izgradnjo javnih zgradb, v katerih se izvaja javna služba.

1.3 Javno-zasebno partnerstvo lahko pripomore k razvoju

Za gospodarsko rast, odpravljanje revščine in zagotavljanje trajnostnega razvoja je potrebno mobilizirati vsa sredstva, tako javnega kot tudi privatnega sektorja. Spodbujanje javno-zasebnega partnerstva kot oblike financiranja, ki lahko zagotovi hitrejši razvoj države, je tudi eden od sklepov konference o financiranju razvoja (Monterrey, 22 marec 2002).

V dveh desetletjih je proces privatizacije⁷ potekal tako, da so se najprej selektivno prevzemale menedžerske metode iz zasebnega sektorja v javni sektor. Nadaljevalo se je z zunanjim tržnim reguliranjem javnih organizacij in z vključevanjem predstavnikov uporabnikov ali neposrednih uporabnikov v urejanje javnih služb, ne da bi pri tem prišlo do delne ali popolne prodaje javnega premoženja. Proces privatizacije se nanašajo le na metode upravljanja javnih organizacij, ne pa tudi na razprodajo njihovih sredstev. Javno-zasebno partnerstvo⁸ (v nadaljevanju: PPP) je prevladujoče geslo v državah, v katerih poteka posodabljanje države in javnega sektorja (Rus, 2001, str.27).

⁶ Zakon izrecno določa, da javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

⁷ Pojem privatizacija se v literaturi uporablja tudi kot splošni izraz, s katerim se opisuje katerikoli način vstopanja zasebnega sektorja v določeno panogo, v kateri je kot izvajalec poprej nastopal javni sektor. Gledano širše je privatizacija državne lastnine lahko prehod katerekoli derivatne pravice, ki sestavlja lastninsko pravico: pravico do razpolaganja s stvarjo in do uničenja stvari, pravica do upravljanja s stvarjo in pravica do prisvajanja sadov stvari (Tičar, 1995).

⁸ V tuji literaturi je sodelovanje sredstev javnega in privatnega sektorja znano kot sistem PPP (Public-Private-Partnership).

Vlade po vsem svetu iščejo privatne investitorje ali soinvestitorje za pokrivanje vrzeli med povpraševanjem po infrastrukturnih storitvah in njihovo ponudbo. Zlasti v državah v razvoju so se v zadnjem desetletju povečale investicije, ki se izvajajo s sredstvi zasebnih vlagateljev. Sredstva v obdobju 1990-2001 presegajo 750 milijard USD (Hodges, 2003). Včasih privatna podjetja sama predlagajo projekte v javno infrastrukturo, ki že vključujejo natančno konstrukcijo, izvajanje, vzdrževanje in finančni načrt.

V praksi je bilo oblikovanih in izvedenih veliko modelov, katerim je pri izvedbi projekta skupno sodelovanje privatnega sektorja. Sistem ima pozitiven učinek, tako na gospodarsko rast, kot tudi na okolje (Guidelines for Successful Public-Private-Partnership, 2003, str. 25). Ustvarja nove priložnosti za privatni sektor, obenem pa taka oblika financiranja v socialne storitve, izobraževanje, stanovanjske gradnje in zdravstvo lahko zmanjšuje revščino. Metoda je prepoznana kot najbolj pragmatična pot za zagotavljanje vitalnih razvojnih projektov posameznih regij. Usklajevanje okoljskih standardov, izgradnja transportnega omrežja v EU ter možnost sofinanciranja zlasti infrastrukturnih investicij iz dodatnih, privatnih in ne le proračunskih sredstev so dodatni razlogi za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. Vlade držav vključuje v proces privatizacije, saj povezuje direktno financiranje nove infrastrukture s strani privatnega sektorja in opravljanje storitev, ki so še vedno javne službe in tako pod okriljem države.

Uspešna implementacija partnerstva pa zahteva tudi preoblikovanje države. Ta mora zagotoviti primeren zakonodajni okvir, zasebni vlagatelj mora v državo zaupati, da bo pripravljen vlagati prosta denarna sredstva v skupne projekte, državna uprava pa mora povečati učinkovitost in pridobiti nova znanja, da bo sposobna sodelovati v teh procesih kot enakopraven partner (UNECE, 2004).

Država bi rada zmanjšala podporo privatnim družbam, ki v partnerstvo vstopajo. Nedokončane reforme, subvencije za plačila najbolj ogroženim skupinam ter tveganje, povezano s transformacijo upravljanja tovrstnih podjetij zahtevajo posredno in neposredno finančno sodelovanje države. Cene, ki niso oblikovane na osnovi tržnih zakonitostih, ki preferirajo določeno skupino potrošnikov⁹, na trgu ne morejo uspeti (Irwin, 1997, str. 37). Umik države iz takih podjetij in panog bo mogoč, ko se bo popravilo njihovo poslovanje zaradi prilagoditve tržnim zakonitostim. S tem pa bodo podjetja imela dostop do denarja za nadaljnje investicije. V tabeli 1 so prikazane ključne zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da je partnerstvo uspešno.

⁹ Cena elektrike je pogosto višja za podjetja kot za gospodinjstva (Irwin, 1997, str. 37).

Tabela 1: Predpogoji uspešnega sodelovanja javnega in zasebnega sektorja

Zahteva	Opis
Odvisnost od virov	Zavedanje obeh strani, da lahko skupaj dosežeta stvari, ki jih ločeno ne moreta.
Enake zaveze	Enaka zavezanost obeh partnerjev, potrjena z naklonjenostjo časa in zmogljivosti.
Skupni cilji	Individualni cilji kot rezultat realizacije skupnega programa.
Redna komunikacija	Različne poti za pretok informacij.
Izravnava delovne usposobljenosti	Izmenjava znanja med povezanimi organizacijama, s čimer rešujeta težave zaradi asimetričnih informacij. S tem je zagotovljeno približevanje znanja in sposobnosti med njima.
Skupna poslovna kultura	Skupno razvijanje delovnih postopkov, ki izravnavajo razlike v delovnem okolju.
Individualne izkušnje	Obe organizaciji sta enako močni in imata vrednosti, ki prispevajo k razvoju sodelovanja. V skupni projekt vstopata s pozitivnimi motivi.
Pomembnost	Partnerstvo ustreza strateškim ciljem vsakega partnerja in si zato želi, da partnerstvo funkcioniра. Partnerja imata skupne cilje, ki jih lahko dosežeta le skupaj.
Soodvisnost	Partnerja potrebuje drug drugega. S sredstvi in sposobnostmi se dopolnjujeta. Vsak sam ne more opraviti tistega, kar lahko opravita skupaj.
Investiranje	Partnerja investirata drug v drugega.
Informacije	Partnerja si izmenjujeta informacije, ki so pomembne, da partnerstvo deluje. Informacije obsegajo cilje, tehnične podatke, informacije o težavah, spreminjajoči situaciji.
Povezovanje	Partnerja razvijata povezave in postopke delovanja, da skupno delo teče tekoče.
Institucionaliziranost	Partnerstvo ima formalen status z jasnimi odgovornostmi in načinom odločanja.
Celovitost	Partnerja se obravnavata spoštljivo, ustvarjata medsebojno zaupanje, ne izrabljata dobljenih informacij in se ne podcenjujeta.

Cilj javno-zasebnega partnerstva ni le v mobilizaciji prostih finančnih sredstev privatnega sektorja, ko v javnih financah obstaja pomanjkanje denarja. Enako pomembno je z izkušnjami javnega in zasebnega sektorja izboljšati projekte: izkušnje javnega sektorja pri upravljanju infrastrukture ter podjetniški in komercialni duh zasebnega sektorja.

1.4 Razlike med javno-zasebnim partnerstvom in drugimi oblikami sodelovanja javnega in zasebnega sektorja

Javno-zasebno partnerstvo¹⁰ je koncept, ki vključuje javni in zasebni sektor pri izgradnji infrastrukture ali pri opravljanju storitev. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem lahko opredelimo kot delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje. Taka oblika sodelovanja pripozna, da imata obe strani, javni in privatni sektor, prednosti pri izvajanju v naprej opredeljenih nalog. Namen sodelovanja je, omogočiti vsakemu sektorju, da dela kar najboljše zna, s čimer se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo na najbolj

¹⁰ Partnerstvo je združenje dveh ali več oseb, ki prispevajo denar ali sredstva, ki so namenjena opravljanju skupnega posla in ki si delijo dobiček ali izgubo po vnaprej določenih razmerjih.

ekonomsko učinkovit način. Ustrezna zakonodaja je predpogoj dolgoročnega in uspešnega sodelovanja obeh partnerjev (OECD, 2000, str.11).

Temeljni elementi, ki definirajo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, so:

- povezava zasebnega podjetja z upravljanjem javne aktivnosti,
- plačila, vezana na kakovost storitev in na povpraševanje,
- delitev tveganj.

Vzroki za sodelovanje javnega in privatnega sektorja so v prednostih, ki jih taka oblika financiranja prinaša za obe strani:

1. za privatni sektor je naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
2. za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun.

Pri javno-zasebnem partnerstvu javni in zasebni sektor spletata partnerstvo s skupnim ciljem, vendar popolnoma različnimi motivi. Javni sektor išče izboljšanje kakovosti storitev, ki jih mora zagotavljati družbena skupnost, zasebni sektor pa išče ustrezen dobiček v skladu z investiranim kapitalom, s svojimi pristojnostmi in s sprejetim tveganjem. Prvenstveni cilj obeh pa je zadovoljitev potreb strank.

Tržno konkurenco lahko uvajamo v javni sektor, dokler (Rus, 2001, str. 90):

1. znižujemo stroške in povečujemo kakovost storitev;
2. povečujemo preglednost nad dejavnostjo izvajalcev;
3. ne zmanjšujemo stopnje zaupanja med izvajalci in uporabniki;
4. ohranjamo enak dostop uporabnikov do storitev;
5. ne zmanjšujemo odgovornosti izvajalcev do naročnikov storitev.

Pozitivna stran tako zahtevnih meril je, da se čim bolj zmanjša nevarnost socialno in politično nezaželenih učinkov uvajanja tržne regulacije v javni sektor, negativna stran pa je, da zmanjšujejo ekonomske učinke iz tržnega reguliranja.

Za vstop zasebnega kapitala je potrebno izpolniti določene pogoje, med drugim:

1. določitev vloge in storitev, ki jih izvaja zasebni sektor,
2. identifikacijo in alokacijo tveganj,
3. vzpostavitev mehanizmov za nadzor izvajanja pogodb o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja,
4. določitev metodologije za določanje plačil zasebnikom.

Sodelovanje v obliki partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem naj omogoči realizacijo tistih projektov, ki jih družba potrebuje. Pri sociopolitičnem konceptu regulacije se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe ne glede na to, ali so to profitne, neprofitne ali

volunterske organizacije (Rus, 2001, str 32). Razlog, da država propagira zasebna vlaganja v javno infrastrukturo, je lahko tudi povečanje konkurenčnosti med ponudniki storitev ter preprečevanje monopola (Uncitral, 2001. str. 6).

Za zasebni sektor je to priložnost za opravljanje dejavnosti za ustrezno plačilo. Obstajata dve vrsti dejavnosti:

- Dejavnost je lahko rentabilna in vprašanje je, ali je mogoče iz tega potegniti rento in jo porazdeliti med operaterja in skupnost, ki delegira pravice. Pogajanja med partnerjema potekajo predvsem v povezavi z višino pravic, ki jih je treba plačati za zagotavljanje in gospodarsko rabo storitev. Interes zasebnika pa je usmerjen v zagotovitev čim hitrejša rabe storitev.
- Storitve so lahko za družbo potrebne, vendar niso finančno rentabilne. Zasebni sektor ne more in ne sme kriti vseh stroškov opravljanja dejavnosti. V teh primerih mora javni sektor zagotoviti subvencijo na začetku gradnje infrastrukture ali kasneje proporcionalno nivoju samega izkoriščanja. Pogajanja potekajo o višini subvencije in skladno s prevzetimi tveganji pogodbenih strank. Interes zasebnika, ki delno ali v celoti vlaga v infrastrukturo je, da do rabe pride čim prej, zato si prizadeva zaključiti izvedbo pred rokom. Pri tem pa je potrebno upoštevati tudi zakonodajo s področja državnih pomoči, kar je pojasnjeno v nadaljevanju magistrskega dela. Iz socialnoekonomskih in političnih razlogov je v interesu javnega sektorja, da do uresničitve projekta, ali vsaj do njegove najave pride čim prej.

Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ima lahko več oblik. Predstavlja alternativno obliko financiranja teh dejavnosti, ki jo lahko umestimo med klasično javno naročilo in popolno privatizacijo (Public Private Partnership – UK Expertise for International Markets, 2003). Svetovna banka sodelovanje deli na štiri skupine. V tabeli 2 so prikazane oblike sodelovanja obeh sektorjev glede na tveganje, ki ga posameznik v poslu prevzame. Povzema oceno tveganja in odgovornosti glede na posamezno vrsto pogodbenega odnosa.

Tabela 2: Določitev tveganja in odgovornosti glede na različne oblike pogodb

	Oblika	Lastništvo sredstev	Delovanje in upravljanje	Kapitalske investicije	Poslovno tveganje
Odvzem	Privatizacija	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Zasebno
Projekti »na zeleni travi« (<i>greenfield projects</i>),	BOT ali BOO	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Zasebno
Delovanje in upravljanje z zasebnimi stroški kapitala	Koncesije	Javno	Zasebno	Zasebno	Zasebno
Pogodbe o upravljanju in delovanju	Leasing ali pogodba o upravljanju	Javno	Zasebno	Javno	Deljeno ali javno

Viri: Brook J. Penelope: The Private Sector in Water and Sanitation – How to get Started, 1997, str. 126

Pri odvzemu ali popolni privatizaciji so sredstva v celoti ali delno prodana zasebnemu sektorju in posledično je tudi tveganje v celoti preneseno na zasebni sektor. Javni sektor ohranja odgovornost le glede širšega načrtovanja in zakonodaje.

Pri projektih na zeleni trati zasebni vlagatelj infrastrukturo zgradi in jo upravlja. Obstaja veliko oblik takega sodelovanja, med seboj pa se razlikujejo glede na prevzeto tveganje, financiranje in prenos lastništva.

Bistvena značilnost delovanja in upravljanja z zasebnimi stroški kapitala je, da zasebnik upravlja obstoječe zmogljivosti in prevzame precejšnja investicijska tveganja. Tipičen primer so koncesijske pogodbe, lahko pa so tudi drugačne oblike pogodbenega sodelovanja.¹¹

Pri zadnji obliki sodelovanja, ko javni in zasebni sektor sklepata pogodbo o upravljanju in delovanju, zasebni sektor prevzame vsakodnevno upravljanje. Pri tem ne prevzame nobene odgovornosti za investicije. Za tovrstno sodelovanje sta tipični: najemna pogodba in pogodba o upravljanju. Pri najemu zasebni vlagatelj najame kapacitete v lasti javnega sektorja, ki ostaja tudi odgovoren za investicije. Zasebni vlagatelj je odgovoren le za zagotavljanje potrebnih gibljivih sredstev in prevzame le poslovno tveganje, saj je njegov prihodek odvisen od ustvarjenih rezultatov. Pri pogodbi o upravljanju pa zasebni sektor dobi pogodbeno določen znesek kot plačilo za opravljene storitve, s tem pa je prevzeto tveganje zasebnika še manjše kot pri najemu.

Javno-zasebno partnerstvo¹² lahko v najširši definiciji obsega različne oblike sodelovanja javnega in privatnega sektorja:

1. Sporazum, kjer je privatni sektor le delno vključen, lahko opravlja ali upravlja določene storitve brez prevzetega tveganja (n.pr. javno naročilo);
2. Skupna vlaganja, kjer privatni in javni sektor skupno financirata in upravljata objekt;
3. Leasing – kjer je del tveganja prenesen na privatni sektor;
4. Koncesije, kot n.pr. zgradi – upravljalj – prenesi (Built-operate-transfer, BOT);
5. Popolna privatizacija.

Graf 1 predstavlja oblike javno – zasebnega partnerstva od javnega naročila do popolne privatizacije, ko vlada nima več direktne vloge pri izvajanju dejavnosti¹³.

¹¹ Druge oblike pogodb so lahko: Build-Lease-Transfer ali zgradi- najemi- prenesi, Built-Transfere-Operate ali zgradi-prenesi-upravljalj, Built- Rehabilitate-Operate-Transfer ali zgradi-usposobi-upravljalj-prenesi.

¹² Oblik PPP je več, v Veliki Britaniji je pogosta in uveljavljena oblika PFI (Public Finance initiative (Public Private Partnership. EU Expertise for International Markets, 2003).

¹³ Tudi UNCITRAL (2001) opredeljuje različne oblike zasebnega financiranja infrastrukture glede na obliko sodelovanja in glede na lastništvo infrastrukture:

- BOT (Build - Operate - Transfer): pogodbeni stranka izbere zasebnega vlagatelja za financiranje in izgradnjo infrastrukturnih objektov, obenem pa dobi tudi pravico do upravljanja za določen čas. Po izteku pogodbenega obdobja se predmet pogodbe prenese na javni sektor.
- BTO (Build – Transfer - Operate): pri tej obliki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja infrastruktura takoj po izgradnji postane last javnega sektorja, zasebni vlagatelj pa ima še pogodbeno določen čas pravico do upravljanja.
- BROT (Build – Rent – Operate – Transfer). Model je izpeljanka iz BOT ali BTO. Zasebni vlagatelj najame opredmetena sredstva za čas trajanja pogodbe.

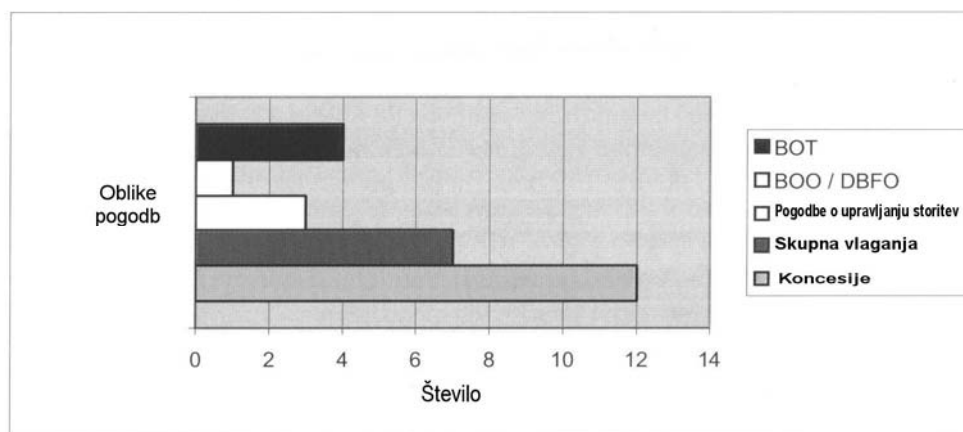
Graf 1: Pregled oblik javno-zasebnega partnerstva glede na nadzor



Vir: PricewaterhouseCoopers, 2004; Howcroft, EBF, 2004

Spodnji graf prikazuje vrsto in pogostost uporabe posamezne oblike pogodb o javno-zasebnem partnerstvu. Iz njega pa je razvidno, da prevladujejo koncesije in skupna vlaganja. Razlog za to je lahko tudi v uporabljeni terminologiji. Raziskovalci poudarjajo, da so pri svojem delu naleteli na nekonsistentnost pri uporabi terminov¹⁴.

Graf 2: Porazdelitev javno-zasebnega partnerstva glede na različne oblike pogodb



Vir: Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 11.

- BOOT (Build – Own – Operate – Transfer): pri tej obliki je zasebni vlagatelj zadolžen za financiranje, načrtovanje, upravljanje in vzdrževanje določene infrastrukture. V zameno ima pravico pobiranja pristojbin in drugih oblik plačil končnih koristnikov. Skladno s pogodbo je zasebnik lastnik sredstev, ki pa jih po izteku pogodbe prenese na javni sektor.
- BOO (Build – Own – Operate): ta oblika je že oblika privatizacije, saj zasebni vlagatelj ni dolžan prenesti sredstev na javni sektor.
- Obstajajo pa tudi oblike, ko n.pr. javni sektor za določen čas ali za stalno na zasebnega vlagatelja prenese infrastrukturo, ta pa jo skladno s pogodbo obnovi ali/in modernizira.

¹⁴ Tudi v knjigi [Resource Book on PPP Case Studies, 2004](#) na strani 11, Evropska komisija opozarja, da ima prikaz omejeno analitično vrednost zaradi ne natančne definicije posameznih terminov in posledično nedosledne uporabe izrazov (ali je koncesija ali BOT ali druga oblika zasebnih vlaganj).

Podobno kot Svetovna banka opredeljuje PPP tudi Ekonomski in socialni svet pri Združenih narodih (UNECE, 2002):

- Pogodba o upravljanju, kjer je zasebni sektor le delno vključen. Zagotavlja storitve, ne prevzema pa tveganja.
- Skupna vlaganja, kjer javni in zasebni sektor skupno financirata, imata v lasti in upravljata kapacitete.
- Leasing, kjer je del tveganja prenesen na zasebni sektor.
- BOT15, kjer zasebni sektor prevzame odgovornost za izgradnjo, načrt, financiranje in upravljanje projekta. Nadzor in lastništvo po izteku pogodbe pride na javni sektor. Možne podvarianete te oblike pa so DBFO16, DCMF17, BLT 18 in številne druge
- BOO, kjer sta kontrola in lastništvo projekta pri privatnem sektorju.

PPP postavlja v ospredje podjetništvo in odgovornost. Podjetizacija se uvaja sistemsko, lahko s koncesijskimi pogodbami, s katerimi se javno zadolževanje prenaša na zasebnega izvajalca. Uspešen prehod iz konvencionalnega, proračunskega modela financiranja na model javno-zasebnega partnerstva je odvisen od zakonodajnega okvirja ter od načina določanja cen, oba pa opredeljujeta prihodnji denarni tok zasebnika. Pri sodelovanju javnega in zasebnega kapitala je potrebno zagotoviti zavarovanje lastninskih upravičenj javnega ali zasebnega sektorja, obenem pa je treba zagotoviti zasebnikom čim manjšo, a še sprejemljivo rento. Oboje zagotavlja ekonomsko učinkovito sodelovanje, saj je varnost lastninskih upravičenj zelo pomembna motivacija za vse zasebne vlagatelje, nizka renta pa je pogoj za učinkovito upravljanje stroškov. Zasebni vlagatelji morajo biti motivirani in zaščiteni pri prevzemanju tveganja iz dejavnosti. Uspeh vsakega projekta je odvisen od ocenitve glavnih ekonomskih, finančnih in tehničnih parametrov ter pravnega okvirja, ki zagotavlja transparenten, dobro definiran in konkurenčen javni razpis (EIC White Book¹⁹ on BOT/PPP, 2004) .

Tudi način financiranja za državo je lahko različen – pogodba z zasebnim vlagateljem je za državo odplačna ali pa neodplačna, saj se plačilo stroškov investicije lahko prevali na uporabnike storitev prek plačila storitve uporabe te infrastrukture (Pravna praksa, števil.40, 2003).

¹⁵ BOT oblika projektne financiranja se je razvila na začetku osemdesetih let (Reinhardt, 1991, str. 4). Postala je najbolj običajna oblika vključevanja zasebnega sektorja v izgradnjo in financiranje infrastrukturnih objektov v številnih državah. Razvila se je iz dveh pravnih konceptov. Prvi vir predstavljajo koncesije, ki so se uporabljale že v 19. in na začetku 20. stoletja. Drugi vir je t.i. »non recourse« ali projektno financiranje brez pristopa ali limited recourse (omejen pristop). Projektno financiranje (Mrak, Rishardson, 1991, str. 181).

¹⁶ DBFO (Design –Build -Finance –Operate) – Načrtovanje. Izgradnja, financiranje in upravljanje je v rokah zasebnega vlagatelja.

¹⁷ DCMF (Design- Construct – Manage – Finance)- načrtovanje, konstrukcija, upravljanje in financiranje je v rokah zasebnega vlagatelja.

¹⁸ BLT (Build –Lease-Transfer) – Zasebni vlagatelj zgradi, vzame v najem in po ozteku najemne pogodbe vrne javnemu sektorju.

¹⁹ White Paper – Komisija objavi dokument na podlagi prispelih razprav o določeni temi iz Zelene knjige. Bela knjiga odraža usmeritev komisije.

Odgovornost je večdimenzionalna. Menedžerji so subjektivno in objektivno odgovorni celotnemu kooperativnemu omrežju. Njihova odgovornost se širi na parlament, na vladna in administrativna telesa, na odgovornost do posameznih političnih strank ali skupin znotraj njih, na množična občila in tudi na odgovornost do državljanov (Rus, 2001, str. 42).

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je kompleksna rešitev, saj so riziki in koristi porazdeljeni, odnosi pa dolgotrajni. Dinamiko določata dve skupni temi, a različne interpretacije: čas in denar.

1.4.1 Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva

Razlika med javno-zasebnim partnerstvom in popolno privatizacijo je v vlogi privatnega sektorja. Privatizacija sama po sebi ni cilj, ampak je le sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe (Rus, 2001, str. 22). Privatizacija pomeni, da določene storitve opravlja privatni sektor. Upravljanje dejavnosti je podvrženo tržnim zakonitostim. Prestrukturiranje in privatizacija gospodarskega sektorja imata pogosto za posledico dvig učinkovitosti in produktivnosti, saj se s privatizacijo poveča konkurenčnost (OECD, 2000, str.11). Pred privatizacijo je potrebno zagotoviti ustrezne podatke o prodaji in izkaze poslovanja. Podjetje mora biti v očeh potencialnih investorjev primerna naložba, katere finančni položaj zagotavlja doseganje zastavljenih ciljev. To je še posebej pomembno, če je podjetje privatizirano z javno ponudbo delnic (Privatisation – Sharing the UK Experience, 1995).

Pri popolni privatizaciji je končni koristnik in plačnik storitev privatni sektor. Proces privatizacije zahteva prilagoditve in nova znanja, zlasti finančna, tudi na strani države in lokalnih skupnosti. Pogosto je del širših reform o vlogi države v ekonomiji in pogosto vključuje širše reforme in uvajanje konkurenčnosti s ciljem povečevanja družbenega bogastva. Njen cilj so nižje cene in boljša kvaliteta storitev. Zaradi političnih in praktičnih razlogov pa pogosto ni niti primerno niti zaželeno, da javni sektor na zasebnega prenese opravljanje določenih storitev.

Kadar pride do privatizacije javnih služb, ki so imele monopolni položaj na trgu, ta položaj pa se s samo prodajo ni spremenil, je potrebno državno uravnavanje. Pojavijo se tri vprašanja (Glas, 1993, str. 38):

- vprašanje cen: oblikovati je potrebno modele, kako se povečanje stroškov prenese v rast cen, običajno v povezavi s stopnjo inflacije;
- nadzor nad možno uporabo monopolne moči podjetja;
- vprašanje raznih nerentabilnih dejavnosti, ki naj bi jih javna služba opravljala zaradi širše družbene blaginje.

Za razliko od privatizacije se pri javno-zasebnem partnerstvu ne odtuja javne lastnine na infrastrukturi²⁰. Javno-zasebno partnerstvo je le način vključevanja zasebnega upravljanja v

²⁰ Infrastruktura, ki je že obstajala pred pogodbo in tudi nova, nastala na temelju koncesije in ob izteku pogodbe, postane lastnina uprave, ki je koncesijo podelila (Perrot, Chatelus, 2000).

opravljanje storitev v pristojnosti javnega sektorja na osnovi dolgoročnih pogodb in lahko zajemajo tudi zasebna vlaganja v infrastrukturo, potrebno za opravljanje dejavnosti. Javna oblast ohranja svojo funkcijo pri določanju nalog javnih storitev in zagotavlja njihovo pravno podlago. Pri izgradnji infrastrukture po metodi PPP lahko tudi država plača storitve ali pa vpliva na storitve in cene s tem, da jih regulira (European Commission, 2004).

1.4.2 Koncesija kot prevladujoči del javno-zasebnega partnerstva

Večina PPP pogodb ima obliko koncesijske pogodbe, zato tej obliki v magistrskem delu posvečam več prostora. Pri tej obliki javno-zasebnega partnerstva je serija tveganj prenesena na privatni sektor oziroma se tveganja delijo med javnim in privatnim sektorjem.

Koncesija se nanaša na pravico opravljati neko dejavnost ali za dostop do neke omejene naravne dobrine ali za posebno rabo neke stvari za gospodarsko dejavnost. Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega, komercialnega interesa. Pri koncesijskih pogodbah je zasebni vlagatelj odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja (Siegelbaum, 2003, str. 6).

Koncesija²¹ pomeni uradno dovoljenje ali podelitev pravice²² za opravljanje določene dejavnosti, ki jo praviloma prizna država posamezni fizični ali pravni osebi. Opredelimo jo kot postopek, ki omogoča povezavo zasebnega partnerja zaradi njegove strokovne usposobljenosti in vloženega kapitala, zagotavljanja javnih storitev ali izgradnje javnih infrastruktur in njihovega dolgoročnega upravljanja. Vlada zadrži lastništvo nad materialnimi sredstvi ali pravico do dobave, vendar izkoriščanje prenese na koncesionarja, ki v času izvajanja koncesijske pogodbe prevzame tudi večji del poslovnega tveganja (Shaw²³ et al., 1996).

²¹ Concessio: dovoljenje, popust; kar nekdo komu da, odstopi, koristi, ugodnosti (Bradač, 1980, str. 108);, dokument, javna listina zlasti za opravljanje neke dejavnosti. (SSKJ II, 1995, str. 196);

Concession je koncesija, izključna pravica (do prodaje), popuščanje (Angleško-slovenski pravni slovar, str. 136)

Koncesija se lahko podeli tudi v primeru anomalij ali neupravičene strogosti pri odmeri davkov in ni v skladu z namenom davčnega zakona. V takih primerih davčni organi podelijo koncesijo v smislu izjeme. Včasih tudi nima smisla spreminjati zakona in v njem opredeliti vseh izjem, temveč se zanje podeli koncesija (International Tax Glossary, str. 64).

Koncesija je lahko tudi nekaj podarjenega ali dovoljenje:

- a. vlada podeli zemljo ali nepremičnino v zameno za vnaprej opredeljene storitve,
- b. izključne pravice opravljanja določenih aktivnosti,
- c. najem nepremičnine ali dela nepremičnine zlasti za dodaten namen k drugi dejavnosti (Webster's Third New International Dictionary, 1993, str.470)

²² Pravica pomeni pravico izvajati neko dejavnost ali uporabljati neke stvari, ki niso pod splošnimi in enakimi pogoji dosegljive za vse. Tako opredeljuje posebno ali izključno pravico tudi evropsko pravo (Pirnat, 1609, 2003)

²³ Shaw (1996) kot oblike koncesij vključuje: leasing, franšizing in koncesije, vključno BOT. V magistrskem delu obravnavam leasing in BOT ločeno in ne kot del koncesij. Pri BOT preide lastništvo na infrastrukturi v last države šele po izteku koncesijske pogodbe. Lastništvo infrastrukture pri leasingu pa je odvisno od vrste leasinga in je podrobno predstavljeno v poglavju 1.4.5.

Termina koncesija in koncesijska pogodba zajemata veliko število različnih razmerij. Skupna značilnost teh razmerij je, da je to odnos države kot dajalca koncesije (koncedenta) do drugega civilnopravnega subjekta (koncesionarja). V koncesijskem razmerju koncedent, ki je lahko le država ali lokalna skupnost, ne nastopa zgolj kot pogodbeni stranka, pač pa tudi kot oblast. V tem odnosu se prenaša dovoljenje za opravljanje določene dejavnosti, ki je v javnem interesu in v pristojnosti države. Koncesionar to dejavnost izvaja v svojem imenu in za svoj račun. Porazdelitev in način obvladovanja tveganj opredelita koncesionar in koncedent v koncesijski pogodbi, ki je temeljni akt pri projektnem financiranju.

Koncesijsko razmerje je mešano razmerje – mešano zato, ker se v njem prepletajo elementi zasebnega in javnega prava, t.i. reglementarni in kontraktni del koncesije. Koncesijsko razmerje izhaja iz dejstva, da si država pridružuje monopol²⁴ ali vsaj kontrolo pri opravljanju nekaterih gospodarskih dejavnosti. Koncesijska pogodba je le ena izmed oblik uvajanja konkurence na področju javnega sektorja, s tem pa razbija monopol javnih podjetij (Grilc, 1991, str. 13).

Za obstoj koncesije v pravnem smislu ni nujno, da dobiva koncesionar plačilo neposredno od koristnikov storitev, ampak je pomembna samo okoliščina, da je njegov prihodek neposredno odvisen od rezultatov eksploatacije. Koncesijsko razmerje je lahko pozitivno, to pomeni, da koncesionar plača v proračun koncesijsko pravico. Koncesija je lahko tudi negativna. V tem primeru država plača zasebnemu operaterju storitve, ki jih zagotavlja skladno s pogodbo (Shaw, 1996). Virov za plačila koncesije je lahko več. Navadno upravljalec dobi sredstva povrnjena s pristojbinami, ki jih zaračuna končnim potrošnikom, lahko pa je del koncesnine tudi fiksni in ga plača javni sektor. V tem primeru ima koncesionar dva vira za povračilo vloženih sredstev: fiksno plačilo iz sredstev javnega sektorja ter variabilen del, ki ga glede na svojo uspešnost realizira na trgu. Koncesijska pogodba mora določati, da bo storitvena pristojbina v času koncesijske pogodbe edino plačilo, ki ga bo koncesionar prejel za vse stroške projektiranja, izgradnje, upravljanja, vzdrževanja, obnov in financiranja in drugih obveznosti, vezanih na predmet koncesije. Rizik preseganja teh stroškov nosi koncesionar. Trajanje koncesijskega razmerja velikokrat presega 30 let in v tem času je pogodbeno razmerje podvrženo različnim zunanjim faktorjem, kot so: inflacija, obrestne mere, davčne obremenitve, BDP, kupna moč, devizni tečaji. Te dejavnike je potrebno v času trajanja razmerja primerno upoštevati.

Nacionalno pravo mora za koncesije zagotoviti samostojen pravni okvir, ki se razlikuje od pravnega okvirja za javna naročila in prinaša posebna pravila dodeljevanja in izvajanja. Koncesija se od naročil del in storitev bistveno razlikuje zaradi:

²⁴ Država mora monopol, ki mu sama daje formalno podlago za njegov obstoj, tudi regulirati in s tem preprečevati zlorabo monopolne moči s strani ponudnika. Z vidika ekonomske učinkovitosti bi bila idealna cena tista, ki je na ravni mejnih stroškov. Problem te cene pa je, da podjetje z njo pokriva le variabilne stroške. Država lahko z regulacijo postavi ceno, ki pokriva tudi dolgoročne povprečne stroške, lahko pa podjetju zagotovi subvencijo, s katero podjetje pokriva izgubo, nastalo radi predpisanih cen, ki ne pokrivajo stroškov.

- koncesionarjevega popolnega ali delnega prevzema investicije v okviru dolgoročne pogodbe, ki je potrebna za amortizacijo te investicije in za izvedbo pogodbenih storitev;
- prenosa obveznosti za zagotavljanje javnih storitev z dajalca koncesije na koncesionarja, kar ustreza javni odgovornosti in razporeditvi tveganja med obe strani;
- enega, globalnega in kompleksnega značaja pogodbe, ki vsebuje koncept, financiranje, izvedbo, vzdrževanje, izkoriščanje infrastrukture, storitve za uporabnika in drugo, kar vključuje in pogojuje pogajanja med posameznimi stranmi;
- povezave med plačilom koncesionarja in rezultati njegove gospodarske rabe.

Običajno se v teoriji navajajo trije osnovni ekonomsko-finančni cilji, ki jih zasledujejo države pri podeljevanju koncesij na principu BOT oblike projektnega financiranja: (i) zagotoviti storitve po čimbolj ugodni ceni, (ii) vključiti privatni sektor v financiranje infrastrukturnih projektov in posledično razbremeniti proračun, in (iii) zagotoviti kreditne vire za financiranje projekta, za katere ne bo potrebna garancija države.

Podelitev koncesije praviloma pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacije dejavnosti v smislu komercializacije. Liberalizacija (komercializacija) pomeni prenos dejavnosti iz javne v zasebno sfero. Pri privatizaciji pa se prenese le izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe.

1.4.3 Pogodba o upravljanju in vzdrževanju kot najosnovnejša oblika partnerstva

Pogodba o upravljanju daje zasebnemu upravljavcu vsa pooblastila za opravljanje storitev vzdrževanja infrastrukture. Sklene se na podlagi javnega razpisa, na podlagi katerega javni sektor izbere najugodnejšega ponudnika. Na opravljene storitve je vezano tudi plačilo. To je edina oblika javno-zasebnega partnerstva, kjer zasebnik nima prihodkov iz naslova uspešnosti (*sucess fee*). Pri tem zasebnik ne prevzame nobenega tveganja, razen tveganja slabo opravljene pogodbeno opredeljene naloge. Zasebni upravljalec v infrastrukturo ne investira in ne nosi nobenega finančnega tveganja. Pogodbe se sklepajo praviloma za obdobje, krajše od deset let. Ker zasebnik storitev ne zaračunava končnim koristnikom in praviloma taka pogodba ne zahteva zmanjšanja števila zaposlenih, je z družbenega vidika najmanj problematična (Haarmeyer, 1998, str. 5).

Bistveno za ločitev javnih naročil od koncesij je tveganje. Če večino tveganja v zvezi s povračilom investicije nosi izvajalec del, gre za koncesijo, če tveganje pretežno nosi naročnik, država ali lokalna skupnost, pa gre za javno naročilo²⁵. Javni sektor plača zasebnemu izvajalcu storitve, ki so opravljene skladno s sprejetimi standardi. Pri javnem naročilu je vzdrževanje sredstev in kvaliteta storitev odvisna od razpoložljivih sredstev, ki jih zagotavlja

²⁵ Za ločitev koncesij od javnega naročila je smiselno uporabiti merilo, ki ga je razvilo pravo EU, ki trenutno izraz koncesija uporablja v Smernici o javnih delih (93/37/EEC). Po tem merilu gre za koncesijo takrat, ko je predmet pogodbenega razmerja z naročnikom gradnja in posledična uporaba zgrajenega objekta za poplačilo investicije iz prihodkov te uporabe.

javni sektor. Že na začetku izvedbe projekta je potrebno ločiti, ali gre za eno od oblik javno-zasebnega partnerstva ali gre za javno naročilo z odloženim plačilom.

Večje tveganje, da se investicija povrne v predvidenem roku, nosi v koncesijskem razmerju privatni sektor kot izvajalec del. Če pa večji del tveganja nosi naročnik, država ali občina, gre za javno naročilo (Commission Interpretative Communication on Cession under Community Law, str. 7, 2000).

Nakup v obliki javnega naročila predstavlja zgolj postopek nabave brez upoštevanja trajanja, gospodarske rabe storitev ali investicije in predstavlja drugo skrajnost. Razmerje med pogodbenima strankama je javno naročilo če gre za odplačni pravni posel, ki ne izpolnjuje pogoja za izločitev iz (celovite) uporabe pravil o javnih naročilih, ki jih določa direktiva 93/37/EEC za koncesije gradenj.

1.4.4 Razlika med koncesijami in dovoljenji

Potrebno je tudi razlikovati dovoljenja in koncesije. Medtem ko se pri izdaji dovoljenja samo ugotavlja, da z vidika javnega interesa ni ovir za opravljanje določene dejavnosti oziroma so zanje izpolnjeni pogoji, pa se s koncesijo prenašajo na koncesionarja povsem nova pooblastila, ki jih sicer v civilnopravni sferi ne bi bilo mogoče opravljati. Dovoljenje prinaša upravičencu pravico do določenega ravnanja, a ga k temu ne zavezuje, koncesija pa ima pozitivno vsebino, saj koncesionarja zavezuje k izvajanju dejavnosti (www.sigov.si/loksam/STRPOM/negkonc.htm)²⁶.

1.4.5 Leasing²⁷ kot možna oblika javno-zasebnega partnerstva

Leasing je finančna storitev, ki vključuje kombinacijo elementov prodaje blaga, najema in posojila. Leasing je sporazum, kjer leasingodajalec dovoli leasingojemalcu pravico uporabe sredstva. Leasingojemalec plača leasingodajalcu najemnino za uporabo sredstva. Časovno obdobje leasinga je dogovorjeno v pogodbi. Pogodba o najemu sredstva vsebuje določilo, ki najemniku daje možnost, da postane lastnik sredstva, če so izpolnjeni v pogodbi dogovorjeni pogoji (Mednarodni računovodski standard 17, 2005).

Razvrstitev najemov temelji na obsegu, v katerem tveganja in koristi, povezane z lastništvom v najem danega sredstva bremenijo najemodajalca ali najemojemalca. Obseg prenosa tveganj in koristi je temelj za osnovno razvrstitev najemov na finančne in poslovne.

Slovenski računovodski standardi skladno z določili Mednarodnih računovodskih standardov ločijo ekonomsko in pravno lastništvo. Finančni najem lahko opredelimo kot najem, pri katerem se prenesejo vse pomembne oblike tveganja in koristi, povezane z lastništvom

²⁶ V primeru izpolnjevanja vseh zakonskih pogojev upravni organ mora izdati dovoljenje, pa je kandidat za pridobitev koncesije samo pravni interesent, ki ima pravico do določenega postopka, nima pa pravice do določene vsebinske odločitve, n.pr. o izboru.

²⁷ V Slovenskem prostoru se pogosto uporablja beseda lesing, ki je angleška, slovenski prevod pa je najem.: »to lease« pomeni, dati v najem, zakup (Slovenski poslovni slovar, 1996, str. 181).

opredmetenega osnovnega sredstva. Po vsebini je posel postopen odkup ali odkup na obroke. Najem predstavlja večino vrednosti predmeta leasinga, po izteku najema pa lastništvo pripada leasingojemalcu ali pa ima ta možnost odkupa po ceni, ki je nižja od tržne. Pri finančnem leasingu so obveznosti najemnika dolgoročneje, pogodbeni doba pa praviloma zajema celotno življenjsko dobo predmeta najema. Pravni lastnik sredstva ostaja najemodajalec, ekonomski lastnik pa je najemnik. Računovodsko najemnika bremenijo tako plačila najema kot amortizacija.

Finančni leasing je zgolj ena izmed oblik izvedbe postopka javnega naročila, saj v celoti ustreza definiciji, ki v *Zakonu o javnih naročilih* v 3. točki določa:

“3. Pogodba o oddaji javnega naročila – v skladu z izvedenim postopkom po tem zakonu v pisni obliki sklenjena odplačna pogodba med naročnikom in dobaviteljem, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je nabava blaga, izvedba gradnje ali storitve.”

Poslovni najem pa je najem, ki ni finančni (Slovenski računovodski standard 1, 2002). Po izteku najema predmet najema ostane v lasti leasingodajalca. Doba najema je krajša od dobe trajanja predmeta leasinga, plačila tudi ne pokrijejo večine vrednosti. Najemnik lahko predmet najema po izteku najemne pogodbe odkupi po tržni ceni (Jezernik, 2003, str. 139). V tem primeru leasingojemalec ni lastnik sredstva, niti dokler traja najem niti po njegovem izteku. Amortizacijo za sredstva obračunava leasingodajalec, računovodsko ga bremenijo le stroški najema.

Obe obliki najema se razlikujeta tudi iz davčnega vidika:

- pri finančnem leasingu gre za promet blaga, zato se DDV obračuna in plača takoj na vse obroke, vključno z obrestmi, ki jih bo šele plačal;
- pri operativnem leasingu pa gre za storitev, kjer se DDV obračunava sproti ob vsakem obroku posebej.

Kot obliko zasebnega partnerstva bom za potrebe magistrskega dela štela le poslovni leasing, saj pri finančnem leasingu najemnik ne nosi drugega tveganja kot tveganje nelikvidnosti in nesolventnosti. Finančni leasing je le nadomestek posojila.

1.5 Povzetek poglavja

Zaradi različnega zakonodajnega, ekonomskega, ustavnega, socialnega in kulturnega okolja v posamezni državi ni enotnega modela, ki bi bil sprejemljiv za vsako družbeno okolje. Odprtost države za zasebna vlaganja je zgodovinsko pogojena. Vsaka država, ki uvaja take modele sofinanciranja, mora upoštevati posebnosti svoje družbe. Vsekakor pa je uvajanje modela javno-zasebnega partnerstva dolgoročen projekt.

Osnovni razlogi za odprtje tradicionalno državnega sektorja so zlasti:

1. Potrebe po izboljšanju in posodobitvi ter povečanju objektov in naprav so velike v prav vseh sektorjih infrastrukture. Stroški potrebnih naložb presegajo finančne zmožnosti javnega sektorja - tudi če upoštevamo posojila na mednarodnih trgih kapitala.
2. Tudi če bi javni sektor lahko financiral vso potrebno širitev, posodobitev in vzdrževanje infrastrukture, pa mednarodne izkušnje jasno kažejo, da tudi investitorji iz zasebnega sektorja lahko ne le koristno prispevajo k stalnemu vzdrževanju, izboljšanju in posodobitvi infrastrukturnih objektov in naprav, temveč tudi k njihovemu učinkovitemu delovanju.

Eno od prvih vprašanj, ki jih je potrebno razjasniti je, ali projekt, ki bo realiziran s pomočjo modela PPP, proizvaja storitve, ki se v celoti ali delno plačujejo iz proračuna oziroma drugih državnih skladov. V tem primeru gre za monopolne dejavnosti. V primeru, da se sredstva zagotavljajo le iz proračuna ali državnega sklada, je potrebno sprejeti pravne podlage, ki bodo predstavljale pravno osnovo za preusmeritev sredstev iz proračuna na račun privatnega soinvestitorja. Ministrstvo, pristojno za izvedbo PPP projekta, mora imeti zagotovilo, da bodo bodoča plačila PPP projektov zagotovljena skladno s podpisano pogodbo in ne bodo predmet proračunskega usklajevanja in realokacije denarnih sredstev. Izračunati in upoštevati mora, kako bodo prihodnje obveznosti iz tega naslova vplivale na proračun. Teoretično je mogoče obveznosti iz tega naslova prikazati na dva načina:

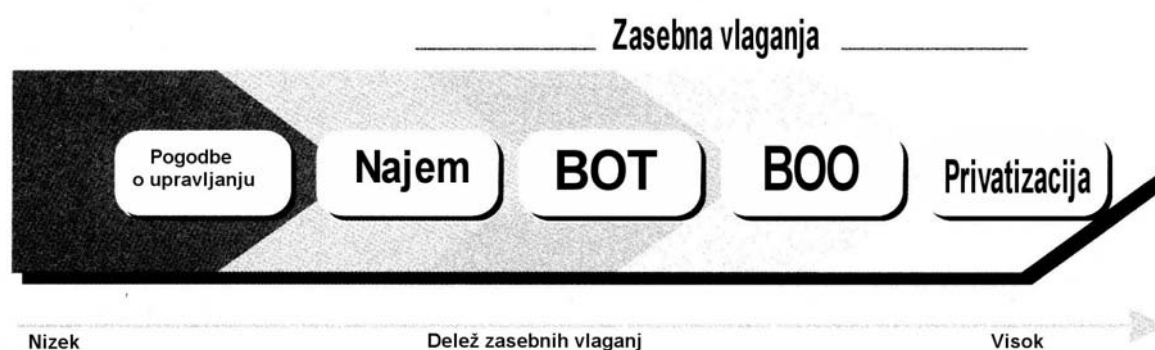
1. kot obliko novega zadolževanja, kar nima smisla, saj poslabšuje makroekonomske kriterije;
2. kot odhodke tekočega leta. V kolikor privatni sektor ne opravlja storitev skladno s pogodbo, se plačila ne izvedejo.

Navedeni cilji vsebujejo skupna izhodišča, pa tudi elemente divergence, delitev dobička. Na področju klasičnih javnih naročil je ta dialektika poenostavljena v okviru javnih razpisov in medsebojne konkurenčnosti ponudnikov. Javna oblast določi svoje cilje in specificira pogoje, konkurenca med prijavitelji na razpis pa določa raven cen in s tem porazdelitev dobičkov.

Vsak udeleženec v javno-zasebnem partnerstvu ima svoje cilje, ki ne morejo in ne smejo biti enaki. Obstaja pa tudi skupni cilj, to je, na najboljši možen način in z najnižjimi stroški zgraditi javno infrastrukturo in zagotoviti njeno gospodarsko rabo z zagotavljanjem najboljših možnih storitev. Obstaja skupen objektivni interes po izvedbi projektov javnih storitev in po njihovem delovanju na predviden način.

Spodnji graf povzema najpogostejše oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Kriterij razvrstitve pa je delež zasebnih vlaganj.

Graf 3: Različna lastniška struktura



Vir: IFC, 1996, str. 46

Kot v vseh pogodbah, ki so sklenjene med javno entiteto in podjetjem v zasebni lasti, skuša vsaka stran iz pogodbenega odnosa potegniti čim večjo korist. Javni organi skušajo maksimizirati socialno-ekonomsko rentabilnost svojih investicij. To pomeni, da naj družba v primerjavi z vloženimi sredstvi potegne iz projekta čim večjo korist. Zasebni operater pa skuša čim bolj povečati svoj dobiček, to je rentabilnost investiranega kapitala. Pogodbe²⁸ o sodelovanju so zahtevne in vključujejo veliko vpletenih strani: nacionalne, regionalne in lokalne vlade, gradbena podjetja, izvajalce, institucije, ki zagotavljajo vire financiranja. Sklenjen dogovor mora biti sprejemljiv za vse. Vlada poizkuša iskati ravnotežje med družbenimi interesi, agencije pa se pogosto srečujejo s konfliktnimi političnimi in socialnimi cilji. Tudi zasebna stran je pogosto zelo raznolika in težko uskladi svoje interese. Nasprotniki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja so zlasti končni koristniki, saj subvencionirane cene infrastrukturnih storitev s prehodom v zasebni sektor porastejo. Dvig cene ni posledica privatizacije, temveč le uskladitev s stroški opravljanja te dejavnosti, o čemer govori 4. poglavje magistrskega dela. Tudi zaposleni in vodstva teh podjetij niso naklonjeni spremembi lastništva, saj so ogrožena njihova delovna mesta. Bančni posredniki, zlasti banke in zavarovalnice, ki so takim podjetjem posojala denar s posrednim ali neposrednim z državnim jamstvom, s spremembo lastništva v podjetju spremenijo tudi poslovno politiko do tega podjetja: krajšajo ročnost kreditov, dvignejo obrestno mero in zahtevajo dodatna jamstva. Te pričakovane spremembe morajo biti v strategiji javno-zasebnega sodelovanja razdelane.

V naslednjem poglavju je predstavljena opredelitev in razumevanje javno-zasebnega partnerstva v izbranih državah Evropske unije, v tretjem poglavju pa so navedene izkušnje Slovenije na tem področju. Kljub dejstvu, da za javno-zasebno partnerstvo ne obstaja enotna definicija ter da je tudi zakonodaja v Sloveniji nesistematična in ponekod na tem področju neusklajena, velja, da se v pričujočem delu javno-zasebno partnerstvo nanaša na vse oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, kjer se tveganje gradnje in upravljanje infrastrukture prenese na zasebni sektor, opravljanje osnovne dejavnosti pa ostaja domena

²⁸ Pogodba je zavezujoč pravni odnos med dvema ali več (fizičnimi ali pravnimi) osebami, z njo pa so določene medsebojne pravice in obveznosti: njene bistvene prvine so osebki in vsebina pogodbe, ustrezne dajatve, h katerim so osebki zavezani, sicer jim grozi kazen (Matteucci, 1999, str. 214).

javnega sektorja. Nekateri avtorji PPP enačijo s koncesijami, drugi avtorji pa koncesije smatrajo le kot eno od oblik PPP, podobno kot BOT (Built-Operate-Transfer; izgradi-upravljaj-prenesi) in različne nadgradnje tega sistema. Metode se v zadnjih letih razvijajo v vedno več državah. Bistvo vseh teh modelov je, da privatni sektor prevzame upravljanje in tveganje, povezano z upravljanjem javnih naprav, ob zaščiti javnega interesa.

2 Opredelitev javno-zasebnega partnerstva v državah Evropske unije

Skrb za dolgoročno vzdržno rast ekonomije Evropske unije je cilj Akcijskega načrta za rast, s čimer se uresničuje cilje Lizbonske strategije. V njem Evropska komisija predlaga vključitev privatnega kapitala v financiranje izbranih projektov. Skupna strategija evropskih držav zasleduje cilj zdravih financ, ekonomske reforme in zagotavljanja visoke stopnje zaposlenosti ter funkcioniranje trga kapitala, proizvodnje in dela. Vključitev privatnega sektorja v financiranje izbranih projektov je direktno povezano s pričakovanji, da bo projekt dosegal načrtovane prihodke ob sprejemljivem tveganju in porazdelitvi le-tega. Privatni in javni sektor morata biti pripravljena prevzeti tista tveganja, ki jih najbolje obvladata. (EFC/ECFIN z dne 03.11.2003)²⁹.

Na ravni evropskega prava ne obstoji enotna definicija PPP, zato je Evropska komisija v svojih dokumentih opredelila PPP kot vse oblike sodelovanja med javnim in privatnim sektorjem s ciljem razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu (Green paper³⁰ on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2004):

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem oziroma javnimi in zasebnimi nosilci je opredeljeno kot (Commission interpretative communication on concessions under Community law):

»Dejanje države, s katerim javna uprava nekomu tretjemu prepusti, ali s pogodbenim ali z enostranskim aktom, potem ko je pridobila soglasje tega tretjega - popolno ali delno upravljanje storitev, ki izhajajo običajno iz njene odgovornosti in za katere ta tretji prevzema rizike gospodarske rabe.« Navedena definicija še nima pravne vrednosti, temveč gre predvsem za nadaljevanje postopka pravne unifikacije raznih nacionalnih praks delegiranja upravljanja v Evropi. Evropska komisija je v letu 2000 sprejela tudi Interpretativno sporočilo o koncesijah v evropskem pravu. V uvodu je poudarjeno, da Evropski pravni red zagotavlja nevtralnost glede na javno ali zasebno lastnino. Sporočilo pa obravnava le koncesije, ne pa tudi drugih oblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.

²⁹ V dokumentu je kot oblika javno-zasebnega partnerstva omenjena koncesija.

³⁰ Zelena Knjiga (Green Paper) – Evropska komisija izda Zeleno knjigo o neki aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah.

Čeprav ne obstaja enotno definiranje³¹ pojma javno-zasebnega partnerstva v Evropi, pa je Evropska komisija opredelila glavne značilnosti tega sodelovanja (Green paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2004):

- Dolga doba trajanja takega sodelovanja;
- Različne metode financiranja projektov s sredstvi zasebnega sektorja, pa tudi s sredstvi javnega sektorja. Delež javnih in zasebnih sredstev je v posameznih projektih različen;
- Pomembno vlogo ima zasebni sektor, ki sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta - lahko je vključen že v fazo načrta, v fazo obnove ali financiranja. Naloga javnega sektorja je primarno usmerjena na določitev ciljev, ki morajo biti v javnem interesu, kvaliteto storitev in ceno, ki jo oblikuje privatni sektor, prav tako pa je odgovoren za nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev;
- Delitev tveganja, kar pa ne pomeni, da mora zasebni vlagatelj nositi vse ali pretežni del tveganj.

Evropska komisija je v gradivu »Evropska iniciativa za rast« zapisala, da je potrebno kombinirati različne dejavnosti za oblikovanje zakonodajnih, finančnih in administrativnih pogojev za povečanje zasebnih investicij v javnem sektorju ter mobilizirati sredstva Evropske unije, da se skladno s sprejetimi širšimi smernicami evropske politike nadaljuje prestrukturiranje javnih izdatkov v smeri povečanja deleža za investicije brez povečanja javnih izdatkov (*A European Initiative for growth – investing in networks and knowledge for growth and jobs, European Commission, 2003*). Skladno s sprejeto strategijo rasti (*Initiative for Growth*³²), ki jo je sprejel Evropski svet decembra 2003 v Bruslju, naj bi se s pomočjo PPP povečal delež zasebnega sektorja pri izvajanju investicij v javno infrastrukturo. S pomočjo PPP namerava Evropska unija zgraditi trans-evropsko omrežje, katerega izgradnja je zaradi pomanjkanja sredstev zaostala za načrtovanim časovnim načrtom (*Developing the trans-European transport network: innovative funding solutions – interoperability of electronic toll collection system, 2003*). V razpravah pa bo potrebno več energije nameniti debati o ekonomski in finančni uspešnosti projektov in ne toliko kriterijem za izbor.

Tudi Evropska ekonomska komisija Združenih narodov je 4. decembra 2000 ustanovila združenje/ zavezništvo, ki povezuje privatni in javni sektor pri financiranju infrastrukturnih projektov, tako imenovani Public Private Partnership Alliance (UNECE, Trade/WP.5/2002/6). Člani zavezništva so predstavniki gospodarstva, vladni uslužbenci, vodje mednarodnih organizacij in regionalnih razvojnih bank. Naloga tega združenja je promocija te oblike sofinanciranja infrastrukture v tranzicijskih državah. Vladam zagotavlja izmenjavo informacij in izkušenj pri implementaciji projektov³³. Pomembna naloga združenja je zagotavljanje socialnih in okoljevarstvenih elementov v PPP projektih ter spoštovanje transparentnosti,

³¹ Evropski parlament je povabil Evropsko Komisijo, da prouči možnost za sprejem direktive, ki bi uvajala enotna merila za javno – zasebno partnerstvo (Opinion of the European Parliament on the proposal of the Commission, COM (2000) 275, 10.05.2002).

³² Council of the European Union: Draft Final Report on the European Action for Growth, 15008/03, Bruselj, 19. november 2003

³³ Public Private Partnership Alliance, UN Economic and Social Council, Ženeva, 11-13. marec 2001.

dobrega upravljanja in poštenega poslovnega okolja pri izvedbi projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva (ECE Highlights, 2001, str 7).

Dosedanje izkušnje pri privatizaciji javnega sektorja v Evropi kažejo, da je podjetizacija javnega sektorja dolgotrajen proces. Potreben je skrben pregled poslovanja podjetja, v katerem se ugotovi, katera sredstva so za podjetje ključna. Ovrednotenje in dodelitev sredstev v novo gospodarsko družbo je zaradi nenaklonjenosti spremembam težaven proces. Tako je podjetizacija British Telekomu trajala skoraj 5 let (Clutterbuck, 1991), France Telecom pa je potreboval več kot leto. Na Nizozemskem je za tak proces običajno potrebnih pet let, v tem obdobju pa se zagotovi dovolj podatkov za uspešen zaključek privatizacije. Ugotavljanje jasne slike o poslovanju, ki je pojasnjena v zadnjem poglavju magistrskega dela, pogosto zahteva od države prevzemanje določenih obveznosti, da se izboljša finančna struktura podjetja. Podjetizacija nemških železnic v letu 1995 je zahtevala od države prevzem preko 36 milijard EUR (ali 70 milijard takratnih nemških mark). Podoben problem je bil tudi pri podjetizaciji francoskih železnic. Državni letalski družbi v Franciji in Španiji sta zaključili proces podjetizacije, vendar pogodba s profesionalnim menedžmentom zaradi visoke politizacije družb ni obrodila ustreznih rezultatov. Šele z lastniškim preoblikovanjem kot najvišje stopnje javno-zasebnega partnerstva je tržna storilnost dobila večji pomen (Nestor, Mahboobi, 1999, str. 9).

V Evropi so se izvedli projekti po modelu PPP v različnih sektorjih. Največ skupnih projektov je v transportnem sektorju (ceste, železnice, mostovi), sledijo pa okoljski projekti (čistilne naprave), šolstvo in zdravstvo. Izkušnje razvitih, še posebej pa tranzicijskih držav, kažejo, da združevanje javnega in privatnega interesa zaznamujejo številne ovire. Predvsem sta prisotna pomanjkanje specifičnega znanja, ustrezen zakonski okvir in nezadovoljiva kakovost institucij, kar na primer omogoča korupcijo in zmanjšuje razvojni potencial (Jaklič, 2004).

Največ realiziranih projektov je na področju transporta. V Evropi je koncesioniranje del urejeno v določbah Direktive³⁴ 93/37. Razlikovalni znak med storitvami in gradnjami je, sledeč poročilu komisije, naslednji: če je bistvo v izgradnji objekta, gre za koncesijo gradnje, če pa se dejavnost opravlja na obstoječem objektu, gre za koncesijo storitev. V njej je opredeljeno, da gre za koncesije v tistih primerih javnih gradenj, ko:

- plačilo gradnje nadomesti pravica do izkoriščanja le-te,
- ali ko se navedena pravica kombinira s plačilom.

Po interpretaciji predmetne direktive je bistvo v tem, da se rizik, povezan z izkoriščanjem, prenese na koncesionarja. V primerjavi z javnimi naročili gre tako za prenos pravic do

³⁴ Ta direktiva ureja podeljevanje koncesij nad vrednostjo 5 mio EUR. Direktiva (directive) zavezuje države članice k izpolnitvi zastavljenih ciljev, vendar pa vlade držav same odločajo o načinu njihove izpolnitve oziroma prenosa v domačo zakonodajo. Uredbe (regulation) se izvajajo neposredno, ne da bi bili za njihovo izvajanje potrebni posebni ukrepi držav članic. Prenos v nacionalno zakonodajo zato ni potreben. Odločba (decision) je v vseh pogledih obvezujoča za vse tiste, na katere je naslovljena. Nanašajo se lahko na posamezno državo članico ali na vse države članice, podjetja ali posameznike

izkoriščanja, kot za prenos poslovnega tveganja. V Interpretativnem sporočilu Evropska komisija pojasnjuje, da se s koncesijami prenašajo zgolj tehnična opravila, ki niso povezana z izvajanjem javnih funkcij. V tem primeru opravljanje osnovne dejavnosti ostaja pod okriljem javnega sektorja, s tem pa se nasprotovanje javnosti javno-zasebnemu partnerstvu že precej zmanjša. Zmanjša pa se tudi vrednost projektov, saj je za izvajanje spremljajočih dejavnosti usposobljenih več podjetij.

EUROSTAT je pripravil metodologijo z vsemi podrobnimi opredelitvami. Da bi bil PPP uvrščen zunaj sektorja države, mora biti tveganje pretežno na strani zasebnega sektorja, nosilec projekta pa mora pridobiti pretežni del prihodkov na trgu. Privatni sektor mora nositi tveganje izgradnje in tveganje, povezano ali z uporabnostjo ali s povpraševanjem. Če tveganje izgradnje prevzame država ali privatni sektor nosi le tveganje izgradnje in nobenega drugega tveganja, so to sredstva države (Eurostat News Release, št.18, 14.februar 2004). Tveganje izgradnje krije dogodke, povezane s poznimi dobavami, nespoštovanje določenih standardov, dodatne stroške, tehnične pomanjkljivosti. Obveza vlade za plačilo privatnemu partnerju brez upoštevanja stanja sredstev je dokaz, da država nosi tveganje izgradnje. Tveganje, povezano z uporabnostjo pomeni, da država plača le pravočasno opravljene storitve. V kolikor je privatni sektor s pogodbeno določenimi storitvami v zamudi, mu država obračuna penale. Ti morajo vplivati na njegov prihodek in profit in ne smejo biti zgolj kozmetične narave. Tveganje, povezano s povpraševanjem je lahko za privatnega partnerja pozitivno ali negativno. Država nosi to tveganje takrat, kadar zagotavlja privatnemu sektorju določen obseg plačila, neodvisno od povpraševanja končnih uporabnikov. Ne vključuje pa spremembe povpraševanja, kot rezultat delovanja države. Ta odločitev Eurostata sledi odločitvi Evropskega sveta, ki je decembra 2003 potrdil evropsko iniciativo za rast, v kateri propagira uporabo PPP pri financiranju investiciji v privatnem sektorju. V primeru, ko sredstva javno-zasebnega partnerstva niso v lasti države, kapitalski izdatki nimajo vpliva na državni deficit niti na javni dolg. Nakupi storitev, ki jih opravi javni sektor pri zasebnemu ponudniku storitev, se smatrajo kot izdatki države v celotnem obdobju trajanja pogodbe (Council of the European Union, 2003, št. 15008).

Evropska komisija je pripravila opredelitev projektov javno-zasebnega partnerstva skladno z nacionalnimi računi. Pri lastništvu določene infrastrukture in glede na to, ali so izdatki povezani z njo del izdatkov države ter vplivajo na višino primanjkljaja, so ključna naslednja načela:

- razlikovati je potrebno dve vrsti PPP - tiste, pri katerih pogodbenik pridobiva dohodek neposredno od uporabnikov infrastrukture ter tiste PPP, kjer pogodbenik zaračunava stroške neposredno državi. V prvem primeru se šteje, da je infrastruktura v celoti v lasti pogodbenika.
- PPP ni uvrščen kot lastništvo države, kadar ne-državna enota nosi v vseh primerih tveganja, povezana z izgradnjo ali enega od naslednjih dveh tveganj:
 - razpoložljivost, ki je odvisna od učinkovitosti partnerja;

- tveganje povpraševanja, ki je odvisno od obnašanja končnih uporabnikov infrastrukture.

Ostali vidiki, ki jih je še potrebno upoštevati, so naslednji:

- učinek odpoklica garancij, ki jih je dala država,
- opredelitev enot, ki so odgovorne za projekt v povezavi s samostojnostjo odločitev, neodvisno od vlade,
- končno lastništvo infrastrukture.

Evropska investicijska banka sofinancira vsako leto več infrastrukturnih projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva. Ključno vlogo ima projekt sam, saj mora proizvesti takšen finančni tok, da lahko poplača dolg, ki je nastal zaradi financiranja projekta in nadoknadi vloženi kapital. Evropska investicijska banka³⁵ (EIB) podpira projekte, ki jih je mogoče hitro izvesti in ustrezajo najboljši bančni in industrijski praksi. Izpostavlja svoja znanja glede projektov, financiranih z javnim in zasebnim kapitalom. Podpirajo manjše, ne nujno TEN³⁶ (Trans European Network, transevropsko omrežje) projekte z ovrednotenimi učinki.

Evropska investicijska banka projekte ocenjuje po standardnih bančnih kriterijih za finančno uspešnost, a obenem upošteva tudi kriterije Evropske komisije, ki preferira vpliv na gospodarsko rast in na notranji trg ter čezmejni značaj. Izbrani transportni projekti naj bi bili del izgradnje prednostnih osi s kriteriji: ekonomska uspešnost, čezmejnost, partnerstvo z zasebnim sektorjem, razpoložljiva proračunska sredstva. Izbrane projekte naj bi EU sofinancirala iz proračuna EU v višini 30 odstotkov. Pogoji in kriteriji za izbiro projektov morajo biti znani vnaprej. Ne glede na obliko je pomembno, da zagotavljajo finančno in ekonomsko sposobnost za razvoj ter omogočajo dolgoročno potencialno rast. Predvsem pa te investicije ne smejo izrivati investicij privatnega sektorja, temveč morajo pokriti vrzel, kamor privatni sektor sredstev ni pripravljen vložiti.

Glavni projekti, ki so jih izpeljali v Evropski uniji po modelu javno-zasebnega partnerstva, so naslednji:

- predor pod kanalom La Manche v Veliki Britaniji in Franciji,
- most nad reko Tago na Portugalskem,
- letališče Sparta v Grčiji,
- mestna železnica v mestu Manchester, Velika Britanija,
- avtocesta Torino-Milano, Italija.

³⁵ Evropska investicijska banka je največja evropska institucija za financiranje infrastrukturnih objektov. Je delničarka Evropske banke za obnovo in razvoj (EBRD), svoj delež pa ima tudi v Evropskem investicijskem skladu (EIF). S članstvom v Evropski uniji je tudi Slovenija postala delničarka EIB. V kapital banke in v rezerve bomo morali vplačati preko 70 mio EUR.

³⁶ Dne 30. junija 2003 je delovna skupina, ki jo je vodila Loyla de Palacio, objavila seznam prednostnih projektov pri izgradnji transevropskega omrežja do leta 2020. Predlagani projekti naj bi pripomogli k večji konkurenčnosti notranjega trga razširjene Evropske unije (Priority projects for the trans-European transport network up to 2020, 2003).

Marca leta 2003 je bila v državah članicah opravljena kratka anketa. V njej so države pojasnile, kaj pri njih razumejo pod PPP oziroma, kakšna je pravna podlaga zanj, ali obstajajo različni pravni okvirji za različne oblike sodelovanja javnega in privatnega sektorja, katere od možnih oblik sodelovanja so v posamezni državi najpogostejše uporabljene ter katere so nevarnosti teh modelov. Rezultati ankete so predstavljeni v nadaljevanju tega poglavja.

Evropske izkušnje na tem področju so v kontinentalni Evropi drugačne, kot jih ima Velika Britanija, saj je na celini močnejša tradicija javnih podjetij v državni lasti ali v lasti lokalnih skupnosti. V Veliki Britaniji je večina, preko 60% vseh projektov, sofinanciranih s strani privatnega sektorja vključenih v bilanco države, zato odločitev EUROSTAT-a ne bo imela večjih posledic. Investicije privatnega sektorja v javni sektor bo še nadalje predstavljal 10-15% vseh investicij. Izkušnje te države na področju javno-zasebnega partnerstva kažejo, da je za uspeh najprej potrebna konkretna podpora takšni usmeritvi z najvišje politične ravni, saj lahko drugače parcialni interesi sindikatov oziroma zaposlenih v javni upravi dobijo preveliko moč, ki se izraža v pretirani birokraciji in reguliranosti. Rezultati Velike Britanije in Nizozemske kažejo, da je pri dobri izvedbi PPP projekta mogoče dosegati do 15% prihranke (Abadie, Howcroft, 2004, str. 39).

V nasprotju s PPP evropski primeri financiranja vključujejo direktno zadolževanje javnega sektorja za financiranje investicij, vračanje kreditov pa poteka preko obdavčevanja. Vzroke, da ta oblika financiranja ne zaživi v Evropi, lahko najdemo v tem, da v veliko primerih ni razvite primerjave, da bi lahko merili uspešnost novega partnerstva. Število uspešnih implementacij PPP projektov v Evropi je še vedno majhno in vzorec PPP dejavnosti v državah članicah ni enoten (Abadie, Howcroft, 2004, st.5).

Anglosaksonske države poudarjajo, da je težišče reforme javnega sektorja na privatizaciji in trženju. Skandinavske države zagovarjajo, da je težišče reforme na decentralizaciji, odpravljanju tradicionalne birokracije in uvajanju storitvenih meril. Francoski režim koncesij in zakupa se je prilagodil močni prežetosti z javnim sektorjem, anglosaksonski model pa v BOT in njegovih podvariantah dajejo prednost črtanju specifičnosti javne lastnine iz pogodbe o prenosu pristojnosti na drug subjekt (delegirano upravljanje). To je bistvena razlika med francoskim in anglosaksonskim modelom. Italija pozna veliko različnih oblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, vendar obstaja zelo velika možnost političnega vplivanja na izbiro privatnega sektorja. Avstrija kot država z uveljavljenim evropskim pravnim redom pa to področje previdno odpira privatnemu sektorju.

Skladno s sprejetimi dokumenti Evropske unije je pri odločitvi o javno-zasebnem partnerstvu potrebno obravnavati projekte tudi z vidika državnih pomoči. Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da nadomestilo javni službi ni državna pomoč, so naslednji (Altmark, 2004):

- Podjetje, ki prejema pomoč, mora imeti obveznost opravljanja javne službe, te pa morajo biti natančno določene.

- Parametri, na podlagi katerih je izračunana kompenzacija, morajo biti oblikovani vnaprej na nepristranski in pregleden način. Na ta način se izogne podelitvi gospodarske prednosti, ki favorizira podjetje, ki prejema pomoč pred ostalimi podjetji.
- Kompenzacija ne sme biti višja od potrebnih sredstev za pokritje vseh ali dela stroškov, nastalih zaradi obveznosti opravljanja javne službe³⁷. Pri tem je potrebno upoštevati pripadajoče prejemke in razumen dobiček, povezan z opravljanjem te dejavnosti.
- Če podjetje, ki opravlja javno službo, ni izbrano z javnim razpisom, ki omogoča selekcijo ponudb podjetij, ki so sposobna ponuditi storitve z najnižjimi stroški, mora biti višina kompenzacije določena na podlagi analize stroškov, ki bi jih imelo na tem področju dobro delujoče podjetje v istem sektorju. Tudi v tem primeru je potrebno upoštevati prejemke in razumen dobiček zaradi opravljanja teh obveznosti. Evropska komisija priznava, da bo v praksi izvajanje tega člena problem.

V nadaljevanju tega poglavja je prikazana ureditev javno-zasebnega partnerstva po posameznih državah EU. Slovenija sodi v skupino držav, ki še nima posebne enote znotraj državne uprave za promocijo in vzpodbujanje javno-zasebnega partnerstva (PPP Unit). Prav tako še nima zakonodaje, ki bi to področje celovito urejala. V tej skupini držav so še: Luksemburg, Švedska, Ciper, Litva, in Slovaška. Ostale države bodisi oblikujejo enote za PPP ali jih imajo že oblikovane, bodisi je zakonodaja v sprejemanju oziroma je že v veljavi (Abadie, Howcroft, 2004, str. 12). Prve skupne projekte so izvedli v Veliki Britaniji, sledili so projekti na Portugalskem in v Španiji ter v Grčiji in na Nizozemskem, Danskem in Švedskem. Skupne javno-zasebne investicije se v zadnjem času izvajajo v Nemčiji, na Irskem in v Franciji. V Veliki Britaniji je model PPP prisoten praktično v vseh sektorjih javnega naročanja. Od 650 predlaganih projektov jih je 400 v izvajanju. Sodelovanje javno-zasebnega partnerstva v Evropi se povečuje. Model PPP je zanimiv tudi zaradi možnosti kombiniranja sredstev zasebnega sektorja s sredstvi strukturnih in kohezijskega sklada ter posojili EIB. V letu 2003 je EIB zagotovila 2,7 mld EUR sredstev za 17 novih PPP projektov, največ za ceste, predore in mostove. Banka za tovrstne projekte lahko ponudi kredit z ročnostjo do 20 let ali več. Najdaljša doba vračil je pri investicijah v socialno infrastrukturo (bolnišnice), kjer je doba vračanja lahko do 30 let (EIB, CA/377/04).

Pravni okvirji EU z izjemo koncesij za gradnjo ne urejajo postopkov oddaje koncesij in koncesijskih pogodb. Države s tradicionalnimi načini zasebnega vlaganja v javno infrastrukturo praviloma ne poznajo splošnih predpisov o koncesijah. Taki predpisi so pogosti v državah, ki koncesije uveljavljajo na novo.

³⁷ Javne službe so bile najprej normativno opredeljene v francoskem pravu, od koder se je pojem naglo razširil zlasti po ostalem kontinentalnem pravu, medtem ko v anglosaksonskem pravu teorija in judikatura pojma javnih služb praktično ne poznata. To pa ne pomeni, da javne službe kot dejanski družbeni pojavi ne obstajajo, temveč le, da jih anglosaksonski pragmatični duh rešuje praktično (Plinčanič, 1991).

2.1 Italija – pobuda za sodelovanje je na strani zasebnega sektorja

Proces privatizacije v Italiji se je začel šele po letu 1992. Takratni predsednik Amato je poudarjal (Glas, 1993, str. 40):

- da je privatizacija nujna, ker država nima denarja za pokrivanje potreb državnih podjetij po dokapitalizaciji ter za pokrivanje njihovih izgub;
- da vlada potrebuje čas za reorganizacijo in prestrukturiranje teh podjetij, ki se bodo privatizirala po delih.

V Italiji je lahko koncedent država ali druga oseba javnega prava. Velike ugodnosti, ki jih je nudila država javnim podjetjem, so v preteklosti podpirale socialni konsenz. Privatizacija bo najverjetneje pokazala na presežne delavce, na neustrezno regionalno porazdelitev obratov ter na nepotrebne tovarne, ki jih bo potrebno zapirati.

PPP v Italiji ni posebej definiran niti ni pravno posebej urejen. Izraz se uporablja za pokrivanje različnih oblik sodelovanja med javnimi in privatnimi družbami z namenom doseganja skupnega cilja na državni ali lokalni ravni. Analiza dosedanjih primerov obsega:

- realizacijo projekta,
- skupno upravljanje storitev,
- skupno investiranje v državne obveznice.

Zakonodaja obsega različna področja in oblike PPP. Vsaka oblika PPP temelji na zakonodaji, ki opredeljuje določeno področje.

Na privatni sektor se prenaša predvsem upravljanje posameznih storitev, kot so vzdrževanje, logistika, tehnične storitve ali servisna mreža: transport, čistilne naprave, upravljanje javnih storitev. Finančni zakon 2002 (Finance Act 2002, Law no. 448, 28.12.2001) določa, da outsourcing lahko zagotavlja preko javnih naročil tretja oseba, specializirana za izvajanje določene dejavnosti. Zakon dopušča ustanovitev podjetja javnega ali zasebnega prava (t.i. hibridna podjetja) za izvajanje dejavnosti, ki je predmet outsourcinga.

Privatni sektor prispeva sredstva za financiranje PPP projektov. Namenjena so izgradnji in upravljanju javne infrastrukture ali javnega dobra. Področje ureja zakon o upravljanju javne službe (Framework Law on Governing Public Works, Law no. 109, 11/02/1994). Skladno s tem zakonom lahko subjekt javnega ali zasebnega prava (s primernimi tehničnimi, organizacijskimi, finančnimi in upravljalskimi kvalifikacijami) do 30. junija tekočega leta predloži administraciji v presojo predlog o upravljanju in izvajanju javne službe. V primeru odobritve projekta s strani javne uprave dobi predlagatelj triletno pravico izvajanja dejavnosti. Sredstva so delno ali v celoti izvajalčeva.

V večini primerov se PPP projekti izvajajo preko novoustanovljenih podjetij z mešanim, privatnim in javnim kapitalom. Delež javnega in zasebnega kapitala v takih podjetjih variira. Obstajata dva prevladujoča modela:

- v skupno ustanovljenem podjetju, v katerega prispevata kapital država in privatni sektor, država prevzame vlogo delničarja (hybrid public/private podjetje);
- vlada ali resorno ministrstvo lahko prispeva začetna sredstva kot dotacijo v korist posebnih projektov. Za tako obliko podpore morajo biti zagotovljeni še posebni pogoji.

Italija bo v letu 2004 izpeljala tudi prvi projekt javno-zasebnega partnerstva v zdravstvu. Po tem modelu nameravajo zgraditi novo bolnišnico v Mestrah v deželi Veneto (European Investment Bank, 2004). Investicija bo pripomogla k izboljšanju medicinske oskrbe na območju Mester. V Italiji je obveznost zagotavljanja zdravstvenega varstva prenesena iz države na dežele. Zdravstvene stroške krije dežela z lokalnimi davki in alokacijo nacionalnih prihodkov. Italija ima ustavno obveznost zagotavljanja zdravstvenega varstva za svoje državljane. Ta investicija bo pripomogla k izgradnji nove, moderne, večnamenske bolnišnice. Locirana bo izven mesta, s čimer bo ljudem lažje dostopna. Razširitev kapacitet, tako posteljnih kot storitev, pomeni izboljšanje zdravstvene oskrbe cele dežele Veneto. Koncesionar bo v sodelovanju s podizvajalci poleg izgradnje zagotavljal tudi vzdrževanje in druge nemedicinske storitve. Lastnik koncesionarja, Veneta Sanitaria Finanza di Progetto SpA, ki je bil izbran na javnem razpisu, je skupina gospodarskih družb. Največji delež ima Astadi SpA z 31% deležem. Vse družbe ustanoviteljice koncesionarja imajo izkušnje na področju načrtovanja, izgradnje in vzdrževanja javnih del ter dobave in vzdrževanja električne in strojne opreme.

Med različnimi družbami, ustanovljenimi z državnimi sredstvi in sredstvi privatnega sektorja, so posebej zanimiva podjetja za črpanje sredstev evropskih skladov. Njihova dejavnost obsega promocijo in razvoj posameznih območij, katerih projekti so sofinancirani s strani EU.

Posebnost so tudi podjetja za ustanavljanje podjetij in podporo inovacijskega sistema ter razvoja lokalnih skupnosti, t.i. Business Innovation Centers. Največkrat so to neprofitne organizacije, katerih ustanovitelji so javne ustanove, kot n.pr. gospodarske zbornice skupaj s privatnimi podjetji (zavarovalnice, poslovna združenja). Socioekonomski razvoj lokalnega ali regionalnega okolja se lahko zagotavlja z ustanavljanjem podjetij s privatnim in javnim kapitalom. Cilj takih podjetij ni v prvi vrsti ustvarjanje dobička in večanje vrednosti enote lastniškega kapitala, temveč je lahko tudi zagotavljanje in večanje blaginje prebivalstva določenega območja, ohranjanje narodnega bogastva ali širjenje institucionalne mreže.

Tako razširjene oblike sodelovanja javnega in privatnega sektorja pri zagotavljanju storitev javnega dobra in izgradnje infrastrukture odpirajo tudi probleme. Najpogostejše izpostavljeni problemi so (Contribution of Italy concerning PPP Questionnaire, 2003):

1. kompleksnost projekta in visoki zagonski stroški: raziskave trga, pogajanja, postopki izbire privatnega partnerja, visoki stroški svetovalnih storitev;
2. zamude pri začetku izvajanja projekta;
3. ohranjanje zaupanja v novoustanovljena podjetja in začete projekte in preprečevanje vplivov politike;
4. preprečevanje konflikta interesov med privatnim sektorjem in opravljanjem javne službe;
5. težave pri usklajevanju interesov javnega in privatnega sektorja;
6. omejenost aktivnosti, ki se izvajajo izven institucionalnih okvirjev in posledice na pogojih razvoja poslovnega okolja;
7. težave pri upravljanju politike zaposlovanja, povezane s prenosom določenih služb na privatni sektor;
8. kompleksnost upravljanja tako ustanovljenih podjetij;
9. ne vedno naklonjene reakcije potrošnikov.

Italijansko pravo uveljavlja pravni institut pogodbe, v kateri ima javnopravna stran zaradi javnega interesa prevladujoč vpliv. Koncesijska pogodba sodi med pogodbe, ki pripadajo upravnemu aktu. Že upravni akt ustvarja pravice in obveznosti, pogodba jih le podrobneje ureja. Razveljavitev upravnega akta ima za posledico tudi razveljavitev pogodbe. V primeru kršitve pogodbe, ki ogroža cilj izvajanja pogodbe, lahko javna uprava odvzame koncesijo in jo prevzame v režijo. V primeru odpovedi koncesije mora javna uprava plačati nadomestilo.

2.2 Francija koncesije poznane že 100 let

V francoskem pravu je koncesijska pogodba ena izmed upravnih pogodb. Sklepajo jih praviloma osebe javnega prava in so v določenem delu pod javnopravnim režimom. Urejajo jih pravna pravila, ki so drugačna od splošnih pravil pogodbenega prava, saj pravna oseba javnega prava nastopa kot nosilec javnega interesa in pri uresničevanju tega interesa ne more biti v celoti vezana s pogodbami. Zanje ne more veljati temeljno pravilo pogodbenega prava. Po francoskem pravu lahko kot koncedent nastopajo zgolj država, pokrajina, departma ali občina oziroma skupnost občin. Samo po posebnem predpisu pa je lahko koncedent tudi druga oseba javnega prava, na primer javno podjetje (Gijdara, 2000, str. 76). Najnovejša francoska teorija pojmuje koncesionarja, vsaj kar zadeva koncesije javne službe, kot osebo zasebnega ali javnega prava. Upravne pogodbe so mešani pravni akti, saj vsebujejo na eni strani pogodbena določila, glede katerih se stranki sporazumeta, na drugi strani pa so določila, ki predstavljajo le izraz volje javne oblasti. Zaradi posebnega pravnega režima ima javnopravna stranka v pogodbi posebne pravice. Druga stran ne more uveljavljati nobenih pogodbenih sankcij, pa tudi praviloma ne more doseči razveljavitve pred sodiščem. V primeru, ko je bila uporaba teh pravic neupravičena, ima pravico do polne odškodnine. Če so bile pravice uporabljene upravičeno sme druga stranka uveljavljati le finančno ravnotežje. To velja zlasti v primeru poslabšanja njenega pogodbenega položaja, ki je nastal zaradi ukrepa javne oblasti, odraža pa se v manjših prihodkih ali večjih odhodkih. Stranka lahko uveljavlja finančno ravnotežje tudi v primeru nastopa izrednih in nepredvidljivih okoliščin. Model

javno-zasebnega partnerstva je v francoskem pravu znan že več kot 100 let, odkar poznajo *Societes d'Economie Mixtes* in koncesije (UN, Trade/WP.5/2003/13).

2.3 *Avstrija ima izkušnje na področju javno-zasebnega partnerstva*

Avstrija razširja opredelitev ekonomsko uporabne definicije Evropske komisije na označbo »javna lastnina namenjena skupni uporabi«. PPP v Avstriji ni definiran, saj ni niti pravnega okvirja niti političnega programa za podporo taki obliki sodelovanja. Cilji in možna področja vključevanja privatnega sektorja v izvajanje javne službe so v Avstriji še predmet dogovarjanja (Contribution of Austria concerning PPP Questionnaire, 2003). V glavnem pa izraz zajema različne oblike sodelovanja javnega in privatnega sektorja, kot so: leasing, koncesije, privatno financiranje ali uporaba javne infrastrukture (n.pr. BOT), skupna vlaganja in kombinacije teh modelov. Za vsako obliko obstajajo zakonski okviri, ki jih urejajo. Najpogostejše uporabljena oblika so koncesije in privatno upravljanje javnega dobra (n.pr. železniški tovorni terminal »Graz-Werndorf«).

2.4 *Irska uspešno uvaja javno-zasebno partnerstvo*

Področje sodelovanja javnega in privatnega sektorja pri investicijah v javno infrastrukturo je na Irskem najbolj dodelano. Prvi korak pri uvajanju in razvoju PPP je narejen z Okvirjem za PPP na Irskem. To je politični dokument, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance novembra 2001. Dokument je podprlo tudi Neformalno svetovalno javno-zasebno združenje (Public Private Informal Advisory Group), ki mu predseduje Sektor za PPP v Ministrstvu za finance. Združenje vključuje predstavnike irskega združenja poslovnih in zaposlencev, sindikatov ter predstavnikov uradov in agencij, vključenih v PPP programe. Vključevanje zainteresirane javnosti je pomembno za uspešno izvedbo PPP projektov. Dokument je v skladu z nacionalnim programom sodelovanja (National Partnership Agreement), ki zahteva razvoj in jasne okvirje za izbiro optimalnega modela PPP za infrastrukturne projekte. Usmerja njihovo implementacijo z upoštevanjem širših ekonomskih, socialnih in okoljskih ciljev, ki usmerjajo razvoj infrastrukture ne glede na metodo pridobivanja.

PPP je opredeljen kot ureditev med javnim in privatnim sektorjem in ga tvorijo različne oblike sodelovanja. Je pregleden sporazum o razdelitvi ciljev za opravljanje javne infrastrukture in/ali storitev javnega sektorja, ki bi bili drugače zagotovljeni preko tradicionalnega izvajanja javnega sektorja. Razvoj in vpeljava PPP se mora izvajati s sodelovanjem socialnih partnerjev in mora biti upravljan na odprt in transparenten način. Prav tako mora biti usklajen z zahtevami EU, skladno z najboljšimi izkušnjami podjetništva in industrije in s skladen s socialnim sporazumom. Zakonska podlaga omogoča razvoj PPP kot metode javnega naročanja.

Irska vlada je ustanovila Nacionalno razvojno finančno agencijo pod zaščito Nacionalne zakladnice, katere naloga je zagotavljati stroškovno učinkovito financiranje javnih investicijskih projektov. Vsak investicijski projekt javnega sektorja mora pridobiti predhodno mnenje agencije, ni pa ga nujno upoštevati. Zaposleni v agenciji so strokovnjaki za

vrednotenje projektov in oceno finančnega tveganja in so sposobni zagotoviti sredstva za izvedbo dobrih projektov. Nacionalni plan je za leto 2000 predvideval 10 milijard GBP investicij v infrastrukture projekte s sodelovanjem privatnega sektorja z naslednjimi deleži (Institute of Public Administration, Dublin, 2002):

- ceste	1.000 milijonov GBP
- javni transport	300 milijonov GBP
- čistilne naprave	450 milijonov GBP
- oskrba z vodo	100 milijonov GBP

Večino investicij v ravnanje s trdimi odpadki in oskrbo z vodo nameravajo izvesti z obliko DBO (Design- Built – Operate; načrtuj – izgradi – upravljaj).

Tudi v prihodnje ima Irska ambiciozen načrt sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Za obdobje 2000 do 2006 planirajo 5.586 mio EUR sredstev za izgradnjo in posodobitev cestnih povezav. Delež privatnega sektorja znaša 23% ali 1.270 mio EUR. Država bo zagotovila 3.555 mio EUR ali 64 % potrebnih sredstev. Javno-zasebno partnerstvo bo temeljilo na DBFO (design, built, finance, transfer) pogodbi, koncesija pa bo dana za obdobje 30 let. V pogodbenem obdobju bo koncesionar nadomestil izgradnjo in tekoče stroške s pobiranjem cestnin ter po potrebi z državnimi subvencijami (National Roads Authority). Državni načrt vključuje investicijske programe za naslednjih 10 let in večina od njih bo realizirana po modelu javno-zasebnega partnerstva (Middleton, 2002).

V poročilu, ki ga je pripravilo irsko Ministrstvo za finance (*Briefing on Public Private Partnership for the Committee of Public Accounts*, 2004), so izpostavljeni elementi, ki zagotavljajo večjo vrednost vloženim sredstvom (*better value for money*):

- Razporeditev tveganj tako, da z njimi upravlja stran, ki jih bolje obvladuje.
- Storitve so vezane na plačila.
- Izboljšanje okolja privatnega sektorja za inovacije.
- Dolgoročne pogodbe, kjer je ponudnik usmerjen na celotne življenjske stroške projekta in ne le na stroške kapitala. To lahko vodi k bolj inovativnim oblikam in nižjim življenjskim stroškom ter višjim standardom upravljanja in delovanja.
- Projekti so hitreje zaključeni.

Dosedanje pozitivne izkušnje so razlog, da je Ministrstvo za finance v proračunu za leto 2004 zagotovilo petletni finančni okvir v višini 5% BDP, ki bo zagotavljal osnovo za zadovoljitev infrastrukturnih potreb v državi v tem obdobju.

V uporabi imajo različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, kot sledi (*Briefing on Public Private Partnership*, 2004):

- DBO (Design, Built and Operate) se uporablja zlasti pri projektih čistilnih naprav;
- DBFO (Design, Built, Finance and Operate) – po tem modelu je bilo do leta 2003 zgrajenih 5 šol in Pomorska fakulteta;

- s koncesijami se financirajo ceste;
- dolgoročne upravljavske pogodbe.

2.5 Velika Britanija ima javno-zasebno partnerstvo dobro razvito

V anglosaksonskih državah privatizacija v gospodarstvu in družbenih dejavnostih poteka že dobro desetletje in je že pretežno končana. Laburistična vlada je v povojnem obdobju 1945-51 izpeljala velik program nacionalizacije v premogovništvu, železnicah, proizvodnji elektrike in v Bank of England. Nacionalizacije v letih 1960 in 1970 so zajele panoge z dolgoročnim upadanjem, kamor sodijo: jeklarstvo, ladjedelništvo in letalstvo. Država jih je s tem zaščitila in rešila problem prestrukturiranja. Nekaj podjetij je prišlo pod okrilje države zaradi grožnje stečaja. Že v času konservativne vlade, v obdobju 1970-74, je prišlo do omejene prodaje nacionaliziranih podjetij, po letu 1979 ter zlasti po letu 1984 pa je prišlo do izrazitega programa privatizacije. Vzroke za privatizacijo je možno najti v slabih poslovnih rezultatih državnih podjetij: nizki donosnosti kapitala, produktivnosti, visokih stroških dela, slabi kakovosti storitev ter monopolnih pritiskih. Privatizacija naj bi omogočila menedžmentu, da dejansko upravlja, se vključuje na kapitalske trge, zaposleni naj bi s solastništvom bili bolj stimulirani. Privatizacija naj bi spodbudila konkurenco in izboljšala učinkovitost (Glas, 1993, str. 37). Konec leta 1992 je britanska vlada izdala Pobudo o privatnem financiranju (v nadaljevanju: PFI) z namenom, da zagotovi zakonodajno okolje, ki bo odprto za vključevanje in spodbujanje zasebnih investorjev, da bi sodelovali v javnih naložbah. Znotraj vlade je ustanovila posebno enoto za promocijo tovrstne oblike financiranja, ki je obenem zadolžena tudi za podporo javnemu sektorju pri pogajanjih o teh projektih (UN, Trade/WP.5/2002/13). V zadnjem času se po modelu javno–zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji izvede že od 10 do 15% vseh investicij. Skoraj 60% vseh projektov, financiranih s pomočjo zasebnega sektorja, se izkazuje bilančno, zato odločitev EUROSTAT-a nanje ne bo imela vpliva (Standard&Poor's, 2004).

Britansko pravo ni razvilo nobenega pravnega instituta, ki bi bil podoben upravnim pogodbam, kljub temu pa pravo pozna določene posebnosti pogodb, ki jih sklepa država (the Crown). Sem sodijo postopki oddaje javnih naročil ali zastopanje države. Sodna praksa v tej državi kaže, da pogodbe države ne morejo vezati oziroma ovirati pri izvajanju njenih zakonitih nalog.

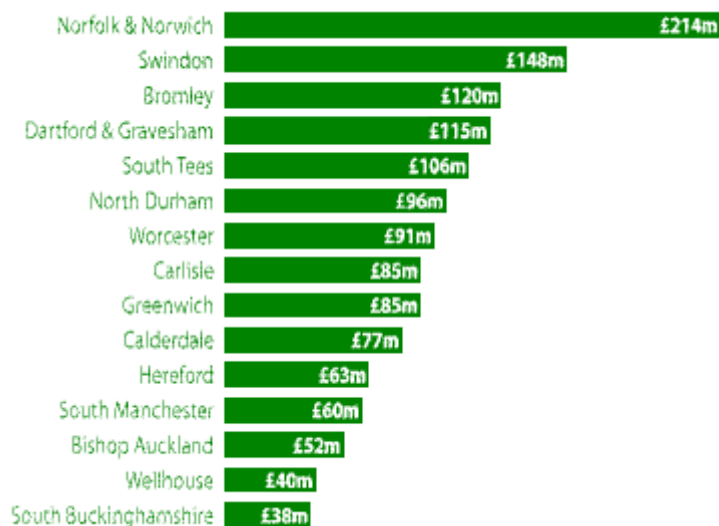
Prevladujejo predvsem naslednji trendi (Rus, 2001, str. 23):

1. uvajanje koncesijskih pogodb med državo in zasebnimi organizacijami, ki izvajajo javne programe;
2. razvoj notranjega trga in uvajanje tekmovalnih odnosov med javnimi organizacijami;
3. individualizacija pogodb o zaposlitvi.

Laburistična Vlada v Veliki Britaniji je do leta 2000 odobrila v Angliji petnajst projektov izgradnje bolnišnic s pomočjo privatne finančne pobude (Private Finance Initiative). Tri

bolnišnice se po taki shemi gradijo na Škotskem (www.centre.public.org.uk). Spodnja shema prikazuje vrednost posameznih investicij v Angliji.

Graf 4: Vrednost posameznih investicij v bolnišnice



Vir: www.centre.public.org.uk

V Veliki Britaniji javno –zasebno partnerstvo v zdravstvenem in izobraževalnem sektorju največkrat prevzame konzorcij podjetij, specializiranih v različne dele posla: financiranje, izgradnja in opravljanje pogodbenih storitev. V primeru bolnišnice Carlisle je konzorcij izdal obveznice. Obveznice investitorjem zagotavljajo določen donos, konzorcij pa mora vsaj v tej višini realizirati donos investicije. Zaradi zagotavljanja donosa vlagateljem bo reinvestiranje denarnega toka v izboljšanje kvalitete storitev in plačila zaposlenih manjše (www.ppp-group.net).

Z neustrezno zakonsko regulacijo lahko vlada povzroči neustrezne tekmovalne odnose. Primer neustrezne zakonske regulative je bilo v Angliji uvajanje Compulsory Competitive Tendering (v nadaljevanju: CCT System) v prvi polovici 90-ih. Slabost tega sistema je bila v tem, da je vlada sistem obveznega javnega razpisa za dodeljevanje javnih sredstev nejavnim zavodom obvladovala tako, da je s podrobnimi in togimi določili pretirano omejevala porabo sredstev in dopustila izvajalcem zelo majhen manevrski prostor. To je blokiralo menedžment v koncesijskih agencijah in tako generiralo nič manj tog sistem, kot je značilen za klasično javno upravo. V želji, da bi vlada racionalizirala sistem in zagotovila učinkovito porabo sredstev, je izoblikovala tako toga pogodbeno določila, da je blokirala uspešnost koncesionarjev.

2.6 Danska – javna odgovornost izključuje čisto privatizacijo

Danski pravni red ne opredeljuje PPP. V širšem smislu PPP pokriva vse komercialne oblike med državno ali lokalno skupnostjo in privatnim sektorjem za opravljanje storitev oblasti

in/ali direktno državljanom, za kar je zadolžena oblast. Ideja o javni odgovornosti izključuje čisto privatizacijo. Ta je možna le tam, kjer količino ponudbe zagotavlja trg in ne privatni sektor.

Danska nima posebne vertikalne zakonodaje, ki opredeljuje PPP in znotraj tega različne oblike pogodbenega sodelovanja javnega in privatnega sektorja. Pravna podlaga za javna naročila so:

1. EU direktive za javna naročila;
2. EU pogodbe, ki se nanašajo na preglednost;
3. danska nacionalna zakonodaja o sklepanju sporazumov na državni in lokalni ravni.

Na Danskem poznajo naslednje oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (Contribution of Denmark concerning PPP Questionnaire, 2003):

1. klasične pogodbe o javnih naročilih, n.pr. zbiranje odpadkov;
2. koncesije, kjer je z izkoriščanjem neločljivo povezano tveganje, vsaj delno preneseno na koncesionarja, kot n.pr. kavarna znotraj javnih prostorov;
3. privatna finančna iniciativa združuje pogodbeno delo z izvajanjem storitev;
4. prosta izbira državljanov, kjer javno podjetje plača privatnemu ali javnemu izvajalcu za storitve državljanom skladno s sprejetimi standardi kakovosti. Taka oblika vključuje tudi privatizacijo, če državljan iz svojih sredstev izvajalcu storitev plača za nadstandardno dejavnost;
5. javna ali privatna podjetja, ustanovljena s strani oblasti in privatnih podjetij, ki zagotavljajo javne storitve.

2.7 Finska razvija različne oblike javno-zasebnega partnerstva

Tudi Finska nima enotne definicije javno-zasebnega partnerstva. PPP lahko vključuje različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. V večini primerov pa gre za obliko zasebnega financiranja investicij javnega sektorja. Sodelovanje lahko vključuje tako finančne aranžmaje kot tudi izvajanje del in storitev, koncesijo storitev, lahko pa ima tudi obliko skupnih vlaganj (*Joint Ventures*), ustanovljenih med javno oblastjo in privatnimi operaterji (Contribution of Finland concerning PPP Questionnaire, 2003).

Finska tudi nima javno-zasebnega partnerstva posebej urejenega v nacionalni zakonodaji. Njihova zakonodaja tudi ne predstavlja ovir za različne oblike sodelovanja. Davčno zakonodajo nameravajo spremeniti, da bo stimulirala zasebni sektor za sodelovanje pri projektih z javnim sektorjem.

Največ zasebnega financiranja na Finskem je na področju izgradnje cest. Cestna povezava Helsinki – Lahti je prva avtocesta, zgrajena z zasebnimi sredstvi po modelu DBFO. Povračila vloženih sredstev zasebnih podjetij so odvisna od uporabe avtoceste. Projekt je bil uspešen in Finska namerava model javno-zasebnega partnerstva prenesti na druge sektorje, na področje

zdravstva in obrambe. Tudi gradnja in vzdrževanje šol je v rokah zasebnih vlagateljev. Lokalna skupnost plačuje najemnino za te objekte in zasebnim vzdrževalcem zgradb krije tudi stroške vzdrževanja. Kadar javni sektor ustanavlja skupna podjetja, zasebnega vlagatelja izbere na javnem razpisu. Zasebniki imajo tudi možnost opravljanja storitev, ki jih mora zagotavljati država, potrošniki pa se sami odločajo za javnega ali zasebnega operaterja. Javni sektor tovrstne storitve plača neposredno zasebnemu izvajalcu. Tako sodelovanje je še posebej razvito na področju socialnih storitev (Contribution of Finland concerning PPP Questionnaire, 2003).

2.8 *Grčija dopušča javno-zasebno partnerstvo*

Grčija javno-zasebnega partnerstva nima posebej definiranega, z njim pa razumejo vse oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja pri opravljanju ali upravljanju dejavnosti v javnem interesu. V praksi je najpogostejša oblika BOT (gradi- upravlja – prenesi). Poleg te pa se uporablja tudi skupna vlaganja (*Joint Ventures*).

Zakonodaja tega področja ne opredeljuje neposredno. Grška zakonodaja tudi gradbenih del ne opredeljuje neposredno. Zakonodaja le dopušča, da so dela, ki so predmet javnih naročil, lahko kompenzirana tudi na druge načine, ne nujno z denarnim nadomestilom. Zamenjava je lahko koncesija za uporabo ali izkoriščanje projektov za določen čas ali v zameno za kmetijske, mineralne ali industrijske in druge proizvode. Koncesijske pogodbe so navadno ratificirane z zakonom. Obstajajo področni zakoni, ki urejajo posamezne vrste koncesij. Na področju cestne gradnje zakon dopušča zasebna vlaganja v spremljajoče obcestne objekte, kot so bencinski servisi, restavracije in podobno. Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja je mogoče na podlagi najema ali koncesije. Zasebni vlagatelj s tem pridobi pravico do izkoriščanja objekta za točno določen čas. Sodelovanje je možno tudi na področju izgradnje parkirišč in pristanišč ter pridobivanja električne energije. Zasebni vlagatelj določen čas infrastrukturo tudi izkorišča in si na ta način zagotovi vračilo vloženih sredstev (Contribution of Greece concerning PPP Questionnaire, 2003).

Grčija ima izkušnje sodelovanja javnega in zasebnega sektorja pri izgradnji letališča v Šparti, mostu Rio – Antirion, avtocest ter podzemnih parkirnih mest.

2.9 *Povzetek poglavja*

Izvajanje reforme javnega sektorja se med državami razlikuje. V letu 1996 je v 82 državah delovalo že okrog 574 zasebnih infrastrukturnih projektov (Krašovec, 1998, str. 34). Evropska komisija, DG Regionalni razvoj, v Vodiču za uspešno partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem navaja, da na ravni evropskega prava ne obstoji enotna definicija pojma PPP (Guidelines for Successful Public-Private Partnership, 2003, str. 17).

Skladno s sprejetimi smernicami in predlogi Evropske komisije države članice vzpodbujajo javno-zasebno partnerstvo. Po navedbah Evropske komisije so izkušnje v nekaterih državah

(Slovenija) zelo omejene, medtem ko imajo nekatere (Velika Britanija) bogate izkušnje s tovrstnim financiranjem projektov na različnih področjih (EPC/ECFIN/109/04). Tudi na področju zakonodaje se države članice med seboj razlikujejo. Vsem pa je skupna želja po večjem vključevanju zasebnega kapitala v financiranje infrastrukture.

3 Slovenija postopno uveljavlja javno-zasebno partnerstvo

V ekonomski teoriji je dokaj uveljavljeno stališče, da so stroški državne uprave in vloga javnega sektorja relativno večji v majhnih državah oziroma delež javnih izdatkov v BDP je večji v majhnih državah ³⁸ (Damjan, 1996, str. 55). Povečanje vloge države skladno z rastjo gospodarske razvitosti pojasnjuje Wagnerjev zakon, ki pravi, da se z rastjo razvitosti povečuje delež javnih izdatkov v BDP.

V obdobju tranzicije je bil za Slovenijo značilen prepoznavni razvojni vzorec postopnosti reform, katerega pozitivni rezultati so bili zlasti doseganje stabilne stopnje gospodarske rasti brez večjih makroekonomskih neravnovesij ob boljših rezultatih na socialnem in okoljskem področju.

Vlada Republike Slovenije je v okviru tehnične pomoči Svetovne banke Republiki Sloveniji (RS, Slovenija), na svoji 10. seji dne 24. aprila 1997 (sklep št. 800-06/97-8(N)), potrdila Projekt svetovalne pomoči pri vlaganjih zasebnega sektorja v infrastrukturo ³⁹ v Sloveniji. Navedeni projekt naj bi prispeval k vzpostavitvi celovitega in enotnega pravnega, institucionalnega in regulativnega okvira za zasebna vlaganja. Umeščen je bil tudi v Program reforme javne uprave v Sloveniji v obdobju od 1997-1999, 6. modul - Reforma javnih financ. V Proračunskem memorandumu za leto 2003 in 2004 je navedeno, da se bo naložbena dejavnost postopno krepila pri zasebnih naložbah in vlaganjih v infrastrukturo (www.sigov.si/mf/slov/proracun).

Slovenska pravna stroka, tako kot pravna stroka v večini evropskih držav, javno-zasebnega partnerstva še ni posebej definirala. Njuno sodelovanje slovensko pravo največkrat obravnava kot koncesijo, vendar je tudi uporaba tega termina ohlapna. Najsplošnejše bi lahko koncesijo opredelili kot pooblastilo, ki ga na predpisan način in v predpisani obliki da država ali lokalna skupnost oziroma od njiju pooblaščen organ praviloma vedno osebi civilnega prava (pravni ali fizični osebi). Predmet pooblastila je praviloma opravljanje javne službe (gospodarske ali negospodarske) ali upravljanje, uporaba ali izkoriščanje naravnih dobrin. Gre torej za pooblastilo za opravljanje neke dejavnosti, ki je v izključni pristojnosti države ali lokalne skupnosti. S tem gre v bistvu za prenos določenega dela dejavnosti iz javne v zasebno sfero.

³⁸ V Sloveniji so v letu 2003 odhodki javnega sektorja znašali 43,8% BDP, investicije brez transferjev pa 2,4%.

³⁹ Infrastrukturni sektorji so za potrebe tega projekta: energetika, transport (ceste, železnice, letališča, pristanišča), telekomunikacije, pošta, oskrba z vodo, odpadne vode in trdi odpadki.

Zato se oblika izvajanja javne službe kot koncesionirane javne službe šteje za eno od oblik privatizacije javnih služb (Čebulj, 1996. str. 237).

Za zasebna vlaganja v javno infrastrukturo morajo biti v pogodbi z zasebnim investitorjem zagotovljeni naslednji pogoji (Mužina, 2003, 13):

- lastninska pravica na javni infrastrukturi preide na državo;
- zagotovljeno nemoteno izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe v oziroma s to infrastrukturo;
- dogovorjeno, da končna cena investicije v javno infrastrukturo ne presega predračunske vrednosti iz investicijske dokumentacije, izdelane skladno z uredbo o enotni metodologiji za izdelavo investicijskih programov za javna naročila. Ta pogoj mora biti izpolnjen, če gre za odplačen prenos lastninske pravice na državo.

Ker je temeljni razlog za koncesijo omejen dostop do neke dobrine ali dejavnosti, je pri reguliranju tega področja potrebno upoštevati tudi evropsko prepoved ustvarjanja monopolov.

3.1 Pravne podlage javno- zasebnega partnerstva v Sloveniji

Področje koncesij v Sloveniji ureja 130 različnih pravnih aktov, od tega 72 zakonov. Priprava pravnih aktov je v pristojnosti resornih ministrstev, zato je področje koncesij urejeno različno in nesistematično. Po zbranih podatkih je na osnovi 41 pravnih aktov podeljenih na ravni države 1779 koncesij (Interni podatki Ministrstva za finance).

Posamezni področni zakoni to poglavje urejajo bolj ali manj podrobno ter predvidevajo večje število dokaj različnih koncesijskih razmerij, ki jih lahko razdelimo v koncesije za izvajanje neke dejavnosti in koncesije za uporabo, izkoriščanje ali drugo posebno pravico na naravnem viru, na javnem dobru ali stvareh v javni lasti. Postopek podelitve koncesij je v področnih zakonih dokaj nedorečen, zato je potrebna sistematična ureditev koncesije. Možnost za sodelovanje javnega in privatnega kapitala pri izgradnji javne infrastrukture dopušča tudi Zakon o izvrševanju proračuna 2003 in 2004 (Poročevalec, šte. 40, 2003). Na ta način želi vlada spodbuditi zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in na tak način omogočiti nadomestitev proračunskih sredstev za investicijske izdatke z zasebnimi viri po modelu javno-zasebnega partnerstva. Oblika vlaganj ima lahko glede na svojo vsebino različno pravno naravo in temelj. Dopusten je finančni leasing ali pa sklenitev koncesijske pogodbe po modelu javno-zasebnega partnerstva, kadar je gradnja povezana z izvajanjem javne službe. Tudi način financiranja je za državo lahko različen. Pogodba z zasebnim vlagateljem je odplačna ali pa neodplačna, saj se plačilo stroškov investicije lahko prevali na uporabnike storitev preko plačila storitve uporabe te infrastrukture (Mužina, 2003, str. 13).

V Sloveniji se zakon o koncesijah, ki bi urejal področje zasebnih vlaganj, uvaja že od leta 1999. Zaradi pomanjkanja sistema koncepta koncesij je prišlo do oblikovanja velikega števila

precej različnih pravnih ureditev koncesij. Namen tega zakona je omogočiti in vzpodbuditi zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov podelitve koncesije. Če posel, ki ga sklene država ali lokalna skupnost kot koncesijo, tudi sama neposredno financira ali prevzame večino gospodarskega tveganja iz takega posla, ker n.pr. zagotavlja prihodek ali pokriva izgubo, potem gre za oddajo javnega naročila pod videzom koncesije in je treba za tak posel v celoti uporabljati določila Zakona o javnih naročilih. Koncesija je le takrat, kadar področni zakon izrecno predvideva koncesijo in koncesionar nosi večino gospodarskega tveganja izvajanja koncesije. Koncesijsko razmerje praviloma nastane s sklenitvijo koncesijske pogodbe. Koncedent nastopa kot nosilec oblasti, ker pogodbe ne sklepa kot katerakoli pravna oseba. Koncedent je nosilec javnega interesa v koncesijskem razmerju, zato ima v tem razmerju posebne pravice, ki jih druga pogodbeni stranka nima. Za koncesijsko pogodbo ne velja enakost strank. Koncesionar ima le pravico do denarnega nadomestila in se koncedentovim ukrepom v javnem interesu ne more upreti. Uporabi se institut francoske upravno-pravne doktrine, da mora v upravno pravnih pogodbah javni interes prevladati (Pirnat, 2003, str. 1613). Podelitev koncesije zato ni akt poslovanja, pač pa pakt oblasti- upravni akt, s katerim je izbran koncedent praviloma na javnem razpisu. Koncesijski akt je predpis vlade ali odlok lokalne skupnosti. V njem se uredi vsebina koncesijskega razmerja in način ter postopek podelitve koncesije. S koncesijskim aktom se lahko podeli koncesionarju javno pooblastilo, če tako določa zakon. Opravljanje gospodarske javne službe kot javne službe v režiji ne izključuje dajanja koncesij. S koncesijskim aktom se določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo.

Zaradi pogodbene narave koncesijskega razmerja le-to praviloma ne nastane šele z dokončnostjo akta⁴⁰, pač pa šele s sklenitvijo koncesijske pogodbe. Koncesijska pogodba⁴¹ kot civilnopravni del koncesijskega razmerja mora temeljiti na načelu ekonomske usklajenosti. Nekateri slovenski zakoni izrecno določajo, da se koncesija podeli z upravno odločbo. V teh primerih koncesijsko razmerje nastane z dokončnostjo odločbe, koncesijska pogodba pa je izvršitev tega akta. Koncesijsko razmerje je pogodbeno razmerje, kjer se podeli posebna ali izključna pravica (Pirnat, 2003)⁴²:

- gospodarske javne službe,
- socialne javne službe,
- naravne dobrine,
- grajenega javnega dobra, posebne koncesije,
- vlaganja zasebnega kapitala.

⁴⁰ Tak primer so koncesije za opravljanje zdravstvene dejavnosti: 42. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti, U.I.R.S št.9/92,26/92,13/93, 15. člen Zakona o lekarniški dejavnosti, U.I.R.S št.9/92,13/93,38/99).

⁴¹ Koncesijska pogodba mora vsebovati vsaj: trajanje koncesije, opredelitev možnosti in pogojev podaljšanja pogodbe, predmet koncesije, pravice in obveznosti koncesionarja in koncedenta ter financiranje. Natančno mora biti opredeljena možnost (ali prepoved) prenosa ter vključevanje podizvajalcev.

⁴² Pirnat s tako definicijo »koncesija« opredeljuje javno-zasebno partnerstvo, kar pa je lahko zavajajoče, saj je koncesija le ena od oblik javno-zasebnega partnerstva po definiciji Svetovne banke in je opredeljena v drugem poglavju tega magistrskega dela.

V predlogu *Zakona o koncesijah* je koncesija opredeljena tako:

koncesija je s koncesijsko pogodbo urejeno dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju **praviloma** posebno ali izključno pravico :

- izvajati gospodarsko javno službo, kar lahko vključuje tudi zgraditev dela ali celotne infrastrukture in po potrebi zagotoviti ustrezne finančne vire, potrebne za izvajanje te gospodarske javne službe (koncesija gospodarske javne službe), razen če gre za razmerje med koncedentom in pravno osebo javnega prava, ki je v skladu z zakonom ustanovljena za izvajanje te gospodarske javne službe (v nadaljevanju »koncesija gospodarske javne službe«);
- izvajati javno službo, ki v zakonu ni določena kot gospodarska javna služba, kar lahko vključuje tudi zgraditev dela ali celotne infrastrukture, potrebne za izvajanje te javne službe ter po potrebi zagotoviti ustrezne finančne vire, razen če gre za razmerje med koncedentom in pravno osebo javnega prava, ki je v skladu z zakonom ustanovljena za izvajanje te javne službe (v nadaljevanju »koncesija druge javne službe«);
- v okviru posebne rabe uporabljati, upravljati ali izkoriščati naravno dobrino oziroma naravno javno dobro, kadar zakon zahteva, da se za tako izkoriščanje podeli koncesija (v nadaljevanju »koncesija na naravni dobrini«) ter po potrebi zagotoviti ustrezne finančne vire;
- zgraditi in/ali v okviru posebne rabe uporabljati grajeno javno dobro, določeno v skladu z zakonom, razen če gre za razmerje med pravno osebo javnega prava in koncedentom, ki to pravno osebo ustanovi za zgraditev in/ali upravljanje tega grajenega javnega dobra (v nadaljevanju »koncesija na grajenem javnem dobru«);
- izvajati drugo dejavnost oziroma zgraditi objekte in naprave, za katere zakon določa, da se lahko izvajajo le na podlagi koncesije (v nadaljevanju »posebna koncesija«);
- vlagati zasebno lastnino v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, ter uporabljati te objekte in naprave v skladu z njihovim namenom za poplačilo vlaganj, a ne gre za katero od koncesij iz točke a. do e. tega odstavka (v nadaljevanju »koncesija za vlaganje zasebnega kapitala v javni projekt«).

Zakon o javnih naročilih (Ul. RS) opredeljuje *javno naročilo* kot celoten skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj. Naročnik⁴³ za nabavljeno blago, opravljene storitve ali gradnje plača vnaprej dogovorjeno ceno.

⁴³ Naročnik pa je opredeljen kot:

- neposredni uporabnik proračuna,
- posredni uporabnik proračuna,
- druge pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna, s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu in v katere lahko neposredni ali posredni uporabnik proračuna imenuje najmanj polovico članov uprave ali nadzornega odbora,
- javno podjetje in njegove povezane družbe, v katerih ima neposredni ali posredni uporabnik proračuna ali drug naročnik po tem zakonu večinski delež osnovnega kapitala ali nadzoruje večino glasov, povezanih z delnicami ali deleži, ki jih je izdalo podjetje ali lahko imenujejo več kot polovico članov uprave ali nadzornega sveta podjetja,

Slovenska pravna praksa pozna še eno obliko javno-zasebnega sodelovanja in sicer *javno pooblastilo*, ki je opredeljeno kot dogovor, na podlagi katerega se mandatar zaveže opraviti posel v imenu in za račun mandata, ki ga za ta posel opraviči tudi proti tretjim osebam, s tem da opravi še enostranski posel pooblastila. Podeli se civilnopravnim osebam za opravljanje klasične funkcije državne uprave (Čebulj, 1996, str. 237). Koncesije so na splošno namenjene izvajanju servisne funkcije države v javnem interesu in povezane s podelitvijo posebne ali izključne pravice in jih je potrebno ločiti od neposrednega izvrševanja oblastnih funkcij, podeljenih z javnim pooblastilom, ki jih ni mogoče obravnavati kot koncesijo. Javno pooblastilo mora biti koneksno in akcesorno do koncesije. Če javno pooblastilo ni več akcesorno, ne gre več za koncesijo, če pa javno pooblastilo ni koneksno, pa v tem delu ne gre za koncesijo in se javno pooblastilo obravnava samostojno (Mužina, 2003, str. 1632).

Po *Zakonu o gospodarskih javnih službah* (U.I.RS. 32/93) kot krovnem področnem zakonu je dolžnost države oziroma lokalne skupnosti, da v obsegu svojih ustavnih ter zakonskih dolžnosti in pravic zagotovi uporabnikom dostop do materialnih javnih dobrin, kot so proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. Koncesija je samo ena izmed možnih oblik zagotavljanja gospodarskih javnih služb in postane smiselna tako za koncedenta in posredno za uporabnike predvsem z ekonomskega vidika, če je najoptimalnejša možnost realizacije konkretnega projekta. Zakon določa, da koncesionirano gospodarsko javno službo opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta. Koncesija, dana osebam zasebnega prava kot možna oblika izvajanja gospodarske službe, po tem zakonu ni več novost v Sloveniji. Pomeni alternativo drugim, morda bolj utečenim oblikam izvajanja storitev. Ob ekonomsko preiščeni in pravno pravilni izvedbi zlasti občinam zagotavlja, da na tem področju brez angažiranja lastnih sredstev izpolnijo zakonske in druge dolžnosti.

Ta zakon vsebuje pravno normo, s katero naj bi zasebni investitorji javno oblast spodbujali k podelitvi koncesij. Če oseba zasebnega prava z vlogo, naslovljeno na koncedenta, izrazi zahtevnost za opravljanje določene dejavnosti kot koncesionirane gospodarske javne službe, mora koncedent v roku 60 dni od dneva, ko je vlogo prejel, začeti postopek za izdajo koncesijskega akta, razen v primeru (34. člen *Zakona o gospodarskih javnih službah*):

- če je koncedent koncesijo že podelil v skladu z zakonom ali

• povezana družba, ki je samostojna pravna oseba in je bodisi upravljavsko ali kako drugače povezana z osebami, navedenimi v podtočkah a), b), c) in č) tako, da zaradi navedenih povezav skupno oblikujejo poslovno politiko in delujejo usklajeno z namenom doseganja skupnih poslovnih ciljev oziroma tako, da ima ena oseba možnost usmerjati drugo ali bistveno vplivati nanjo pri odločanju, financiranju in poslovanju oziroma tako, da poslovanje ene osebe oziroma njeni rezultati poslovanja lahko bistveno vplivajo na poslovanje oziroma rezultate poslovanja druge osebe;

- če zakon ali odlok lokalne skupnosti določa drug način izvajanja gospodarske javne službe.

Zakonodajo na področju javnih gospodarskih služb je treba prilagoditi pravilom Evropske unije, ki so na tem področju prinesla precejšnjo stopnjo sprostitve in uvajanja konkurence. Da bodo domači izvajalci gospodarskih javnih služb pripravljeni na tako konkurenco, je treba zagotoviti pravni okvir, ki bo omogočal učinkovito tekmovanje s tujimi podjetji. Zato je treba zagotoviti preoblikovanje dela javnih podjetij v klasične kapitalske družbe z manjšo neposredno udeležbo države (privatizacija) in hkrati krepiti regulatorna upravičenja države. Javna podjetja bi po preoblikovanju nadaljevala opravljanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije ali morebiti bolj sproščenih oblik (licence, dovoljenja) opravljanja gospodarskih javnih služb. Tako preoblikovanje bi bilo nujno vsaj na tistih področjih, na katerih bo ob vstopu v Evropsko unijo uvedena prosta konkurenca (Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003, str. 33)..

Kakor je že bilo pojasnjeno v prvem poglavju tega magistrskega dela, je najenostavnejša oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja *najem*. Sem sodi podelitev koncesij na grajenem javnem dobru in ga ureja *Zakon o urejanju prostora* (U1.RS 110/02). Ta določa, da se grajeno javno dobro lahko odda za posebno rabo samo na podlagi javnega razpisa, izvedenega po predpisih o javnih naročilih, pri čemer posebna raba ne sme ovirati splošne rabe⁴⁴.

Zakon o varstvu potrošnikov (U1.RS 20/98,25/98,23/99) se uvršča med zakone, ki podrobneje urejajo koncesijo kakšne posebne gospodarske javne službe in sicer ureja koncesijo za opravljanje javne službe na področju varstva potrošnikov. *Zakon o blagovnih rezervah* (U1.RS 60/95,38/99) predvideva, da lahko Vlada RS za uvoz blaga osnovne preskrbe predpiše koncesijo, ki je omejena na kapitalske gospodarske družbe. Izda se na podlagi zahteve kapitalske družbe, pri čemer zakon ne predvideva javnega razpisa. *Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor* (U1.RS 18/84,44/97) določa, da prisilna izvršba odstranitve objekta ali dela objekta, del v zvezi z vzpostavitvijo prejšnjega stanja ali drugo obliko saniranja nedovoljenega posega v prostor ter dela v zvezi s hrambo zaseženih predmetov se v skladu z zakonom in na način, ki ga predpiše Vlada RS, opravljajo kot republiška javna služba na podlagi koncesij, ki se podeljujejo po regionalnem načelu (1.odstavek 77a.člena).

3.2 Analiza podeljenih koncesij v Sloveniji

Z namenom priprave zakona o koncesijah je Ministrstvo za finance v sodelovanju z drugimi ministrstvi v letu 2002 zbralo podatke o podeljenih koncesijah v Sloveniji ter pravnih podlagah, na katerih so bile podeljene. Ugotovitve, ki izhajajo iz tako zbranih podatkov potrjujejo, da je področje koncesij v Sloveniji različno urejeno in različno razumljeno. Partnerstvo med državo in zasebnim sektorjem se razvija na različnih področjih. V glavnem

⁴⁴ Posebna raba je raba, ki presega splošno rabo (Virant, 1996, str. 321).

jih lahko opredelimo kot koncesije, javna pooblastila in javna naročila. Veljavni zakoni in drugi predpisi predvidevajo večje število različnih koncesijskih razmerij, ki jih lahko razdelimo v dve skupini⁴⁵:

- koncesija za izvajanje neke dejavnosti;
- koncesija za uporabo, izkoriščanje ali drugo posebno pravico na naravnem viru, na javnem dobru ali stvareh v javni lasti.

Sintetični računovodski podatki kažejo, da so znašali skupni prihodki proračuna iz naslova koncesij⁴⁶:

v letu 2001	33.589.920.000 SIT
v letu 2002	3.704.024.000 SIT
v letu 2003	6.425.093.000 SIT

Razlog za visoke prihodke iz naslova podeljenih koncesij v letu 2001 ter njihov padec v letu 2002 izvira iz podeljenih koncesij in vplačil koncesijskih dajatev za izkoriščanje radiofrekvenčnega spektra. V letu 2001 je bilo 85% vseh prihodkov iz naslova podeljenih koncesij realiziranih na področju telekomunikacij, pravna podlaga zanje sta *Zakon o telekomunikacijah* in *Uredba o podelitvi koncesije za uporabo radiofrekvenčnega spektra*.

Zakon o telekomunikacijah predstavlja pravno podlago za ustanovitev Agencije za telekomunikacije. Koncesije so nadomeščene s podeljevanjem dovoljenj, kar je v pristojnosti Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto. Pristojbina za podeljevanje izključne pravice je prihodek državnega proračuna, vse druge pristojbine, ki jih zaračunava Agencija pa so prihodek sklada za telekomunikacije in kot take vir financiranja Agencije. Z ustanovitvijo Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto so se posledično zmanjšali prihodki iz naslova podeljenih koncesij že v proračunu v letu 2002.

Zanimiva je tudi struktura vplačanih koncesij za leto 2002. Od skupno vplačanih sredstev v višini 3.704.042.000 SIT je 3.245.064.000 SIT iz naslova koncesij za prirejanje iger na srečo. Od preostalega zneska 374.388.000 SIT jih 38% odpade na vplačila Mobitela in Simobila, skoraj enak znesek odpade na koncesije za podeljene rudarske pravice, Savske elektrarne in SENG Nova Gorica pa sta za izkoriščanje vodnega potencialna rek vplačala za 85.206.000 SIT koncesijskih dajatev. Preostanek odpade na druga izkoriščanja voda in nabrežin.

⁴⁵ Problem je predvsem v tem, da sta koncesiji urejeni ločeno in s slabo medsebojno povezavo. V dejanskem izvajanju pa se med seboj prepletata in je pogosto v okviru iste dejavnosti treba pridobiti obe vrsti koncesije, zato bi bilo ustrezneje, da bi bile koncesije v pravnem smislu urejene enotno.

⁴⁶ Interni podatki Ministrstva za finance.

3.3 Stanje na področju koncesij po ministrstvih

▪ MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

Ministrstvo za notranje zadeve v letu 2002 ni podeljevalo koncesij. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja razvija s pomočjo instrumenta javnega pooblastila. Na tej podlagi je bilo preneseno na pravno osebo zasebnega prava opravljanje več dejavnosti javnega sektorja, med drugim:

- registracija motornih in priklopnih vozil;
- vnos sprememb osebnih podatkov o lastniku vozila v evidenco motornih in priklopnih vozil;
- sprememba podatkov o vrsti, znamki in tipu vozila ter obliki karoserije izključno v primerih, ko gre za spremembo zaradi uskladitve s šifrantom;
- izdajanje preizkusnih tablic za motorna vozila;
- registracija koles z motorjem;
- vodenje evidenc o zamenjanih in na novo izdanih prometnih dovoljenj ter izdajanje registrskih tablic.

Pravno podlago zagotavlja *Zakon o upravi* (Ul. RS 67/94, 80/99), ki določa, da lahko načelnik upravne enote predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.

Zakon o varnosti cestnega prometa (Ul. RS 30/98, 80/99) določa, da registracijo, izdajo prometnega dovoljenja, vpis sprememb podatkov v prometno dovoljenje in vpis podatkov v evidenco registriranih vozil opravi upravna enota, na območju katere ima lastnik motornega ali priklopnega vozila svoje stalno prebivališče ali sedež oziroma začasno prebivališče, če v Republiki Sloveniji nima stalnega prebivališča. Registracijo in izdajo prometnega dovoljenja lahko opravijo tudi organizacije, ki opravljajo tehnične preglede motornih in priklopnih vozil, če jih upravna enota za to posebej pooblasti. Upravni organ pa mora hkrati s pooblastilom določiti pogoje za delo, ki jih mora izpolnjevati taka organizacija in tudi opravlja nadzor nad njenim delom. Za izdajanje dokumentov uporablja pooblaščenec pečat upravne enote. Za vsa zgoraj navedena opravila, ki izhajajo iz pooblastila, je pooblaščenec dolžan zaračunati posamezni stranki upravno takso v skladu z veljavnim *Zakonom o upravnih taksah* (Ul. RS 8/00, 81/00). Prav tako mora pooblaščenec pri opravljanju vseh zgoraj naštetih opravil od strank vzeti dokazilo o plačilu drugih obveznosti – upravne takse, prometno dovoljenje, registrske tablice. Registracija avtomobila po cenah iz maja 2003 stane 3400 SIT, ne glede na mesto, kjer se avto registrira. To je lahko upravna enota ali pooblaščenec. V primeru, da registracijo opravi pooblaščenec, mora le-ta od zneska 3400 SIT nakazati Upravni enoti za

takse znesek 850 SIT, preostali znesek 2550 SIT pa je pooblaščenčev prihodek. Postopek izbire pooblaščenca v navedenih pravnih podlagah še ni opredeljen.

▪ **MINISTRSTVO ZA PROMET**

Ministrstvo za promet v letu 2001 in 2002 ni podelilo nobene koncesije. Prihodek proračuna predstavlja najemna pogodba z Luko Koper. Najemnina se plačuje za uporabo državnih zemljišč in pristaniške infrastrukture. V letu 2002 se je obračunavala v višini 20 SIT na tono pretovorjenega blaga v tekočem letu, vendar brez upoštevanja pretovora naftnih derivatov. Najemnina je v letu 2001 znašala 151.016 tisoč SIT, v letu 2002 pa 152.178 tisoč SIT.

Ministrstvo za promet za prihodnje načrtuje sklenitev več koncesijskih pogodb:

1. Koncesije za opravljanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe.
2. Koncesija o upravljanju, vodenju, razvoju in rednem vzdrževanju pristaniške infrastrukture v koprskem tovrnem pristanišču. Izbira koncesionarja poteka skladno s *Pomorskim zakonikom* (Ul. RS 26/01, 21/02), ki določa, da prvo koncesijsko pogodbo o upravljanju, vodenju, razvoju in rednem vzdrževanju pristaniške infrastrukture v koprskem tovrnem pristanišču sklene Republika Slovenija z osebo zasebnega prava, ki opravlja te dejavnosti na dan uveljavitve tega zakona, to je Luko Koper d.d.
3. *Zakon o prevozi v cestnem prometu* (Ul. RS 59/01) določa, da bodo predvidoma v letu 2004 prevoznikom podeljene koncesije za opravljanje javnih linijskih prevozov. Do 31.08.2003 le-ti prejemajo začasne subvencije. *Zakon o prevozi v cestnem prometu* določa kot enega od pogojev za pridobitev licence za opravljanje prevozov, da ima direktor ali pooblaščenca oseba, ki je odgovorna za prevoze, uspešno opravljen preizkus strokovne usposobljenosti. Na tej pravni podlagi je Ministrstvo za promet z izbranim izvajalcem sklenilo pogodbo o izvajanju organizacijskih in strokovno tehničnih opravil za komisijo za preizkus strokovne usposobljenosti za pridobitev licence za prevoze v cestnem prometu. Izvajalec v obdobju od septembra 2002 do septembra 2004 izvaja organizacijska in strokovno tehnična opravila, določena s pogodbo. Kandidati za pridobitev licence plačajo preizkus direktno izvajalcu, ta pa članom izpitne komisije sredstva nakaže neposredno na njihov račun. Pogodba nima finančnih vplivov na proračun.

Skupno vsem tem koncesijam je izvajanje javne službe preko privatnega sektorja. Koncesionar ne prevzema nobenega tveganja, saj je obseg dela zagotovljen, razen v primeru opravljanja linijskih prevozov, kjer država plačuje subvencije. Prihodkov v proračunu se ne pričakuje, način oblikovanja cene, ki jo bo država plačala za opravljene storitve privatnemu sektorju, še ni opredeljen.

Na osnovi *Zakona o DARS* je koncesija podeljena DARS-u za izgradnjo in vzdrževanje avtocest. *Zakon o javnih cestah* (Ul. RS 29/97) ureja koncesijo za graditev javne ceste in

objektov na njej. Pridobi jo lahko domača in tuja pravna ali fizična oseba. Če je s pogodbo o koncesiji za graditev javne ceste in objektov na njej določeno, da jo domača ali tuja pravna ali fizična oseba za določen čas po njeni zgraditvi vodi in izkorišča, se v tej pogodbi uredita tudi vzdrževanje te ceste in izvajanje ukrepov za varstvo ceste in prometa na njej. Tudi v tem primeru je očitno, da ne gre za gospodarsko javno službo. Zakon določa kot javno službo le vzdrževanje cest, graditev sama po sebi ni zagotavljanje neke storitve javnosti.

▪ **MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE**

Pravna podlaga za podelitev koncesij na področju zdravstva sta *Zakon o zdravstveni dejavnosti* (Ul. RS 9/92,26/92, 45/94) in *Zakon o lekarniški dejavnosti* (Ul. RS 9/92,26/92,45/94).

Zakon o zdravstveni dejavnosti pravi:

- Zdravniška delovna mesta v mreži javne zdravstvene službe se razporedijo po območjih in po specialističnih področjih tako, da se zagotovi prebivalcem čim bolj enaka dostopnost do kakovostnih zdravstvenih storitev.
- Zdravniška delovna mesta se v mreži javne zdravstvene službe razporedijo po strokovnih področjih:
 - v javnih zavodih;
 - pri drugih pravnih osebah s koncesijo;
 - pri zasebnih zdravnikih s koncesijo.
- Zdravnik lahko samostojno opravlja zdravniško službo kot zasebni zdravnik, če izpolnjuje pogoje, ki jih določa ta zakon in če je vpisan v register zdravnikov.

Zakon o lekarniški dejavnosti določa:

- Lekarniška dejavnost je del zdravstvene dejavnosti, ki zagotavlja preskrbo prebivalstva ter zdravstvenih zavodov in drugih organizacij z zdravili.
- Lekarniška dejavnost je *javna služba*, ki jo opravljajo javni zavodi in na podlagi *koncesije zasebniki* (v nadaljnjem besedilu: lekarnarji).

S pogodbo o koncesiji koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem lekarniške dejavnosti, pogoje, pod katerimi mora koncesionar opravljati svojo dejavnost, začetek izvajanja koncesije, rok za odpoved koncesije in sredstva, ki jih za opravljanje lekarniške dejavnosti zagotavlja koncedent. Pogodba o koncesiji se sklene v pisni obliki. Če lekarnar umre, ima njegov zakonec ali otrok pravico opravljati lekarniško dejavnost na podlagi izdane koncesije, vendar ne dlje kot pet let od smrti imetnika koncesije. Zakonec ali otrok umrlega lekarnarja, ki izpolnjuje pogoje za samostojno vodenje lekarne, lahko zahteva izdajo koncesije za opravljanje lekarniške dejavnosti.

Na podlagi meril, določenih s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije, izvede občina ali mesto javni razpis za opravljanje lekarniške dejavnosti in pridobitev koncesije. Koncesijo za opravljanje lekarniške dejavnosti podeli pristojni upravni organ občine ali mesta

v soglasju z ministrstvom, pristojnim za zdravstvo, po poprejšnjem mnenju lekarniške zbornice in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Ministrstvo za zdravje je do 31.12.2002 podelilo 1115 koncesij in sicer 849 v osnovni zdravstveni dejavnosti, 69 v lekarniški dejavnosti in 197 v specialistični dejavnosti.

Koncesije ne predstavljajo prihodkov proračuna, saj gre za negativno koncesijo. Proračunski odhodek predstavljajo posredno, preko pogodb, sklenjenih z Zavodom za zdravstveno zavarovanje, ko zanje opravljajo storitve.

▪ **MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE**

Pravna podlaga je *Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti* (Ul. RS 51/91).

Koncesijsko dejavnost posredovanja dela opravljajo kot koncesionarji:

1. agencije za zaposlovanje, ki so na podlagi koncesijske pogodbe pooblašene za opravljanje posredovanja zaposlitev in zagotavljanje dela delavcev drugemu delodajalcu;
2. agencije – študentski servisi, ki so na podlagi sklenjene koncesijske pogodbe pooblašene, da preko napotnice posredujejo delo dijakom in študentom.

Agencije so lahko tudi dvojni koncesionarji, če imajo sklenjeni obe pogodbi. Koncesijske pogodbe se z agencijami za zaposlovanje sklepajo za obdobje do dveh let, za študentske servise pa za eno leto. Popolna vloga vključuje tudi potrdilo o plačanih upravnih taksah študentsko koncesijo v višini 34.000 SIT⁴⁷ in za splošno koncesijo 51.000 SIT in predstavljajo prihodek proračuna.

Prihodek proračuna v letu 2002 za leto 2003 na postavki pobranih upravnih taks je znašal:

- 2.851.000 SIT takse za posredovanje del dijakom in študentom,
- 3.110.000 SIT takse za posredovanje zaposlitev in zagotavljanje delovne sile za leto 2003 in 2004.

Odhodek proračuna je v letu 2002 znašal 2.185 tisoč SIT za posredovanje zaposlitve 79 osebam.

Agencija za zaposlovanje brezposelnim osebam ne sme zaračunavati svoje storitve posredovanja, zato se jim za vsako posredovano zaposlitev brezposelni osebi iz sredstev državnega proračuna zagotavlja plačilo storitve. Višina je določena v posebnem sklepu o določitvi plačila agenciji. Po svoji vsebini je to odhodek proračuna.

⁴⁷ Podatki so zbrani za leto 2002.

Ministrstvo podeli koncesijo, če koncesionar izpolnjuje pogoje in plača upravno takso. Koncesionar za posredovanje zaposlitve zaračuna storitev, ne sme pa zaračunati posredovanja brezposelni osebi. Od zavoda za zaposlovanje dobi plačilo za realizacijo zaposlitve brezposelni osebi.

Na osnovi *Zakona o socialnem varstvu*, ki zagotavlja pravno podlago za podelitev koncesij za izvajanje dejavnosti varstveno delovnih centrov in domov starejših občanov, je bilo v letu 2002 podeljenih 17 koncesij. Koncesionarji za opravljanje javne službe ne plačujejo v proračun, pač pa proračun subvencionira dejavnost varstveno-delovnih centrov (negativna koncesija). V letu 2002 je bil iz postavke 7866 – Koncesije na področju socialnega varstva - izplačan znesek 504.920.842 SIT devetim koncesionarjem.

▪ **URAD ZA PRIREJANJE IGER NA SREČO**

Pravna podlaga je *Zakon o igrah na srečo*, ki določa, da sme klasične igre na srečo trajno prirejati kot svojo dejavnost le delniška družba, ki ima sedež na območju Republike Slovenije, na podlagi posebne koncesije (v nadaljnjem besedilu: prireditelj). Zakon klasičnih iger na srečo ne določa kot gospodarske javne službe. Ta dejavnost tudi nima nobenih znakov javne službe, saj ne gre za opravljanje storitev v javnem interesu niti ne gre za naravni monopol. Nujnost in neobhodnost dobrin in splošno dostopnost teh dobrin nikakor ni potrebna. O dodelitvi koncesije za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo odloča vlada, koncesijsko pogodbo s prirediteljem pa sklene minister, pristojen za finance. Za dodeljeno koncesijo mora prireditelj plačevati koncesijsko dajatev. Obračunavanje in plačevanje koncesijske dajatve nadzira davčni organ. Osnova za obračunavanje in plačevanje koncesijske dajatve je vrednost vplačil, doseženih s prodajo srečk in zmanjšanih za izplačane dobitke. Osnova za plačevanje koncesijske dajatve se ugotavlja mesečno. Od te osnove je prireditelj dolžan obračunati in plačati koncesijsko dajatev v odstotku, ki ga določi vlada s sklepom o dodelitvi koncesije, in sicer v petih delovnih dneh po poteku meseca za pretekli mesec. Koncesija za trajno prirejanje klasičnih iger na srečo se dodeli za največ deset let in se po poteku te dobe lahko podaljša.

V letu 2002 analiza pobranih koncesij kaže sledečo sliko:

- Koncesijske dajatve:
 - o skupaj zaračunane koncesijske dajatve 11.218.988.000 SIT
 - o posebne igre na srečo 7.007.715.000 SIT
 - o klasične igre na srečo 4.211.273.000 SIT
- Osnova za izračun koncesijske dajatve:
 - o vrednost vplačil, doseženih s prodajo srečk in zmanjšanih za izplačane dobitke;
 - o vrednost prejetih vplačil za udeležbo pri posamezni vrsti iger, zmanjšana za izplačane dobitke za posamezno vrsto iger;
 - o prihodek od iger, ki jih igrajo igralci drug proti drugemu.

- Koncesijske dajatve od *klasičnih* iger na srečo se v celoti razdelijo:
 - o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij,
 - o Fundaciji za financiranje športnih organizacij.
- Koncesijske dajatve iz naslova *posebnih* iger na srečo se delijo:
- o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij 2%
 - o Fundaciji za financiranje športnih organizacij 2%
 - o Preostanek se v znesku 50:50 razdeli v :
 - prihodek lokalnim skupnostim
 - prihodek proračuna

V letu 2002 je bilo podeljenih koncesij za :

- | | |
|--|-----|
| o trajno prirejanje iger na srečo | 15, |
| o posebne igre na srečo v igralnicah | 14, |
| o posebne igre na srečo v igralnih salonih | 28. |

▪ **MINISTRSTVO ZA INFORMACIJSKO DRUŽBO**⁴⁸

Pravno podlago podeljenih koncesij predstavljata:

- *Zakon o telekomunikacijah*, ki določa, da se tržne telekomunikacijske storitve lahko opravljajo na podlagi predhodne priglasitve, na podlagi dovoljenja ali na podlagi koncesije za uporabo radiofrekvenčnega spektra ter
- *Uredba o podelitvi koncesij za uporabo radiofrekvenčnega spektra*.

V letu 2001 so znašali prihodki proračuna iz naslova koncesij za radiofrekvenčni spekter 28.919.546.376,66 SIT, v letu 2002 pa so prihodki iz tega naslova zaradi ustanovitve Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto ugasili.

Koncesionarji so bili v letu 2002 naslednji: Mobitel, Simobil, Western Wireless International, Iridium Italia S.p.A. Skladno z Zakonom o telekomunikacijah se koncesij ne podeljuje več, podeljujejo pa se dovoljenja, kar je v pristojnosti Agencije za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto. Pristojbina za podelitev izključne pravice je prihodek državnega proračuna, vse druge pristojbine, ki jih zaračunava Agencija, pa so prihodek sklada za telekomunikacije in so vir financiranja Agencije. Zakon podrobnejših določb o tej koncesiji nima, izrecno pa ne gre za gospodarsko javno službo, pač pa za nekatere tržne telekomunikacijske storitve, ki jih v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija.

⁴⁸ Ministrstvo za informacijsko družbo je delovalo v obdobju 2000-2004.

▪ **MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO**

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ne podeljuje koncesij, niti nima drugih oblik sodelovanja s privatnim sektorjem. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS razvija sodelovanje javnega in zasebnega partnerstva preko koncesijskih in najemnih pogodb.

Pravna podlaga za podelitev koncesij za gozdove in najem kmetijskih zemljišč je *Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS*, ki določa: da prenos kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov iz prvega in drugega odstavka 14. člena tega zakona ne vpliva na pravice upravljavcev, da nadaljujejo z uporabo in upravljanjem kmetijskih zemljišč in gozdov, če jih obdelujejo oziroma izkoriščajo sami kot dober gospodar, do izdaje pravnomočne odločbe o denacionalizaciji oziroma do podelitve koncesije ali sklenitve zakupne pogodbe v skladu z zakonom. Po pravnomočnosti odločbe o denacionalizaciji imajo upravljavci kmetijskih zemljišč in gozdov, zajetih v tej odločbi, pravice in obveznosti po zakonu o denacionalizaciji.

Osnovo za izračun koncesijske dajatve določa Uredba o koncesijah za izkoriščanje gozdov v lasti RS, na osnovi katere je podeljenih 15 koncesij. V letu 2001 je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov ustvaril 655.429 tisoč SIT plačanih prihodkov, vrednost plačil pa je znašala 504.960 tisoč SIT. V letu 2002 so se prihodki iz tega naslova povečali in so znašali 760.416 tisoč SIT, od tega pa je bilo dejansko vplačano 637.605 tisoč SIT. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov ima sklenjenih še cca. 16.000 najemnih pogodb za skupno površino 54266 ha. Zakupnina je vezana na cenik Sklada, ki ga vsako leto sprejme svet Sklada. Zakupne pogodbe so dolgoročnega značaja.

▪ **VETERINARSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Zakon o veterinarstvu (U1.RS 33/01,82/94) ureja koncesijo javne veterinarske službe. Veterinarsko javno službo ne imenuje gospodarska javna služba in postopek podelitve je urejen drugače, kot ga določa *Zakon o gospodarskih javnih službah*, saj ne predvideva koncesijskega akta. Na osnovi tega zakona, ki je pravna podlaga za podelitev koncesij, je Veterinarska uprava Republike Slovenije v letu 2002 na podlagi javnih razpisov sklenila 88 pogodb o izvajanju javne veterinarske službe (v nadaljevanju: VURS). Navedeni zakon opredeljuje, katere so dejavnosti javne veterinarske službe, kar je podlaga za plačila iz proračuna za opravljene storitve.

Zakon o veterinarstvu določa:

- Veterinarske dejavnosti izvajajo VURS, Nacionalni veterinarski inštitut Veterinarske fakultete Univerze v Ljubljani, veterinarske organizacije, pooblaščen laboratoriji drugih organizacij, Veterinarska zbornica ter druge organizacije, ki pridobijo koncesijo po tem zakonu. V primerih, ko ni zagotovljeno izvajanje predpisanih dejavnosti javne veterinarske službe, naloži VURS začasno izvajanje dejavnosti drugemu nosilcu koncesije.

- VURS dodeli koncesije za opravljanje javne veterinarske službe nosilcem na podlagi javnih razpisov, ki se objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije. Postopek odpiranja in ocenjevanja vlog izvaja komisija, ki jo imenuje generalni direktor VURS. Pri odpiranju vlog so lahko prisotni pooblaščen predstavniki prijaviteljev. Izid javnega razpisa se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.
- VURS odloči o izbiri koncesionarja z odločbo v upravnem postopku. V odločbi morajo biti poleg izbrane organizacije navedeni tudi veterinarji, ki bodo dodeljeno veterinarsko dejavnost izvajali.
- O izbiri koncesionarja za opravljanje osemenjevanja odloča VURS v soglasju z ministrstvom, pristojnim za živinorejo. Medsebojna razmerja med VURS in koncesionarji, vključno z NVI, se podrobneje uredijo s pogodbami. Zoper odločbe iz tega člena ni pritožbe, možen pa je upravni spor.

Država tudi v tem primeru pri zasebniku zakupi del kapacitet, proste kapacitete pa izvajalec ponudi na trgu.

▪ **MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR**

Pravnih aktov, ki urejajo področje podeljevanja koncesij, je največ s področij v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor.

Do nedavno veljavni *Zakon o varstvu okolja* (Ul.RS 32/93,44/95,1/96,9/99,22/2000) je določal, da lahko republika ali lokalna skupnost kot koncedent proti plačilu podeli koncesijo na naravni dobrini (opredeljeni kot naravno javno dobro, naravni vir in/ali naravna vrednota, ki je v njeni lasti), pravni ali fizični osebi kot koncesionarju, če je ta usposobljena za njeno upravljanje, rabo ali izkoriščanje. Koncesija na naravni dobrini se lahko podeli, če so izpolnjeni vsi okoljevarstveni pogoji, ki so s tem zakonom določeni za posege v okolje in za zavarovanje naravnega bogastva. Koncesija se lahko podeli samo na podlagi javnega razpisa, če zakon ne določa drugače.

Na osnovi *Zakona o rudarstvu* (Ul. RS 56/99) je MOP (v obdobju 2000-2004: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo – MOPE) podelilo 189 koncesij, prihodki iz tega naslova v proračun pa so v letu 2002 znašali 153.475 tisoč SIT. MOP način podeljevanja koncesij za izkoriščanje vodotokov rešuje z *Zakonom o vodah* ter z uredbami. Sprejetih je 33 uredb iz njihove pristojnosti. Na osnovi 28 uredb je podeljenih 355 koncesij. *Zakon o regijskem parku Škocjanske jame* (Ul.RS 57/96,7/99) določa, da država podeljuje koncesije za rabo delov parka. S koncesijskim aktom, ki je predpis vlade, vlada določi pogoje, pod katerimi se podeli koncesija na podlagi javnega razpisa. O izbiri koncesionarja odloča vlada z upravno odločbo. *Zakon o naravnem rezervatu Škocjanski zatok* ne govori o koncesiji na naravni dobrini, pač

pa določa, da vlada RS podeli koncesijo za upravljanje rezervata, ki je javna služba. Vlada RS je v letih od 1994 do 2001 sprejela 10 uredb o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vode na posameznih odsekih vodotokov za vzrejo salmonidnih vrst rib. Koncesija se plačuje vsako leto posebej v celotnem času trajanja koncesije. Višina plačila je sorazmerna razpoložljivosti vode in vrednosti, ki jo za vzrejene vodne organizme imetniki koncesije pridobijo na trgu. Vlada RS je v letih od 1994 do 2002 sprejela 14 uredb o koncesijah za gospodarsko izkoriščanje vode na posameznih odsekih vodotokov za proizvodnjo električne energije.

3.4 Javno-zasebno partnerstvo v lokalnih skupnostih

Nekaj uspešnih projektov po sistemu javno-zasebnega partnerstva je bilo izpeljanih tudi na lokalni ravni, kot n.pri mariborska čistilna naprava, a na ravni države se ti podatki ne zbirajo. Izvedba ankete v 197 občinah pa ni bila opravljena. Na ravni lokalnih skupnosti Slovenija nabira prve izkušnje na področju sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Že leta 1998 je lokalna skupnost v Murski Soboti komunalno infrastrukturo gradila s koncesijo. V anketi, opravljeni v tem letu, pa je kar 16 od 26 anketiranih občin izrazilo interes za sodelovanje z zasebnim partnerjem pri financiranju infrastrukturnih projektov in kot razlog za to največkrat navedlo pomanjkanje razpoložljivih tradicionalnih virov. Najpogosteje navedeni razlogi za razkorak med načelno podporo takemu sodelovanju in ne udeleženi sodelovanjem so problemi lastništva, pomanjkljiva zakonodaja, premajhno poznavanje tovrstnega modela financiranja ter pomanjkanje poslovnega interesa. Nedvomno pa je k manjšemu interesu zasebnega kapitala prispevala tudi država, ki ni pravočasno izvedla reforme oblikovanja cen komunalnih storitev (Mrak, 1998, str. 29).

Leta 2004 se je javna služba čiščenja komunalnih voda v štirih občinah izvajala po modelu BOT. Centralna čistilna naprava v Mariboru (v nadaljevanju: Aquasystems), katere vrednost znaša 50 mio USD, je s pomočjo Evropske banke za obnovo in razvoj (v nadaljevanju: EBRD) zgrajena na podlagi 22-letne koncesije. Interes na strani zasebnega sektorja je bil velik, saj se je na razpis prijavilo 17 konzorcijev (Foreign Direct investment in Central and Eastern European Infrastructure, 1996, str. 12). Aquasystems je družba, ki izvaja dejavnost čiščenja odpadnih komunalnih in meteorčnih voda po metodi BOT. Delničarji družbe so Petrol d.d., Skupina Suez Environment in Degremont iz Francije ter Porr Infrastruktur, Stewag in Styrcin iz Avstrije. Projekt je poleg EBRD so-financiran še iz lastniškega kapitala in podrejenega kredita delničarjev. Zasebni sektor zagotavlja tudi menedžerske storitve in nadzor poteka projekta. To je bila ena največjih neposrednih tujih investicij v Sloveniji. V letu 2004 se Mestna občina Maribor sooča s problemom zagotavljanja sredstev za plačilo obveznosti po koncesijski pogodbi. Problem odplačila je nastal, ker je država zavrnila predlog povečanja cen čiščenja odpadnih voda končnim potrošnikom⁴⁹. Prispevki, ki jih le ti

⁴⁹ Cene storitev občinskih gospodarskih javnih služb se oblikujejo skladno s predpisi, ki urejajo oblikovanje cen storitev. Na podlagi cen storitev javne službe za leto 2003 je razvidno, da te niso oblikovane na enoten način. Razlike se pojavljajo predvsem zaradi različnega deleža, ki je v ceni storitev namenjen investicijam in investicijskemu vzdrževanju. Cene se gibljejo od 313,75 do 131,5 SIT/m³. Najvišja cena je v Kranjski gori, kjer znaša 313,75 SIT/m³ in jo uporablja 5247 prebivalcev. Cena odpadnih voda v Mariboru znaša 138,04 SIT/m³, kjer pa čistilno napravo uporablja 110.668 prebivalcev (interni podatki Ministrstva za finance).

plačujejo, pa ne zadoščajo za pokrivanje storitvene pristojbine, ki jo je Mestna občina Maribor po pogodbi dolžna plačati.

Poleg čistilnih naprav so s sredstvi zasebnega sektorja zgrajeni tudi energetske objekti, zlasti kogeneracija. V zadnjem času se na lokalni ravni povečuje javno-zasebno partnerstvo pri izgradnji šol zlasti po sistemu finančnega leasinga. V tretjem delu magistrske naloge razčlenjujem možnosti javno-zasebnega partnerstva pri izgradnji nove bolnišnice.

3.5 Povzetek poglavja

Potrebujemo oblast, ki z zakoni doseže spoštovanje družbenega dogovora o tem, kaj je prav in kaj ne. To je težko vprašanje, brez univerzalnega odgovora. Pri odgovarjanju nanj se pokaže moč različnih interesnih skupin. Praksa kaže, da so zakoni minimalni standard in le redko zajamejo kompleksnost resničnosti. Realnost poslovnega in političnega sveta dokazuje, da se mora etičnost splaćati (Jaklič, 2004, str. 11). Slovenska praksa je bila ob pomanjkljivi in delno obsolentni zakonodaji prisiljena sama iskati primerne rešitve pravnih razmerij, zato bi bil krovni zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki bi ga dopolnjevale rešitve iz specialne zakonodaje za posamezna področja potreben. Nov zakon bi za vsa področja enotno uredil postopek sklenitve sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Kakšen bo zakon, je v prvi vrsti odvisno od tega, kaj Slovenija želi z zakonom doseči. Z ekonomskega vidika je zadeva jasna: odpreti javni sektor, dopustiti določeno stopnjo tekmovalnosti, zmanjšati pritisk na javne finance in prenesti del tveganja na zasebnika. Koncesije gradenj in koncesije storitev so dolgoročni posli, zato mora država privatnemu kapitalu zagotoviti dolgoročno pravno varstvo, saj mu tovrstne investicije prinesejo pozitiven rezultat le na dolgi rok. Graf 5 grafično prikazuje opredelitev koncesij, kot jih navaja predlog Zakona o koncesijah.

Graf 5: Grafični prikaz opredelive koncesij

Kaj je koncesija?	
OPRAVLJANJE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE Telekomunikacije, gozdarska služba, igre na srečo	RABA NARAVNIH VIROV vode, rudarska pravica, nabrežine
OPRAVLJANJE JAVNE SLUŽBE zdravniki, zobozdravniki, veterinarji študentski centri	INVESTIRATI, VZDRŽEVATI, UPRAVLJATI GRAJENO JAVNO DOBRO planinske kočje, outsource za bolnišnice, šole
Delna ali popolna IZGRADNJA JAVNE INFRASTRUKTURE Ceste, železnice, pomoli, bolnišnice, šole, komunikacije	IZVAJATI DRUGO DEJAVNOST, INVESTIRATI VZDRŽEVATI OBJEKTE IN NAPRAVE posebne koncesije
UPRAVLJANJE, VZDRŽEVANJE JAVNE INFRASTRUKTURE Ceste, železnice, pomoli, bolnišnice, šole, komunikacije	INVESTIRANJE V DEL ALI CELOTNO JAVNO INFRASTRUKTURO ALI UPRAVLJANJE

Vir: Lastna izdelava

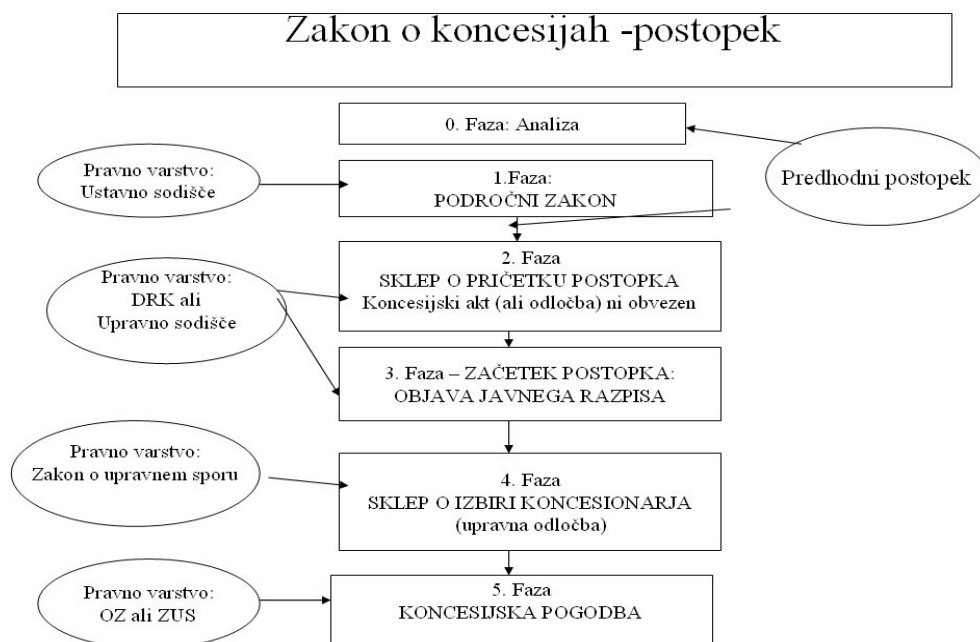
Slovenski pravni sistem v tujini še nima takega ugleda kot mednarodno sodišče ali mednarodna arbitraža, ki bi v pogodbi med javnim in zasebnim sektorjem bila lahko izbrana za reševanje sporov. Dopustiti zakonsko možnost, da se koncesija odvzame v »javnem interesu« po upravnem postopku, je lahko zlasti za tuje privatne investitorje preveliko tveganje. Pri zaščiti javnega interesa se postavlja vprašanje opredelitve tega izraza, pri katerem tudi pravniki niso enotni. Kljub vsemu povedanemu pa Evropska banka za obnovo in razvoj ocenjuje, da Slovenija v 70% izpolnjuje mednarodno sprejete standarde in da imamo vzpodbudno okolje za javno-zasebno partnerstvo. Med državami srednje, južne in vzhodne Evrope, ki nimajo posebnega zakona o koncesijah, je Slovenija na prvem mestu. Od držav, ki so ta zakon sprejele, pa je le Litva oblikovala vzpodbudnejše poslovno okolje⁵⁰ (Priloga 1).

Iz prikazanega stanja na področju koncesij v Sloveniji izhaja, da bi bilo smiselno v prvi fazi poenotiti terminologijo in urediti javno-zasebna vlaganja v celoti, ne le področje koncesij. Slovenska pozitivna zakonodaja ureja institut »zasebnih vlaganj« enotno in omogoča popolno poplačilo investicije iz javnih sredstev. Tako določilo bi bilo smiselno po zgledu Italije spremeniti tako, da bo določen najvišji delež javnega sofinanciranja (Mužina, 2003, str.14). Koncesije podrobno opredeljujejo področni zakoni. S posebnim zakonom, ki bo določal postopke, pogoje in področja, pa je potrebno opredeliti, kje je javno-zasebno partnerstvo za

⁵⁰ Third PPP Alliance Meeting Barcelona, Spain, 14 September 2004.

povečevanje državne blaginje zaželeno in katera so tista področja, kjer sodelovanje privatnega kapitala ni zaželeno. Smiselno bi bilo tudi poenotiti postopek podelitve koncesij. Graf 6 nakazuje možen potek podeljevanja koncesij in možno pravno varstvo v posameznem koraku.

Graf 6: Postopek podelitve koncesij⁵¹



Vir: Lastna izdelava

Socioekonomska analiza kaže na to, da je država vedno manj zaščitnik t.i. »javnega interesa«. Vladna politika je toliko bolj specializirana in deluje v smeri zadovoljevanja interesov vseh, kolikor bolj imajo politične stranke v zakupu državo. Pri tem gre za interese posamezne stranke in tudi za skupne interese vseh strank, da preživijo do naslednjih volitev in delujejo tako, da so njihove možnosti za ponovno izvolitev čim večje. Povedano pa lahko zmanjšuje varnost naložb privatnega sektorja v javni sektor z vidika zasebnika. Slovenija svojim državljanom zagotavlja visoko stopnjo socialnega varstva. Vstop privatnega kapitala, katerega prvi cilj je ustvarjanje dobička za lastnike, bi za koga lahko pomenil ogrožanje dosežene stopnje socialnosti.

⁵¹ Pojasnilo uporabljenih kratic: DRK – Državna revizijska komisija, OZ- Obligacijski zakonik, ZUS – Zakon o upravnem sporu

4 Hipotetični primer sodelovanja javnega in privatnega sektorja pri izgradnji infrastrukture v zdravstvu

Infrastruktura je bistveni element kolektivnega življenja prebivalstva. Da bi ljudje lahko živeli skupaj, morajo progresivno urejati prostor in iz njega potegniti koristi in ustvariti okolje, ki je primerno za izvajanje njihovih gospodarskih, socialnih in kulturnih aktivnosti. Ob upoštevanju lokalnih pogojev, tehničnih možnosti in razpoložljivih finančnih sredstev, morajo vključiti vse vire kreativnosti za skupno izgradnjo in upravljanje življenjskega okvira, ki je prilagojen njihovi obliki civilizacije. Ko gre za bistvene investicije v skupno življenje družbe, ima javna oblast na vseh nivojih v državi posebno odgovornost. Zaradi svojih izvirnih pravic javna oblast definira pravni, administrativni in institucionalni okvir ter določa gospodarsko, finančno, davčno politiko. Na področju infrastrukture in javnih storitev je bistvenega pomena, da so politični organi oblasti sami popolnoma prepričani o gospodarskem in socialnem interesu za razvoj sodelovanja z zasebnim sektorjem. Čeprav delna ali popolna privatizacija in s tem povečana konkurenčnost panoge lahko izboljša delovanje javnih služb, pa je sodelovanje javnega sektorja kot regulatorja in zakonodajalca še vedno bistvenega pomena. Zakonodajalec mora biti sposoben od zasebnega sektorja pridobiti vse pomembne informacije. Zakonodajni postopki morajo biti pregledni in odprti za vse zainteresirane stranke, tudi za končne potrošnike. Investicije v javno infrastrukturo so kapitalno intenzivne, doba vračanja vloženih sredstev pa je dolga.

Vsako narodno gospodarstvo potrebuje infrastrukturne naložbe, ki niso samostojno produktivne, vendar je od njihovega obstoja odvisna produktivnost ali celo obstoj drugih ekonomskih enot. Naložbe, ki so pogoj vsakega ekonomskega dogajanja, predstavljajo za narodno gospodarstvo fiksne stroške. Z vse večjim gospodarskim razvojem rastejo tudi potrebe po infrastrukturnih investicijah. Značilnost te infrastrukture so nastopanje na omejenem ali čisto monopolnem trgu, nedeljivost ponudbe, zelo visoka investicijska sredstva, težka merljivost in dolgoročnost eksternih učinkov ter malo možnosti alternativne uporabe. Infrastruktura sodi med najpomembnejše dejavnike gospodarskega razvoja države, saj razvitost infrastrukturnih dejavnosti določa uspešnost države pri razvoju in diverzifikaciji proizvodnje, širitvi trga in krepitvi mednarodnih povezav, pripomore k zmanjševanju revščine in izboljšanju ekoloških razmer in z njimi kakovosti življenja ljudi. V pogledu zasebnega sodelovanja in financiranja postaja infrastruktura ena od najhitreje rastočih sektorjev na svetu. OECD v študiji *Privatisation of public Utilities* navaja razloge, ki so privedli do privatizacije (Nestor, Mahboobi, 1999, str.1):

1. Svetovne politične spremembe so odstranile nekatere poglede na obvladovanje in delovanje javnega sektorja.
2. S padcem železne zavesne ni bilo več potrebe po državni zaščiti podjetij, ki delujejo v javnem interesu.
3. Slabo poslovanje javnih podjetij in spremenjen pogled na vlogo države so razlogi, da javno upravljanje infrastrukture ni nujno.

4. Naraščajoče povpraševanje zahteva večja vlaganja, obenem pa proračunske omejitve večjih izdatkov javnega sektorja ne dopuščajo.

Kapital, vložen v infrastrukturo, je nepovratno izgubljen za druge namene. Državno sodelovanje pri gradnji, upravljanju in njenem vzdrževanju je potrebno zaradi enotnega ukrepanja na tem področju. Privatna in javna podjetja imajo praviloma različno postavljene cilje. Javno podjetje ima lahko za nalogo, da opravlja tudi nerentabilno dejavnost zaradi ohranjanja ravni zaposlenosti ali javnega interesa.

Če se država odloči prepustiti izvajanje javne infrastrukturne dejavnosti zasebnemu podjetju in hoče uveljaviti javni interes, ima več možnosti:

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

Sodelovanje zasebnega sektorja pri načrtovanju, konstrukciji in izkoriščanju velikih javnih infrastruktur predstavlja temeljito poseganje v dnevno delovanje posamezne družbe. Takšno poseganje je lahko le dolgoročno.

Procesi liberalizacije na področju javne infrastrukture so se pričeli s sprejetjem temeljne zakonodaje, ki jih sploh omogoča, ter prvimi aktivnostmi na področju telekomunikacij in delnim odpiranjem trga električne energije. Procesu liberalizacije in vzpostavitve neodvisnih regulatorjev agencij bo sledil proces privatizacije (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2003, str. 48). Procesi liberalizacije še ne odražajo kvalitetnejših storitev in nižjih cen (Report on Structural Reforms, 2003, str. 12).

Zagotavljanje zasebnih vlaganj ob pogoju zagotavljanja trajnostnega razvoja je lahko zaradi večjih stroškov (kot n.pr. varstvo okolja) za sredstva privatnega sektorja ovira. Poseganje po preneseni pravici upravljanja, po koncesijah ali kakršnikoli drugi obliki partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem za izboljšanje kakovosti javnih storitev, predstavlja eno od sredstev modernizacije nacionalnih gospodarstev. Partnerstvo prispeva tudi k ponovnemu usmerjanju vloge in sredstev javne oblasti k njenim izvirnim nalogam. Razvoj infrastruktur in uvajanje novih tehnologij sta hitrejša. Ker je izvedba projektov, od konstrukcije do gospodarske rabe, usmerjena na kakovost storitev, omogoča večje upoštevanje potreb na strani povpraševanja in hitrejše prilagajanje razvoju ter tako omogoča hitro modernizacijo gospodarstva.

Strateški cilji razvoja slovenske gospodarske infrastrukture so, po opredelitvah Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, zagotoviti zanesljivo in stroškovno učinkovito oskrbo s storitvami na področju energetike, prometa, telekomunikacij ter komunalnih storitev. Prioritetne smeri ukrepanja so (Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2003, str. 48):

1. nadaljevanje programov izgradnje gospodarske infrastrukture;

2. liberalizacija in privatizacija infrastrukture;
3. vključevanje zasebnega kapitala v izgradnjo in financiranje infrastrukture ter
4. zagotavljanje kvalitetne oskrbe podjetij in prebivalstva s storitvami gospodarske infrastrukture.

Cilji odpiranja infrastrukture privatnemu kapitalu so (OECD, 2000):

1. Izboljšanje učinkovitosti panoge in s tem povečanje obsega in kakovosti infrastrukturnih storitev, ki jih dobi družba za dani obseg sredstev, namenjenih za ta namen.
2. Povečanje investicijskih možnosti za infrastrukturna podjetja, ki jih sedaj omejujejo restriktivne javne finance.
3. Vpeljava konkurence na področje, ki ga sedaj obvladujejo monopoli.

Enotnega modela tudi za izvedbo PPP ni. Model se vedno na novo gradi glede na obliko sodelovanja in glede investicije same. Projekti, ki so financirani po modelu PPP, zahtevajo različno obravnavo skladno s tem, kako se opravljene storitve plačujejo. Investicije, katerih rezultat so storitve za trg, zahtevajo drugačno obravnavo. Pomemben dejavnik uspešnosti projekta je v takih primerih analiza občutljivosti. V kolikor večino storitev, ki so predmet PPP modela, zakupi ali najame država ali sklad, analiza občutljivosti ni več tako pomembna. Tak primer bi bil v Sloveniji lahko zdravstvo. Večino storitev, ki jih lahko nudi zdravstveni sektor, najame in plača ZZS, manjši del prostih kapacitet je namenjen trgu. V vsaki fazi PPP procesa pa mora biti zagotovljen nadzor. Le-ta je še posebej pomemben v procesu izbiranja zasebnega vlagatelja (Guidelines for the Reporting Arrangements, Role and Function of a Process Auditor in Public Private Partnership Project, 2004).

Obstoj naslednjih treh utemeljenih razlogov pojasnjuje, zakaj mora vlada še nadalje ukrepati na področju infrastrukture:

1. Potrebe po izboljšanju in posodobitvi ter povečanju objektov in naprav so velike v prav vseh sektorjih infrastrukture. Kaže, da stroški potrebnih naložb presegajo finančne zmožnosti javnega sektorja - tudi če upoštevamo posojila na mednarodnih trgih kapitala.
2. Tudi če bi javni sektor lahko financiral vso potrebno širitev, posodobitev in vzdrževanje infrastrukture, mednarodne izkušnje jasno kažejo, da tudi investitorji iz zasebnega sektorja lahko ne le koristno prispevajo k stalnemu vzdrževanju, izboljšanju in posodobitvi infrastrukturnih objektov in naprav, temveč tudi k njihovemu učinkovitemu delovanju.
3. Vključitev Slovenije v Evropsko unijo (EU) zahteva znatne izboljšave ne le fizične infrastrukture države in storitev, ki jih ta zagotavlja, temveč tudi pravnega in regulativnega okvira za to infrastrukturo.

4.1 Sofinanciranje projektov

Projektno financiranje predvideva, da zasebnik angažira različne finančne vire, od kapitalskih vložkov do posojil. Posojilodajalci bodo zagotovili sredstva za financiranje projekta predvsem na osnovi ocene, ali bo projekt sposoben generirati dovolj finančnih prilivov za servisiranje najetih dolgov in razpoložljivega kapitala.

Oblika in stopnja sodelovanja javnega in privatnega sektorja sta odvisni od sledečih elementov:

1. ali storitve opravlja privatni ali javni sektor,
2. ali kapital za investicije zagotavlja javni ali privatni sektor,
3. ali se storitve plačujejo preko javnih institucij ali se zaračunavajo za vsak primer,
4. kdo in kako zagotavlja kvaliteto storitev.

Gradnjo zgradb, ki so bile prej odvisne od proračunskega denarja, prevzame privatni sektor. Najemnik investitorju za zgradbo plača najemnino, ki vključuje stroške izgradnje, najema, izvajanja vnaprej dogovorjenih storitev ter seveda premijo za tveganje, ki ga je privatni sektor prevzel s tem, da se je vključil v investicijo.

Projekte javno-zasebnega partnerstva lahko razvrstimo v tri različne oblike:

1. Projekti, ki v celoti povrnejo svoje stroške

V to skupino vključimo projekte, ki kažejo notranjo zmožnost za generiranje denarnih tokov na osnovi plačil uporabnikov. Takšni potencialni prihodki omogočajo zasebnemu sektorju polno povračilo stroškov investicije v času trajanja pogodbenega razmerja. Javni sektor pri takem projektu omeji sodelovanje le na določanje potrebnih pogojev za izvedbo projekta. V njegovi pristojnosti je načrtovanje, izvedba javnih razpisov in pomoč pri administrativnih postopkih.

2. Projekti kjer plačila povrne javni sektor

Takšna oblika projektov vključuje javne zgradbe, kot so zapori, šole, bolnišnice, kjer zasebni vlagatelj, ki jih zgradi in/ali vzdržuje, svoje storitve nudi neposredno javnemu sektorju in plačilo za opravljeno delo prejme od javnega sektorja. Tipičen primer takega sodelovanja je leasing. Pri tem pa je pomembno ugotoviti razmerje med stroški in učinkovitostjo, ki hkrati izpolnjuje kakovostne standarde, potrebne za gradnjo in upravljanje.

3. Projekti, ki zahtevajo javni prispevek

Sem sodijo projekti, kjer prihodki s strani uporabnikov niso dovolj, da bi v popolnosti krili sredstva, ki so bila uporabljena za njihovo izvedbo. V teh primerih je potreben javni prispevek, da bi zagotovili njihovo izvedljivost. Javni sektor prevzame ključno vlogo pri zbiranju zasebnih sredstev, ki ne bodo na voljo brez javne intervencije zaradi tveganja, ki je povezano s projektom. Glavni razlog za intervencijo javnega sektorja pri teh projektih so

gospodarske in socialne koristi, ki so povezane s projektom. Prednost za zasebna vlaganja je večja učinkovitost zaradi zasebnega upravljanja ob hkratnem znižanju in podaljševanju investicij. Tak je primer ponovne kvalifikacije urbanih območij povezanih z gradnjo stanovanj ali zmanjšanje prometnih zastojev s pomočjo urbanih in podzemnih železnic, ki pritegnejo javno intervencijo z namenom, da se prebivalcem zagotovijo boljši življenjski pogoji. Takšne pozitivne eksternalije upravičujejo javni prispevek.

Za sprejemanje odločitve, ali je projekt primeren za PPP, je potrebno odgovoriti na naslednja vprašanja:

- ali gre za projekt, kjer je izključno socialni in ekonomski interes, katerega storitve lahko opredelimo kot pomembno politično opcijo. Izogniti se je potrebno političnemu vplivu;
- ali projekt vključuje znano in preizkušeno tehnologijo, za katere storitve obstaja na trgu prostor;
- projekt je za ministrstvo (agencijo) visoko na prioriteten seznamu;
- finančni tok za projekt je s strani ministrstva (agencije) zagotovljen;
- projekt je zanimiv za mednarodne finančne institucije in podjetja;
- za nadaljnje uspešno sodelovanje privatnega in javnega sektorja ter razvoj modela sodelovanja je pomembno, da so projekti uspešni za vse sodelujoče stranke.

4.2 Tveganja in njihova delitev

Za uspešno izvedbo projekta je potrebno med privatni in javni sektor pošteno in nepristransko razporediti tveganje, vlogo, odgovornosti in nagrado. Večje finančno tveganje kot prevzame posamezna stran, večjo ekonomsko korist pričakuje. Enako je z delitvijo funkcij in odgovornosti. Tveganje je učinkovito razporejeno, ko je dodeljeno stranki, ki ga najbolje upravlja in se pred njim zavaruje. Poslovna tveganja, povezana z načrtom, gradnjo in zagotavljanjem finančnih sredstev naj bi tako upravljal zasebni vlagatelj, država pa naj bi upravljala politična tveganja (Webb, 1995, str. 81). Vsaka kategorija tveganja mora biti obravnavana posebej in za vsako tveganje mora biti dogovorjeno, kako se bo delilo in upravljal z njim. Stranka, ki prevzame več funkcij in dnevnega upravljanja ali stranka z močjo odločanja (major decision-making) lahko pričakuje večji delež ekonomskega povračila. Za uspešna pogajanja je bistveno, da se obe strani zavedata pomena povedanega in da pristopita k pogajanjem z zavedanjem, da bo pričakovan delež sorazmeren z vloženim prispevkom. Obe pogodbeni stranki morata na pogajanjih izraziti spoštovanje in razumevanje nasprotne strani, toleranco, odgovornost, a obenem pričakovati nagrado iz partnerstva.

V tabeli 3 so povzeta deželna tveganja in projektna tveganja, ki opredeljujejo zanimanje investitorjev.

Tabela 3: Deželna in projektna tveganja, ki določajo zanimanja investorjev

Značilnosti	Zasebna vlaganja so lažja, ker je:	Vzroki
Država		
Deželno tveganje	nizko	Večje zanimanje zasebnih vlagateljev
Velikost države	velika	Večje zanimanje zasebnih vlagateljev
Devizno poslovanje	Konvertibilni tečaj	Večje zanimanje tujih investorjev
Zakonodajni okvirji	Zakoni in sodna praksa obstajajo	Večje zaupanje posojilodajalcev in investorjev
Projekt		
Tržišče	Prodaja podjetju namesto javnosti	Manjši politični vpliv, manj zakonskih ovir
Stabilni denarni tok	Pogodbeni paket (vzemi ali plačaj)	Ugodno za kreditodajalce in investitorje
Novogradnja ali prevzem obstoječega?	Novogradnja je boljša kot privatizacija obstoječih kapacitet	Manj političnih sporov
Velikost projekta	Manjši projekt je lažje izvesti Večji projekt je za investitorje privlačnejši	Doseganje kompromisov je lažje, če je manj vključenih strank in če so investitorji sposobni (tudi finančno) izpeljati posel
Prodajalec ali kupec je državno podjetje	Večja kreditna sposobnost	Zmanjšuje posojilodajalčevo in investitorjevo tveganje

Vir: IFC, 1996, str. 45

Infrastrukturni projekti so povezani z več vrstami tveganj, ki jih lahko razdelimo v naslednje skupine (EIC White Book on BOT/PPP, 2004 str. 20):

- javna tveganja (politična, administrativna, zakonodajna, reševanje sporov)
- tehnična tveganja (zasnova, konstrukcija),
- finančna tveganja,
- tveganja povpraševanja (izkoriščanje kapacitet)
- tveganja v zvezi s prihodki,
- tveganja višje sile,
- tveganja makroekonomske narave in
- pravna tveganja.

Za zagotovitev ustreznih virov financiranja je potrebno vzpostaviti ustrezne mehanizme upravljanja tveganj. Za posojilodajalca je pomembno tudi tržno tveganje, nekomercialno tveganje, zavarovalniški sporazumi ter sklenjen sporazum med državo in naročnikom.

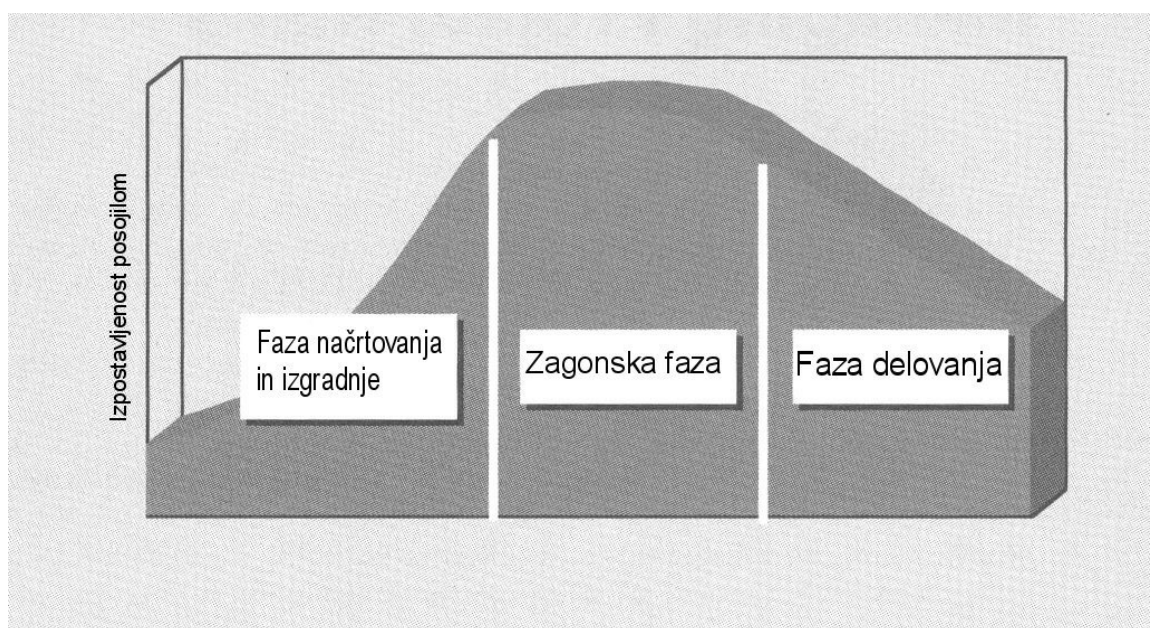
Posojilodajalec ocenjuje upravljanje tveganj iz treh vidikov:

- Konstrukcija. Izvajalec zagotovi večino posojila za financiranje izgradnje, nakupa opreme in ostale predizvajalske stroške. Ta faza lahko traja več let, odvisna pa je od velikosti projekta.
- Zagon projekta. Ta faza vključuje testiranje opreme, naročanje vhodnih materialov, izbiro zaposlenih in začetne marketinške aktivnosti. Kreditna izpostavljenost se rahlo poveča zaradi zagotavljanja trajnih obratnih sredstev, plačila zadnjih obrokov za opremo. Pravočasen začetek prodaje omogoča odplačila kreditnih obveznosti.

- Upravljanje. Izpostavljenost tveganju se zmanjšuje z odplačilom kreditov. Dolžina te faze je odvisna od odplačilnih pogojev kredita. IFC krediti imajo n.pr. dobo vračanja 11 let, od tega 3 leta moratorij in 8 let vračila kreditov.

V grafu 7 so prikazane vse tri faze tveganja. Posojilodajalec ocenjuje potrebo po upravljanju tveganj glede na njegovo izpostavljenost do projekta.

Graf 7: Tveganje projektov po fazah



Vir: IFC 1996, str.68

Nekatera tveganja so specifična za zasebni sektor, kot n.pr. nerentabilnost investicije, druga pa so vezana na javni sektor, kamor lahko uvrstimo neučinkovitost javnih služb. Delitev tveganj mora temeljiti na dveh načelih:

1. prevzeta tveganja morajo biti tudi plačana, pri čemer je količina tveganja, ki ga prevzame partner, proporcionalna koristim, tako finančnim kot socioekonomskim, ki jih prinaša projekt;
2. posamezno tveganje prevzame tista stran, ki ga najlaže obvladuje.

Komercialna tveganja vključujejo pravočasno izgradnjo in tehnično upravljanje z objektom, pa tudi količinski in kakovostni obseg storitev. Politično tveganje lahko izvira iz političnih odločitev oblasti, ki krojijo poslovno okolje. Donosnost projekta je kritično odvisna od prihodnjega okolja, v katerem bo delovalo zasebno podjetje. Zasebni vlagatelji poizkušajo izpogajati določeno obdobje, v katerem država ne bo dovolila vstopa drugim na ta trg. Dodatno tveganje privatnemu sektorju povzroča dolgo pogodbeno obdobje, zato sta razvit pravosodni sistem in zakonodajno okolje nujen predpogoj uspešnega partnerstva. Za privatni

sektor je nesprejemljiva tudi zahteva po nakupu surovin pri določenem, največkrat lokalnem dobavitelju.

Kreditodajalec ocenjuje tveganje iz dveh vidikov: da projekt generira dovolj denarnih tokov za odplačilo kredita in da je zavarovanje kredita ustrezno. Pri tem je oblikovanje cene izdelka zelo pomembno. Cene komunalnih storitev, ki jih zagotavlja javni sektor, pogosto ne krijejo vseh stroškov. Slovenija pri tem ni izjema, saj je vlada tudi na ta način obvladovala inflacijo in kupovala socialni mir. Posebna kontrola cen ostaja v pristojnosti zakonodajalca, saj na ta način le-ta zasebnika prisili v zmanjševanje stroškov, da realizira profit. Obenem pa mu prepreči realizacijo dodatnega profita preko dviga cen (Bush, 1995, str. 15).

Zasebni vlagatelj pogosto omejuje tveganje tako, da zahteva državna jamstva:

- pri tveganju povpraševanja se država obveže, da bo zasebnemu vlagatelju iz proračuna plačala razliko med dejanskim obsegom povpraševanja in v pogodbi določenim minimalnim, če je ta višji;
- pri tveganju plačila se država obveže zasebnemu vlagatelju plačati razliko do dejanske cene, če zaradi političnih vzrokov ne dovoli dviga cen na raven, ko krijejo vse stroške. Za odplačila nabavljenih osnovnih sredstev pa zasebni vlagatelj pogosto pridobi garancijo države;
- pri političnem in zakonodajnem tveganju se država obveže plačati zasebnemu vlagatelju v pogodbi dogovorjeno razliko, če spremeni zakonodajo tako, da se poslabša položaj zasebnega vlagatelja na trgu bodisi da se zmanjša dobičkonosnost zasebnega vlagatelja bodisi se pojavijo različne tožbe (n.pr. tožba zaradi neupravičene razlastitve zemlje).

Vloga bank ali drugih finančnih posrednikov je zelo pomembna, saj le-ti zagotavljajo od polovice do dveh tretjin potrebnih finančnih sredstev. Banke so najmanj naklonjene tveganju, saj ne morejo vplivati na poslovanje ali upravljanje podjetij. Njihov primarni cilj je, da se jim z obrestmi oplemeniteni denar vrne skladno z dogovorjenimi roki, za kar pa je pomemben denarni tok, ki ga ustvari podjetje. Ker niso neposredno vključene v projekt, ga obravnavajo z večjo skrbnostjo in previdnostjo. Nezadovoljstvo z zasebnim vlagateljem lahko privede do spremembe zakonodaje, ki zmanjša prihodnji denarni tok in s tem tudi sposobnost podjetja, da servisira svoj dolg. V primeru, da je posojilodajalec v tujini, nosi še tveganje konverzije in prenosa odplačil v tujino (The World Bank, 1998).

Če predstavlja strukturiranje tveganja osrčje konstrukcije partnerstva med javnim in zasebnim, je trajanje prav gotovo njegova bistvena značilnost. Javni sektor prenese del pristojnosti na zasebnega operaterja.⁵² Občutljivost naloge je v izvedbi razlikovanja med odgovornostjo javnega značaja, ki mora ostati v rokah nacionalnih ali lokalnih nosilcev oblasti, ter nalogami, ki jih je mogoče delno ali v celoti prenesti na enega ali več zasebnih

⁵² Po vsebini gre za prehod z načina »delati« na način »dati delati«.

operaterjev pod nadzorom javnega sektorja. Pri tem je naloga javnega sektorja, da zagotovi splošne tehnične, gospodarske in okoljevarstvene predpise, ki predstavljajo osrednjo politično dimenzijo.

4.3 Posebnosti financiranja javno – zasebnega partnerstva

Zasebno financiranje infrastrukture, brez privatizacije je način, s katerim je mogoče del ali vse stroške nakupa in vzdrževanja neke infrastrukture razpršiti na celo življenjsko dobo dobrine oziroma na dogovorjeni pogodbeni rok in vzpostaviti ustrezno zajemanje prihodka na tej osnovi. S tem se odpira tudi novo področje ekonomske aktivnosti v nacionalnem gospodarstvu, ki je bilo doslej v izključni pristojnosti javnega sektorja.

Poseganje po oblikah zasebnega načina financiranja poenostavlja uresničevanje projektov, ki so splošnega interesa ali ustrezajo nalogam javnega sektorja. Udeleženci iščejo hitro in ekonomično obliko financiranja. Najcenejša izvedba projektov bi bila s sredstvi proračuna, ki pa zaradi proračunskih omejitev niso vedno na razpolago in kakor je že bilo povedano, tako financirani projekti niso vedno tehnološko dovršeni. Proračunsko financiranje se pogosto raztegne čez več let, tehnološko tehnični del projekta se stalno spreminja in prilagaja in ob koncu izgradnje je investicija dražja, kot bi bila, če bi jo izvedel zasebni vlagatelj.

Strukturiranje financiranja, ki temelji na partnerstvu med zasebnim in javnim sektorjem, predpostavlja jasno politično voljo po priznavanju dodatnih stroškov, ki se pojavljajo v primerjavi z neposrednim javnim financiranjem. Razlika, ki za skupnost v finančnem smislu nastane med javnim financiranjem, oprtim na državni proračun in zasebnim financiranjem, ne more biti izključno predmet analize stroškov samega financiranja. Upoštevati je potrebno prednosti, ki iz tega izhajajo za skupnost, saj ji sproščena sredstva omogočajo izvedbo drugih nalog javne uprave, ki pa jih ni mogoče zagotoviti v okviru partnerstva z zasebnim sektorjem. V okviru istega proračuna in pod najboljšimi pogoji je na ta način mogoče zadovoljiti potrebe uporabnikov bolje in hitreje. Uporabniki storitev pa so tudi volivci.

Glede infrastrukture pokriva pojem javno-zasebnega partnerstva tri vrste pravno različnih razmerij:

1. pogodbe o upravljanju ali obratovanju, kjer je javni sektor naročnik dejavnosti, ki v večji ali manjši meri tudi plača za upravljanje infrastrukture;
2. pogodbo o najemu infrastrukture, kjer je tveganje preneseno na zasebnika, ki ne dobi nobenega plačila od koncedenta, praviloma pa mora koncesionar koncesijo plačati;
3. koncesija po BOT (built-operate-transfer) ali ROT (rehabilitate- operate-transfer), kjer koncesionar nosi tudi breme investicije, saj mora za svoj račun investirati v infrastrukturo.

Odločitev za ali proti partnerstvu mora biti zlasti pretehtana pri gradnji in vodenju velikih infrastrukturnih objektov, pri katerih se zaradi velikih investicijskih vložkov in s tem povezane relativno dolge dobe trajanja koncesijskega razmerja lahko pokažejo prednosti ali

slabosti koncesijskega razmerja z dolgoročnejšim učinkom. Infrastrukturne objekte je praktično nemogoče uporabiti za druge namene, zato se stroški gradnje smatrajo kot potopljeni. Infrastrukturni objekti pogosto omogočajo opravljanje storitev, ki so ključne za družbo in jih zagotavljajo monopoli. Iz povedanega sledi, da so storitve, še zlasti pa njihove cene, pod močnim političnim pritiskom.

Javni sektor je odgovoren za odločitev o lansiranju projekta in mora biti tudi dolgoročni garant za ekonomsko rentabilnost projekta in s tem njegove sposobnosti povračila dolga. Poseganje po partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem ni generator finančnih virov in ne more se financirati projekt, ki v ekonomskem in v finančnem smislu ni sposoben preživeti. Možnost sodelovanja javnega sektorja pri financiranju projekta v partnerstvu med javnim in zasebnim so različne, najpogostejše pa so:

- Delež v aktivih. Javni sektor vloži del projekta, ki je že načrtovan in s tem zmanjša začetno višino investicije.
- Delež v denarju. Javni sektor lahko vloži subvencije direktnih investicij, kar zmanjša potrebo po dodatnem kapitalu.
- Prispevek v obliki garancij. Javni sektor lahko zasebnemu vlagatelju odobri garancijo minimalnega donosa, lahko pa tudi javni sektor jamči za vračilo s strani zasebnega vlagatelja najetega posojila.

Zasebno opravljanje monopolne dejavnosti neke javne gospodarske službe lahko zagotovi določene prednosti in koristi v primerjavi z javnim podjetjem samo pod pogojem, da izbran model javno-zasebnega partnerstva dejansko pomeni najprimernejšo izbiro financiranja, izgradnje in upravljanja infrastrukturnih objektov in naprav, kot tudi, da koncedent zagotovi omenjeni strokovni nadzor.

Projekti skupnih vlaganj se lahko financirajo bodisi z zadolževanjem ali z lastnimi sredstvi. Po podatkih IFC je več kot polovica projektov realiziranih z zadolževanjem (IFC, 1996, str.55). Infrastrukturni objekti zahtevajo velika vlaganja in praksa kaže, da je kar 2/3 potrebnih sredstev zagotovljenih iz kreditov. Banke so pri posojanju sredstev previdne in zahtevajo dodatna jamstva, zasebni kapital pa pričakuje visoko stopnjo donosa na kapital in je zato draga oblika virov. Pomembno je stabilno makroekonomsko okolje in nizek deficit, ki vzpodbuja privatna vlaganja. Pokojninski skladi in zavarovalne družbe so lahko primerna oblika zagotavljanja dolgoročnih virov sredstev. Podjetje lahko za izvedbo infrastrukturnih projektov izda tudi vrednostne papirje, za kar pa mora imeti država razvite finančne trge. Pogosto je financiranje infrastrukturnih projektov povezano z dostopom do mednarodnih finančnih trgov in razvojem domačega kapitalskega trga. Zasebni vlagatelji so pogosto velika podjetja, specializirana za gradnjo infrastrukturnih projektov, ki imajo dostop do kapitalskih trgov in trgov denarja. S stabilnim denarnim tokom predstavljajo infrastrukturni projekti po modelu javno-zasebnega partnerstva atraktivno naložbo za domače in tuje posojilodajalce in vlagatelje, zato sodijo za te namene izdani vrednostni papirji med najbolj likvidne oblike.

Pri klasični pozitivni koncesiji je koncesionar tisti, ki plača koncedentu odmeno – koncenčnino. Pri izgradnji in upravljanju infrastrukturnih objektov takšna formula ni uporabna, saj koncesionar zgradi infrastrukturo in jo upravlja. Strošek koncenčnine bremeni končno ceno komunalnih storitev za porabnike. Takšna rešitev je možna le, če jo prenesejo stroški in cena konkretnega izvajanja gospodarske javne službe. V koncesijski pogodbi in v odnosu koncedent koncesionar je tako imenovana storitvena pristojbina (*Service Fee*) najpomembnejši element. Ob nepazljivosti koncedenta lahko ostaja ta pogodbeni element skozi celotno obdobje trajanja koncesijskega razmerja nenatančno definiran. S tem je koncesionarju dano najpripravnije sredstvo bolj ali manj stalnega zviševanja cen. Če želimo ohraniti pogodbeno uravnoteženost in stabilnost, mora koncesijska pogodba glede elementov storitvene pristojbine vsebovati takšen mehanizem njenega prilagajanja in valorizacije, ki bo predstavljal »železni okvir« in bo koncesionarju onemogočal »zidanje« cen.

Pri pogajanjih mora javni sektor obvladovati strukturo stroškov ter predvideti nevarnost neutemeljenega zvišanja storitvene pristojbine, ker vedno obstaja zasebnikova želja, da določene rizike prek storitvene pristojbine prenese na javni sektor ali končne uporabnike. Eden takih rizikov je, da dejanski izdatki presegajo ocene – elemente, na podlagi katerih je bila izračunana storitvena pristojbina.

Stroški kapitala so fiksni, zato se na te stroške ne more priznati inflacija. Variabilni stroški obratovanja so odvisni le od enote storitve. Sem moramo prišteti še prenosljive obremenitve (n.pr. davki). Enostavna formula se tako glasi:

$\text{Storitvena pristojbina} = \text{stroški kapitala} + \text{stroški obratovanja} + \text{prenosljivi stroški}$

Osnovna formula je enostavna, stvar strokovne ocene finančnih strokovnjakov pa je, da pravilno postavijo zahtevnejše in obsežne formule za vsak posamezen element storitvene pristojbine. V praksi prihaja do revizije obratovalnih stroškov, kar je glede na življenjsko dobo partnerstva razumljivo in opravičljivo. Gre za vprašanje, kolikšno tveganje povečanja teh stroškov lahko nosi zasebni sektor sam, če se pri vodenju projekta obnaša kot dober gospodar. Javni sektor se mora zavarovati, da dogovor o spremembi storitvene pristojbine ne more imeti retroaktivnega učinka, ter kdo določi novo storitveno pristojbino, če do dogovora ne pride. Ponavadi je to tisti, ki določa o sporu (Plauštajner, 1993, str. 1623).

V analizi stroškov in koristi je potrebno upoštevati prihodnje stroške, prav tako pa je potrebno ovrednotiti koristi, kot so prenos tveganj ali vplivi na okolje. Pri vrednotenju koristi je potrebno upoštevati časovno dimenzijo, saj je infrastruktura s sredstvi zasebnega vlagatelja zgrajena prej, kot bi bila s proračunskimi sredstvi. Pri investicijah v zdravstvo bi bilo potrebno ovrednotiti tudi vpliv na zdravstveno stanje ljudi (izboljšani postopki skrajšujejo število ležalnih dni, nova tehnologija zmanjša število hospitaliziranih bolnikov, poveča pa se število dnevni bolnikov), zmanjša se odsotnost z dela zaradi bolezni ali poškodb, izboljša se dostopnost zdravstvenih storitev (Guide to Cost Benefit Analysis, 1997, str. 92).

Storitve, ki se z različnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva prenašajo na zasebni sektor, so pogosto monopolne dejavnosti. Pri tem lahko gre za naravne monopole ali monopole, ustvarjene z zakonodajo. V takem primeru oblikovanje cen storitev ni mogoče prepustiti trgu. Nadzor nad oblikovanjem cen mora ohraniti država. Cene so oblikujejo po modelu. Najpogosteje se uporabljata dva modela in sicer (UNECE, 1999):

- Donos na vložena sredstva: zasebni vlagatelj si izračuna donos na investicijo. Pri tem upošteva tehtane stroške dolga in kapitala. Glede na realizirane poslovno potrebne stroške, ki so upravičeni za opravljanje dejavnosti, ter dogovorjen donos se oblikuje cena storitev. Naloga države je, da nadzoruje poslovno potrebne stroške, preveri stroške kapitala in dolga ter podeli soglasje k vsakemu predlogu investicije, ki lahko vpliva na oblikovanje cene. Zasebnemu vlagatelju ta metoda zmanjšuje tveganje, saj je donos na vložena sredstva opredeljen pogodbeno. Negativna stran tega modela je, da zasebnega vlagatelja ne vzpodbuja k zniževanju stroškov.
- Price-cap metoda. Po tej metodi se cena določi dolgoročno, za obdobje več let. Vanjo je že vključena inflacija in pričakovani donosi zasebnega vlagatelja. Metoda je manj kompleksna in za zasebnega vlagatelja bolj vzpodbudna za zniževanje stroškov. Z dodatnim znižanjem stroškov od načrtovanih lahko doseže večji donos na vložena sredstva, lahko pa realizira tudi izgubo, če so stroški nad pričakovanimi. Zaradi večjega tveganja so stroški kapitala v tem primeru višji. Negativna stran tega modela je, da lahko pre nizko ocenjeni stroški in grozeča izguba znižajo kvaliteto storitev, ki jih zagotavlja zasebnik.

Možne so tudi različne kombinacije obeh metod. Javni sektor mora imeti izračunane lastne cene storitev še preden se odloči za sodelovanje z zasebnim partnerjem, saj bo le tako lahko preprečil realizacijo monopolnega profita s strani zasebnega vlagatelja. Revizija modela oblikovanja cen je potrebna zaradi sprememb v tehnologiji, sprememb v obrestnih merah, produktivnosti in sprememb drugih faktorjev, ki vplivajo na oblikovanje cen. Ekonomsko teoretični principi oblikovanja cen zahtevajo, da morajo cene pokrivati vse stroške proizvodnje izdelka oziroma storitve, vključno z družbenimi stroški. Stroški morajo neposredno bremeniti porabnika določenega izdelka. Cene, ki se zaračunavajo na osnovi stroškov, signalizirajo redkost dobrine in ga usmerjajo k racionalni rabi. Čim manj stroškov pokrivajo cene, tem bolj vzpodbujajo uporabnika k prekomerni porabi izdelka. Če cena krije le tekoče stroške, so potrebne subvencije za izgradnjo infrastrukture (Hrovatin, 2001, str. 439). Z oblikovanjem cene je povezano tudi vprašanje računovodenja tovrstnih projektov: ali so obveznosti dolgoročne obveznosti ali stroški tekočega poslovanja ter ali se stalna sredstva izkazujejo bilančno ali izven bilančno.

Privatni sektor začne ustvarjati prihodek z izvajanjem storitev. V njegovem interesu je, da je investicija zaključena čim prej ter s čim nižjimi stroški, saj vsaka zamuda pri investiciji pomeni zamik pri ustvarjanju prihodka. Izvedba investicije po postopku javnega naročila je pogosto povezana z dodatnimi stroški in zamudami pri gradnji. Zaradi ustvarjanja profita kot

razlike med prihodki in odhodki je privatni sektor uspešnejši pri obvladovanju poslovnih tveganj in upravljanju s stroški. Uspešnost sodelovanja z zasebnim sektorjem mora javni sektor oceniti za vsak projekt posebej. Javni sektor mora zagotoviti, da je cena, ki jo plača privatnemu sektorju za opravljeno storitev, za davkoplačevalca vredna tega denarja (*Value for Money*). Kalkulacija poleg variabilnih stroškov, povezanih z enoto storitve, mora vključevati tudi primeren donos na kapital, katerega višino določa prevzeto tveganje. To nikakor ne pomeni, da je enota opravljene storitve cenejša ali da je projekt prej zaključen, saj dobra izvedba PPP zahteva čas.

Pri odločanju o partnerstvu javnega in zasebnega sektorja za gradnjo in pogon kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav je potrebno realno oceniti, katere dejansko možne koristi lahko prinese oblika izvajanja gospodarskih javnih služb. Prenekatera občina v Sloveniji, ki nima zagotovljenih lastnih sredstev za gradnjo infrastrukture, vidi v koncesiji idealno in poceni rešitev. Vendar vsaka koncesija stane nekaj več kot izvedba projekta z lastnimi sredstvi. Vprašanje pa je, ali je »nekaj več« še sprejemljiv in obvladljiv. Pozitiven odgovor je mogoč le, če koncedent izvedbo celotnega projekta spremlja s strokovno ekipo in še posebno pozornost nameni prav pogajanjem in sklenitvi koncesijske pogodbe. Veliko pozornosti je vedno posvečeno vprašanju cene storitev koncesionarja. Oddaja koncesije zato zahteva kakovostni finančni nadzor nad dejanskimi investicijskimi in pogonskimi stroški koncesionarja ter visoko strokovno kontrolo vseh tistih tehničnih, investicijskih ter pogonskih odločitev koncesionarja, ki neposredno in tudi posredno vplivajo na ceno.

Problem Slovenije, kot tudi drugih post socialističnih držav, izhaja delno tudi iz zgodovine. V socializmu cene storitev javne infrastrukture niso bile povezane z nastalimi stroški, prav tako stroški in dohodki niso bili osnova za alokacijo resursov. Investicijske odločitve so se sprejemale neodvisno od njihove ekonomske upravičenosti. Nabava blaga in storitev je potekala neodvisno od cene in kvalitete. Da bo privatni sektor sodeloval pri projektih financiranja javne infrastrukture, mora država v prvi vrsti zagotoviti primerno makroekonomsko in zakonodajno okolje (Infrastructure Sector Strategy Living by Serving, 1998):

- možnost, da določene storitve opravlja privatni sektor,
- reforma cen, ki omogoča kritje vseh stroškov,
- podjetizacija, ki zagotavlja postavljanje in doseganje poslovnih ciljev,
- konkurenčne strukture,
- zakonodaja, ki ščiti potrošnika, investitorja in konkurenco,
- delitev tveganj, ki zagotavlja učinkovitost projektov v izvajanju in upravljanju.

Večina infrastrukturnih storitev je bila prikrito subvencionirana v vseh bivših socialističnih državah. Prikrita subvencija je bila skrita v določenih oprostitvah plačil državi, lahko se je krila iz kapitala podjetja ali z odloženimi investicijami. Med take oblike prikrite subvencije sodi tudi ne obračunana amortizacija. Dvig cen storitev na raven dejanske je politično nepriljubljen ukrep, zlasti v skupini ljudi z nižjimi dohodki. Vlade so nenaklonjene prodaji

kontrole nad ključnimi sektorji ekonomije, kamor sodi tudi javna infrastruktura. Cilj privatnega sektorja je ustvarjanje dobička v predvidljivem in stabilnem okolju. Vzpodbujen z komercialnimi principi izvaja dogovorjene storitve čim učinkoviteje.

V primeru, da se sredstva zagotavljajo le iz proračuna ali državnega sklada, je potrebno sprejeti amandma, ki bo predstavljal pravno osnovo za preusmeritev sredstev iz proračuna na račun privatnega soinvestitorja. Ministrstvo, pristojno za izvedbo PPP projekta, mora imeti zagotovilo, da bodo bodoča plačila PPP projektov zagotovljena skladno s podpisano pogodbo in ne bodo predmet proračunskega usklajevanja in realokacije denarnih sredstev.

Ministrstvo za finance mora izračunati in upoštevati, kako bodo prihodnje obveznosti iz tega naslova vplivale na proračun. Teoretično je mogoče obveznosti iz tega naslova prikazati na dva načina:

- kot obliko novega zadolževanja, kar nima smisla, saj poslabšuje makroekonomske kriterije;
- kot odhodke tekočega leta in pri tem zagotoviti, da v kolikor privatni sektor ne opravlja storitev skladno s pogodbo, se plačila ne izvedejo.

Evropska pobuda za rast (*European Initiative for growth, 2003*) navaja štiri možne instrumente:

- Tretja stran zagotavlja kapital ali kvasi kapital vzporedno z donacijami. V finančni zakonodaji TEN je klavzula, ki omogoča uporabo proračunskih sredstev. Ta se lahko uporabijo kot kapitalski vložek v projekt preko specializiranih investicijskih skladov.
- Izdaja vrednostnih papirjev, ki omogoča uporabo finančnih sredstev, ki so na voljo na kapitalskih trgih.
- Mehanizmi delitve tveganj zadolževanja za projekte vključuje sodelovanje Strukturiranega finančnega sklada, ki zagotavlja sredstva za zgodnjo fazo projektov (pred gradnjo). Evropska komisija je predlagala oblikovanje Evropskega garancijskega instrumenta za zagotavljanje postkonstrukcijskega tveganja, povezanega z izgradnjo čez evropskih povezav.

4.4 Proces odločanja o izvedbi investicije s sredstvi zasebnega partnerja

Naloga države⁵³ pri promociji in implementaciji javno-zasebnega partnerstva je v zagotavljanju učinkovitega in preglednega zakonodajnega mehanizma ter zagotavljanju

⁵³ Svetovna banka posamezne države srednje in vzhodne Evrope razvršča v štiri skupine glede na njihovo primernost za implementacijo javno – zasebnega partnerstva. Pri tem upošteva naslednje kriterije: velikost trga, stopnjo ekonomske liberalizacije, BDP per capita, neposrednih tujih naložb ter demokratičnega preoblikovanja (Stability Pact for South Eastern Europe):

- v prvi skupini, ki so primerne za javno-zasebno partnerstvo, so: Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška in Slovenija,
- v drugi skupini, kjer so lahko težave pri izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva, so: Romunij, Bolgarija, Hrvaška, Estonija, Litva in Latvija.
- V tretji skupini so države, v katerih je lahko izvedba javno- zasebnega partnerstva problematična. Te države so: Albanija, Bosna in Hercegovina, Makedonija.

sodelovanja civilne družbe pri odločitvah, ki so tudi v njihovem interesu. Vloga privatnega sektorja je predvsem v učinkovitem upravljanju in delovanju, uvedbi moderne tehnologije, kapitalskih vložkov ter zagotavljanju dostopa do trgov. Taka delitev vlog zagotavlja trajnostni razvoj in učinkovito upravljanje zlasti naravnega bogastva.

Pred odločitvijo o izvedbi investicije po modelu javno-zasebnega partnerstva je potrebno pripraviti oceno stroškov investicije. V oceno sodijo: opredelitev ciljev projekta, opredelitev in ovrednotenje različnih možnosti, s katerimi so cilji lahko doseženi. Potrebno je vrednostno ceniti različne stroške in koristi različnih opcij, ki so na razpolago. V tem postopku se oceni tudi različne možnosti javno-zasebnega partnerstva. Odločitev za tako obliko financiranja je smiselna le, ko analiza potrdi večjo vrednost denarja. V naslednji fazi je potrebno določiti optimalno obliko javno-zasebnega partnerstva. Prenos tveganja na zasebnega partnerja lahko upraviči premijo, ki jo javni sektor plača zasebnemu za sodelovanje v poslu. Celotni življenjski stroški lahko spodbudijo enostavnejši načrt, gradnjo, upravljanje in vzdrževanje. V tem postopku je potrebno oceniti vse opcije, ne le najenostavnejše⁵⁴.

V naslednji fazi je potrebno pripraviti celotno finančno konstrukcijo in prihodnji denarni tok diskontirati in preračunati na sedanjo vrednost. Oceniti je potrebno celotne življenjske stroške projekta⁵⁵: stroške kapitala, upravljanja in vzdrževanja, celotne življenjske stroške, davke. Pripraviti je potrebno tudi finančni načrt prihodkov in stroškov zasebnega sektorja ob upoštevanju tveganja, ki ga nosi. Revizija stroškov projekta je možna le ob nastanku višje sile oziroma delovanje ne-tržnih sil, obsega pa revizijo stroškov in koristi investicije, kot tudi upravičenost nadaljnje izvedbe projekta. Po ceni vseh stroškov javni sektor določi maržo kot nagrado privatnemu sektorju za njegovo sodelovanje pri izvedbi projekta. S tem javni sektor

- V četrti skupni so države, kjer javno – zasebno partnerstvo ni izvedljivo: Moldova, Belorusija, Armenija, Gruzija, Azerbajdžan, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan.

⁵⁴ Med enostavnejše oblike teorija uvršča DBO (Design – Built- Operate) = načrtovanje, izgradnja in upravljanje in DBFO (Design – Built – Finance – Operate) – načrtovanje, izgradnja – financiranje - upravljanje

⁵⁵ Življenjski stroški projekta (Whole life costing – WLC) lahko opredelimo kot proučevanje in določanje vseh stroškov, posrednih in neposrednih, ki zajemajo vzdrževanje, načrtovanje, upravljanje in gradnjo, vključno z nadomeščanjem infrastrukture, vključno z morebitno prodajo infrastrukture v celotnem pogodbenem obdobju zagotavljanja storitev. Metoda omogoča primerjavo različnih rešitev zagotavljanja infrastrukture (El Harem et al., 2002, str. 144):

$$WLC = Cc + \left(\sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=1}^m Oc_j \right) \right) = \sum_{i=1}^n \left(\sum_{j=1}^m Mc_j \right) + \sum_{i=1}^k Rc_i \pm Dc \quad (1)$$

Pri tem velja:

Cc je strošek kapitala

Oc je strošek delovanja

Mc je strošek vzdrževanja

Rc je strošek nadomestive

Dc je strošek prodaje na koncu obdobja

n je število let, m je število stroškov in k je število nadomestitev

določi najvišjo možno ceno, ki jo je zasebnemu sektorju pripravljen plačati za njegovo sodelovanje pri izvedbi projekta. Tako določen limit se v procesu javnega naročanja pri izbiri zasebnega vlagatelja ne spreminja. V kolikor javni razpis ni uspešen, pogoji za sodelovanje javnega sektorja niso izpolnjeni, saj je ceneje, da javni sektor izvede projekt v celoti sam. V primeru, da zasebni sektor na javnem razpisu ponudi nižjo ceno od tako izračunane, se izbere najboljšega ponudnika. Primerja se ceno in načrtovan denarni tok v celotni življenjski dobi, ki jo je pripravil zasebni vlagatelj z izračuni javnega sektorja, pripravljenimi pred javnim razpisom. (*Public Private Partnership, The Assessment and Procurement Process, 2004*).

Če prihaja do pobude za pridobivanje predlogov za sodelovanje z zasebnim sektorjem na predlog javnega sektorja, potem je priporočljivo, da so njegove zahteve izražene v smislu pričakovanih rezultatov. Zasebni sektor veliko bolje sam izoblikuje rešitve, če so problemi in pogoji že na začetku jasno definirani. Da bi se originalne rešitve porodile že v posvetovalnem obdobju, morajo imeti podjetja določene inovativne sposobnosti. Lastništvo nad originalnimi idejami in inovativnimi tehnološkimi prispevki, ki jih oblikuje zasebni sektor, mora biti zaščiteno s pravnimi mehanizmi. Zasebni sektor ne bo podal inovativnih predlogov, če ne bo zagotovljeno spoštovanje intelektualne lastnine.

Odločitev o sodelovanju javnega in privatnega sektorja pri investiciji lahko definiramo preko naslednjih stopenj:

1. Obstajati mora poslovna potreba. Na določeni stopnji razvoja vsakega poslovanja je potrebno izbrati pot nadaljnjega razvoja, ki jo določa bodisi razvoj določene panoge, na.pr. dvig kvalitete storitev ali pojavljanje novih storitev, bodisi se zahteva povečana kapitalska vlaganja. Vse to so razlogi, ki lahko vodijo javni in privatni sektor k sodelovanju na področjih, na katerih do sedaj še nista sodelovala. Poiskati je potrebno odgovore na vprašanja, kot so: različne možnosti, razlogi, ki zahtevajo spremembe v organizaciji in izvajanju javne službe, v kolikor so spremembe upravičene, ali spremembe zahtevajo investicijo.
2. Ocena možnosti. V kolikor obstajajo upravičeni razlogi za investicijo, je druga faza razvoja ocena različnih možnosti. Strateška raziskava vključuje identifikacijo in oceno možnosti, ki morajo biti izvedljive in realistične. Določiti je potrebno okvire projekta. Pomembna je ocena vplivov na druge oblike organizacije in delovanja podjetja, pa tudi opredelitev meje projekta. Odgovoriti je potrebno na vprašanja, ali je izvajanje določenega procesa lahko učinkovitejše z vključevanjem širšega delovnega procesa kje drugje v organizaciji. Pomembna je tudi ugotovitev, če je investicija konsistentna s širšimi strateškimi cilji organa, ki to organizacijo financira. Odločitev o projektu mora slediti možnostim njegovega financiranja.
3. Študijski primer in referenčni projekt. V kolikor analiza prejšnjih dveh faz kaže na potrebnost investicije, ki bo stroškovno učinkovita, je med možnostmi financiranja smiselno proučiti PPP model. Za to nalogo je potrebno izdelati seznam storitev, ki se lahko prenese na privatni sektor. Seznam obsega naloge s področij, kjer je privatni sektor zaradi izkušenj uspešnejši. V referenčnem projektu morajo biti definirane vse

zahteve o investiciji, delovanju, vzdrževanju in tudi o stranskih dejavnostih, ki se izvajajo. Podrobna opredelitev je potrebna zaradi določitve stroškov. Stroškovnik mora vključevati ocenjeno tveganje projekta. Skupaj s predhodnimi fazami analiza projekta lahko pokaže, da je projekt z vidika učinkovitosti in stroškov neučinkovit, vendar pa racionalizacija in reorganizacija širšega delovanja privede do ekonomsko upravičene investicije.

4. Uspešna izvedba projekta je vezana tudi na določitev vodje projekta že v začetni fazi. Določitev odgovorne osebe omogoča vsem vključenim stranem ter svetovalcem, da se po napotke obračajo na eno osebo. Vodenje projekta je ključ uspeha. Potrebna znanja vključujejo pogajanja, strokovnost na področju oddaje naročil, izbiro zunanjih sodelavcev ter poznavanje postopkov javnega naročanja in koncesij. Z izbiro članov delovne skupine je potrebno vsakemu opredeliti naloge in pristojnosti.
5. Izbira taktike za uspešnost katere je predpogoj izdelan plan s cilji, ki jih želimo doseči v vsaki od predhodnih faz.
6. Izbira interesa za sodelovanje. Javno naročilo za izvedbo projekta se začne z objavo javnega naročila v Uradnem listu. Objava mora vsebovati kar največ relevantnih informacij za zainteresirane poslovne subjekte, vključno z idejo o možnostih financiranja s PPP modelom.
7. Zasebna podjetja, ki zagotavljajo storitve na področju infrastrukture, je treba ustrezno nadzorovati, še posebno v razmerah, ko se pojavljajo monopoli ali izključne pravice do opravljanja dejavnosti. Močan regulativni okvir je zato ključnega pomena tako za vlado kot za investitorje. Za vlado je učinkovito nadziranje delovanja teh podjetij v skladu z jasnimi in trdno postavljenimi merili ključnega pomena, ker ima večina teh storitev širši družbeni pomen, za zasebne investitorje pa, ker je stroške in donosnost katerega koli projekta možno določiti le pri stabilnem in zadosti predvidljivem prihodnjem okolju. Pravila za ocenjevanje njihovega dela in za določanje cen njihovih storitev morajo biti zato jasna in sprejemljiva tako za investitorje kot za javne interese.

Kot pomoč pri opredelitvah in odločitvah za javno-zasebno partnerstvo je potrebno upoštevati:

1. lastništvo,
2. kontrolo upravljanja,
3. finančno in pravno strukturo,
4. vire investicijskih sredstev,
5. zagotavljanje kvalitete storitev (zakonodaja),
6. sindikat zaposlenih,
7. smernice odgovornosti.

Za uspešno implementacijo modela sofinanciranja s sodelovanjem javnega in privatnega sektorja je smiselno ustanoviti delovno skupino, ki bo sestavljena iz strokovnjakov različnih področij, kot so finance, pravo, gradbeništvo, načrtovanje in javne zadeve. Potrebna je temeljita analiza stroškov in cen po posameznih infrastrukturnih dejavnostih, ki bo upoštevala

tudi splošno stanje posameznih sektorjev (tehnološko - tehnični aspekt, strukturo in nivo sedanjih stroškov, strukturo in nivo sedanjih cen, potrebna vlaganja, ...), na podlagi katere bo, ob upoštevanju standardov EU, izdelan tehnični model oblikovanja cen v bodoče.

Obstaja pet ključnih delov uspešne implementacije (PPP- UK Expertise for International markets, 2003):

1. Uspešno sodelovanje je lahko le rezultat podpore, ki prihaja iz političnega in državnega vodstva. Najvišji državni uradniki morajo biti pripravljeni aktivno sodelovati in podpirati koncept PPP ter prevzeti vodilno vlogo pri razvijanju sodelovanja. Dobro informiran politični vodja je ključni igralec pri minimiziranju napačnega zaznavanja.
2. V vzpostavljenem partnerstvu je vloga javnega sektorja še vedno zelo pomembna, zato mora aktivno sodelovati v projektu ali programu. Država mora rangirati projekte glede na možnost njihove izvedbe po modelu javno-zasebnega partnerstva. Potrebno je spremljati delovanje partnerstva, bodisi na dnevni, tedenski ali mesečni bazi.
3. Pred sklenitvijo partnerstva morata obe stranki vedeti, kaj pričakujeta. Na osnovi zastavljenih ciljev in vključenih pričakovanjih obeh strani je potrebno izdelati načrt aktivnosti, s čimer se povečuje možnost uspešnega zaključka zastavljenih ciljev. Načrt ima lahko obliko pogodbe, v kateri je natančno in jasno opredeljena odgovornost obeh pogodbenih strank, tako javnega kot privatnega sektorja. Ker se prihodnosti ne da predvideti v vseh podrobnostih, je potrebno opredeliti način reševanja nejasnosti in sporov.
4. Vzpostavitev sodelovanja zahteva vključitev mnogih različnih subjektov, ne le predstavnikov javnega sektorja in privatnega partnerja. Vključeni bodo javnost, mediji, sindikati, ki ne bodo imeli enakih pogledov in stališč do takega sodelovanja, zlasti pa si bodo stališča nasprotovala pri opredelitvi vloge privatnega sektorja in doprinosu privatnega sektorja v splošno zadovoljevanje družbenih potreb. Uspešnost projekta zahteva odprto komunikacijo z vsemi vpletenimi stranmi s ciljem, da se minimizira nasprotovanje pri vzpostavljanju partnerstva.
5. Najnižja cena, ki jo ponuja privatni sektor na javnem razpisu, ne sme biti edina referenca izbire. Ker je tako partnerstvo praviloma dolgoročno, je izbira zelo pomembna za uspešno zaključitev projekta. Izkušnje kandidata na specifičnih področjih delovanja morajo biti področja, ki so odločilna pri izbiri pogodbene stranke.

Vsak od naštetih dejavnikov opredeljuje in določa vrsto in obliko organizacije vsakega PPP projekta ter opredeljuje pogoje izvajanja javnih storitev in odnose vpletenih subjektov. Lastništvo je prvi in najpomembnejši element izvajanja projekta, saj opredeljuje izhodišča in povezave s storitvami, ki se izvajajo kot z ljudmi, ki so v projekt vključeni. Pravilna opredelitev navedenih tem je osnova za delitev tveganja in odgovornosti. Čeprav ima javni sektor lahko večinski delež pri projektu, lahko večino odgovornosti prevzame privatni sektor.

Finančna konstrukcija v partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem javni upravi omogoča, da boljše oceni realne stroške projekta. Natančnejša in realna ocena stroškov je nujna tudi za samo promocijo projekta, saj pomaga pritegniti zasebne vlagatelje v obliki kapitala ali posojil. Tako se v veliki meri izognemo odklonom v stroških projekta, ki so pogosti zlasti pri javnih naročilih.

Ekonomске in socialne koristi morajo ostati v središču interesov partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Projekt se bo v veliki meri financiral iz prihodkov, ki bodo izšli iz njegove rabe, zato mora biti zasnovan tako, da bo zagotovljena najboljša storitev za najboljšo ceno in bo lahko zadovoljila čim več strank.

4.5 Izbira zasebnega vlagatelja

Postopek izbire zasebnega partnerja je enak kot pri javnih naročilih, zato zanj veljajo enaka pravila kot na splošno pri javnih naročilih (4Ps Guidance, 2000). Privatni partner mora biti izbran preko odprtega javnega razpisa. V njem morajo biti jasno navedene obveznosti in pravice obeh strank, tako lastnika kot koncesionarja ter tudi kriterij, po katerem bo zasebni vlagatelj izbran. Jasno izdelan postopek izbire zasebnega vlagatelja zagotavlja sklenitev dobrega posla, minimizira tveganje, pa tudi dvigne podporo javnosti. Obveznosti zasebnega vlagatelja morajo biti jasno navedene in specificirane. To še posebej velja za storitve, ki naj bi jih zagotavljal. Javno naročilo za storitve zagotavlja potrošnikom, da izberejo najboljšega izvajalca storitev med številnimi visoko usposobljenimi ponudniki storitev. Zagotavljanje »*best value for money*« je mogoča le z odprtim in nediskriminatornim postopkom javnega naročanja države (European Services Forum, 2002). Usklajen razvoj javno-zasebnega partnerstva zahteva enako obravnavo vseh kandidatov, ki sodelujejo pri teh projektih. Javni sektor se lahko odloči za predkvalifikacijski razpis. S tem si lahko zmanjša nadaljnje stroške. Podjetja, ki so se v predkvalifikacijah kvalificirala, se v nadaljevanju lahko prijavijo na javni razpis.

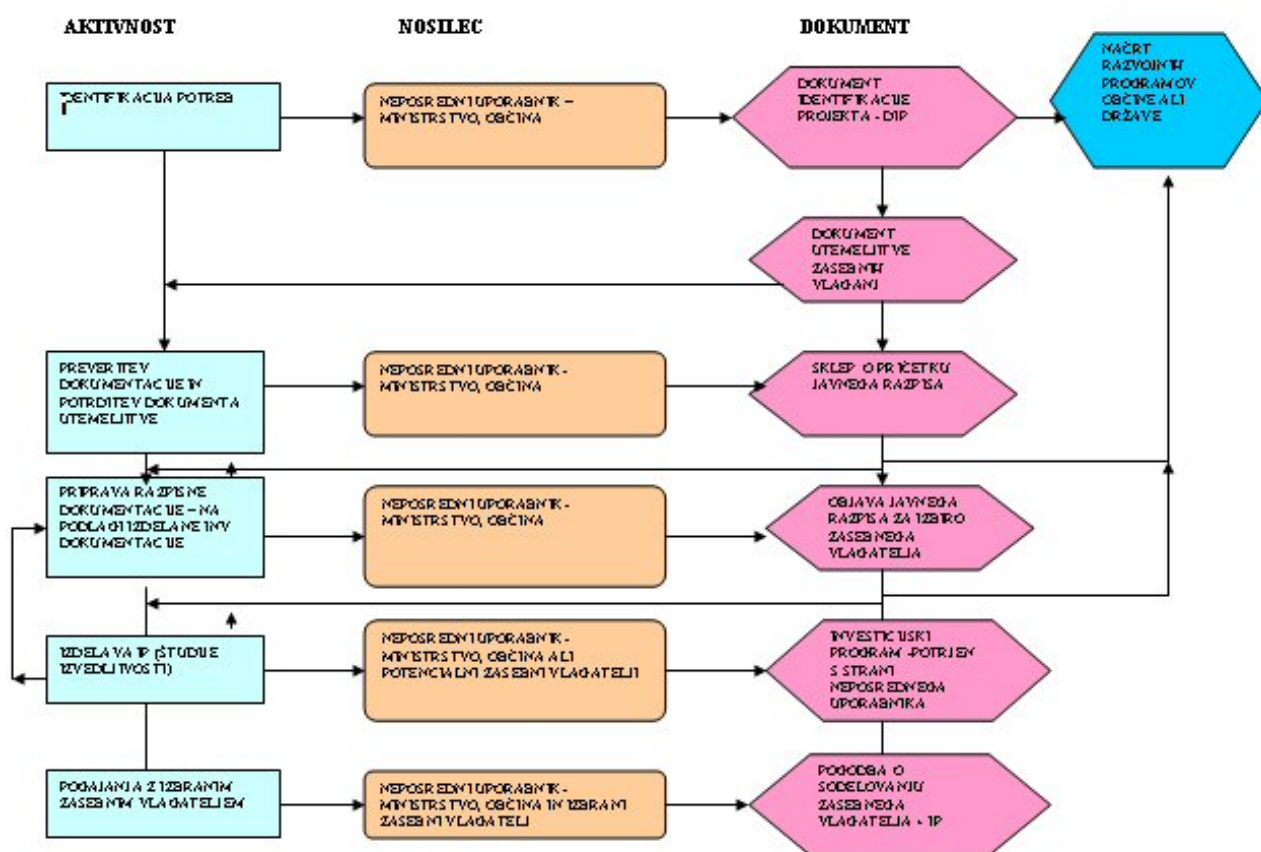
4.5.1 Postopek izbire partnerja

Po izbiri petih do sedmih kandidatov za soinvestitorje so zagotovljeni pogoji za začetek ekstenzivne študije, ki je osnova za pripravo projekta z vsemi ključnimi elementi: ceno, designom, časovnim načrtom in delitvijo ustvarjenega rezultata. Na ta način partnerja iz javnega in privatnega sektorja na začetku projekta razumeta vsak svojo vlogo, ki jo prevzamata v projektu in ki določa ekonomske učinke projekta. Ker oba prevzemata določeno finančno tveganje je pomembno, da imata jasno definirano pot in da je projekt transparenten. Ko se izbere končnega soinvestitorja, sodelovanje preraste v višjo obliko, saj obe stranki opredelita sporazum, ki ju povezuje v življenjski dobi načrtovanega projekta. Smiselna je izbira partnerja že v idejni fazi projekta, kajti če se ga ne izbere v tej fazi, je malo verjetno, da se bo našlo pravega v kasnejših fazah izvedbe projekta. Partnerja iz javnega in privatnega

sektorja morata razumeti svojo vlogo in vlogo partnerja, tveganja in nagrade. V kolikor se pravilno razumevanje vlog vključenih strank ne izgradi pravilno na začetku, je zveza obsojena na neuspeh. Stranki javnega in zasebnega sektorja se morata obravnavati kot partnerja in ne konkurenta, saj na projektu delujeta skupaj.

Ob začetku sodelovanja opredelita stroške, ki jih bosta prevzela. Javni sektor krije stroške za pripravo razpisa za izbor, analizira odgovore in opravi selekcijo. Privatni sektor krije stroške priprave odgovora na pobudo privatnega sektorja. Tako nastale stroške je potrebno v skupnem projektu pravilno ovrednotiti in vključiti kot podlago za delitev nagrade za prevzeto tveganje. Slabost tega dvostopenjskega pristopa je, da preteče precej časa od začetne pobude do končne nagrade in da zahteva realizacija postopka visoka denarna sredstva. Za nadaljnjo uspešno sodelovanje privatnega in javnega sektorja ter razvoj modela sodelovanja je pomembno, da so projekti uspešni za vse sodelujoče stranke. Možen postopek izbire zasebnega partnerja povzema graf 8.

Graf 8: Postopek izbire zasebnega partnerja od ideje do izvedbe



Vir: Lastna izdelava

4.5.2 Transparentnost

Transparentnost tako na strani javnega sektorja kot na strani zasebnih vlagateljev pripomore k vzpostavitvi trajnega razmerja, sestavlja pa jo več komponent:

- Jasnost. Vlada mora sprejeti jasne postopke za oddajo in upravljanje koncesije, če želi dober odziv zasebnih vlagateljev.
- Predvidljivost. Vloga države pri uresničevanju zavez mora biti skladna s sprejetimi pravili (ko.n.pr. pravočasen nakup zemljišč, prilagoditev cen, zagotavljanje vhodnih surovin...)
- Tekmovalnost. Projekt mora prestajati pregled javnosti v celotnem obdobju trajanja sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem, ne le ob sklenitvi pogodbenega razmerja.
- Mednarodni razpis je smiseln le pri izvedbi velikih in dalj časa trajajočih projektih, ko država upravičeno predvideva zanimanje tujih investorjev, država pa tudi razpolaga s človeškimi viri, ki bodo vodili in upravljali ta interes.
- Pogajanja. Prispele ponudbe je potrebno natančno pregledati in nato oblikovati listo najustreznejših, s katerimi država začne pogajanja.

Nekatere države začno neposredna pogajanja s potencialnimi zasebnimi vlagatelji. Razpisi so predragi, njihov izid pa pogosto negotov. V tabeli 4 so povzete ključne prednosti in slabosti posameznih razpisnih metod.

Tabela 4 : Razpisne metode: Prednosti in slabosti

Metoda	Prednosti	Slabosti
Mednarodni razpis	Transparenten postopek, ki vodi k znižanju stroškov ob pogoju, da je dobro sestavljen	Postopek zahteva več časa, za ponudnika pa je drag, lahko znižuje inovativnost zasebnih vlagateljev, korupcija ni izključena
Konkurenčna pogajanja	Postopek je še vedno transparenten. Dovoljuje inovativne rešitve. Sestavljen je lahko tako, da dovoljuje direktno konkurenco.	Pogajanja zmanjšujejo transparentnost. Pogosto so potrebni svetovalci za ovrednotenje alternativnih rešitev in oblikovanje celostne storitve.
Neposredna pogajanja	Postopek je hiter, stroškovno ugoden za ponudnika, dopušča inovativne rešitve.	Pomanjkanje transparentnosti, lahko vodijo k višjim stroškom, možnost korupcije.

Vir: IFC, 1996, str 50

4.6 Sklepanje pogodb o javno – zasebnem partnerstvu

Če hočemo doseči zastavljene cilje partnerstva javnega in zasebnega sektorja, je potrebno posvetiti posebno pozornost pravnemu režimu, ki se bo uporabljal. Noben nacionalni ali pogodbeni sistem ni popoln. Obveznosti udeležencev javno-zasebnega partnerstva ne morejo biti zgolj moralnega značaja, temveč jih je potrebno prenesti v pisno obliko. Rezultati pogajanj za zagotovitve končnih razmerij morajo biti zapisani v pogodbah. Pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu so dolgoročne pogodbe z dolgoročnimi ekonomskimi učinki.

Obveznosti iz tega naslova bodo z določeno verjetnostjo nastale in najkasneje po izteku pogodbe bo lastninska pravica prešla na javni sektor (Hodges, Howard, 2004, str. 155). Dolgoročne napovedi so negotove in rezultat je premet različnih dejavnikov, kontrola nad njimi pa je omejena (Labone, 1998, str. 75). Zaradi dolgoročnega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je potrebno že pred sklenitvijo pogodbe oceniti tako tekoče potrebe po storitvah kot njihovo spreminjanje in razvoj v celotnem pogodbenem obdobju.

Nobene pogodbe ni smiselno podpisati, če obstaja stalna nevarnost interference sektorskega regulatorja. Poleg nujne previdnosti, ki jo mora pokazati investitor, je potrebno zagotoviti, da bo končna konstrukcija projekta dovolj usklajena s pravno kulturo države. To je garancija za trajnost partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem države.

Zasebnega vlagatelja se mora zavezati za daljše časovno obdobje, zato je nujno:

- da javni sektor jasno predstavi kriterije, ki jih namerava uporabiti za izbor zasebnega vlagatelja;
- da se prva etapa postopka zaključi z izborom nekaj kandidatov, ki imajo zanimive rešitve, na temelju katerih bodo pozvani na pogajanja;
- da bodo pogajanja za koncesijo potekala s temi kandidati, z možnostjo predlaganja variantnih rešitev v času trajanja postopka;
- priznavanje principa dodelitve koncesije, kar pomeni, da ocena lastnosti potencialnega koncesionarja, ki jo ob upoštevanju referenc za izkoriščanje na tem področji poda dajalec koncesije, predstavlja enega od temeljnih kriterijev dodelitve.

Asimetričnost informacij, ki jih imata na voljo javni in zasebni sektor, je glavni problem zakonodajalca. Skrben nadzor nad projekti in natančna opredelitev podatkov, ki jih mora zagotavljati zasebni sektor, opredelitev pogodbene kazni za neopravljene naloge, so zato pomemben del pogodbe o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja⁵⁶.

Zasebni vlagatelj in njegovi financerji potrebujejo zagotovilo, da se bo pogodba iztekla brez pravnih in davčnih sprememb, ki bi jo lahko ogrozile. Višja sila mora biti v pogodbi predvidena od samega začetka, kakor tudi odškodnina v korist koncesionarja, če bi javna oblast enostransko spremenila pogodbo.

Pogodbe morajo predvideti tudi določbe o razsodišču ali reševanju spornih vprašanj, če se dogovor o partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem ne bi uresničeval. Vseh primerov ni mogoče predvideti vnaprej, vendar lahko anticipiramo spremembe kontekstov, ki bodo

⁵⁶ Pri sklepanju pogodb imamo opravka s (Matteucci, 1999, str. 214):

- sporazumom o povezovanju med različnimi posamezniki;
- sporazumom o podrejanju. Slednji postavlja na noge politično ureditev, ki ji je potrebno obljubiti poslušnost.

S prvim sporazumom nastaja zasebno pravno, z drugim pa javno. Pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu teoretično vključujejo v obe skupini. Kakor smo videli i v četrtem poglavju, pravniki v Sloveniji tovrstne pogodbe uvrščajo v drugo skupino z obrazložitvijo, da se na ta način ščiti »javni interes«.

pogojevali določene prilagoditve in zato predvideti tudi pogoje reševanja sporov. Vendar pa je potrebno, da tudi partnerji spoštujejo svoje pogodbene obveznosti. Obstaja nevarnost, da partnerji, ki so v poziciji moči, ne spoštujejo svojih obveznosti iz pogodbe in enostransko spreminjajo pogodbene pogoje. To je lahko primer zasebnega sektorja, ki ima veliko več strokovnega znanja kot njegov partner iz javnega sektorja. Lahko pa je to javni sektor, ki spreminja svoje obveznosti in sicer neposredno, na temelju samovoljnih vladnih dejanj, ali posredno. S tem, ko ne izpolni predvidenih obveznosti ali spreminja pravni okvir.

4.7 Nadzor izvajanja pogodbe

Javni in zasebni sektor morata dogovoriti način nadzora. Nadzor je potreben, vendar ne sme biti birokratski. Dogovoriti je potrebno periodičnost in različne pogoje predmeta nadzora. Letno lahko predvidimo kontrolo računov in splošnih pogojev in vsake tri ali pet let javni sektor opravi temeljito kontrolo ekonomskih, finančnih, socialnih in drugih podatkov, ki izhajajo iz partnerstva.

4.8 Prednosti sofinanciranja privatnega sektorja pri investicijah v zdravstvo

Pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva si vlada prizadeva doseči ekonomske, politične in finančne cilje. Ti cilji so pogosto med seboj prepleteni in v določenem trenutku lahko tudi konfliktni. Ponderji k posameznim ciljem se med državami razlikujejo, v času pa nihajo tudi znotraj posamezne države. Dosedanje izkušnje na področju privatizacije javnega sektorja trajno izkazujejo, da se s spremembo lastniške strukture izboljša delovanje na ravni podjetja, tako v smislu učinkovitosti kot donosnosti. V ekonomskem smislu se je izboljšalo potrošnikovo zadovoljstvo, saj se je zaradi ločitve tržnih in netržnih dejavnosti povečala transparentnost alokacije resursov. Privatizacija je v bistvu le odgovor na slabo državno upravljanje podjetij v državi lasti. V večini držav OECD, zlasti pa v evropskih, je preskrba univerzalnih dobrin še vedno ustavno zajamčena pravica (OECD, 2000).

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem javni upravi včasih dopušča razvijanje projektov z malo ali brez uporabe lastnih sredstev države. Strošek storitev se v številnih primerih lahko prenese na končne uporabnike, pri čemer se jim obračuna cena, ki je blizu realnim stroškom. Nekateri projekti, ki so finančno rentabilni, omogočajo celo ustvarjanje novih virov. Projekti se razvijajo, ne da se povečuje breme dolga ali prizadene državni proračun, s čimer so javni viri razpoložljivi za druge namene. Pogosto zasebni vlagatelj prinese tudi nova znanja - tako tehnološka kot upravljalna.

Javni sektor kupuje dobrino in običajno plača celotno kupnino naenkrat. Z zasebnim financiranjem infrastrukture pa je mogoče dela ali vse stroške nakupa razpršiti na celo življensko dobo dobrine. To omogoča, da javni sektor dobrine ne kupi, pač pa kupuje tok storitev od te dobrine. Pri pogledih javnega in zasebnega partnerja na časovno dimezijo pogodbe običajno prihaja do razkoraka. Zasebni partner mora imeti zagotovila, da bo partnerstvo veljalo določen čas v prihodnosti, da si bo lahko povrnil investicijske izdatke in da

bo realiziral predviden dobiček. Vlade na drugi strani nerade sprejemajo dolgoročne zaveze, saj se njihov časovni horizont giblje v štiriletnem ciklusu.

Stroški gradnje objektov s sodelovanjem privatnega sektorja ne bremenijo proračuna takoj in v celotnem obsegu, saj niso izdatki javnega sektorja, prav tako stroški zadolževanja ne vplivajo na javni dolg. Obveznost za proračun nastane šele, ko je zgradba zgrajena in se začne v njej izvajati javna služba. Stroški najema nastajajo istočasno kot nastajajo prihodki iz opravljanja storitev. Ker zasebni vlagatelj nima prihodkov iz tega naslova, dokler projekt ni v uporabi, je njegov interes da pri vzpostavljanju infrastrukture ne prihaja do zamud. Sredstva in njihovo vzdrževanje zasebni sektor zagotavlja skladno s sprejetimi standardi za celotno dobo trajanja pogodbe. Javni sektor plača le storitve, ki so opravljene skladno s tako sprejetimi standardi (PPP – UK Expertise for International Markets, 2003).

Privatni sektor lahko investicijo financira, načrtuje, konstruira in upravlja. Uspešen je pri oblikovanju učinkovite finančne strukture in pri uravnoteženem razvoju interesov tako javnega sektorja kot vzdrževanja zgradb na temelju tržnih zakonitosti. Zagotavlja načrtovan donos na vložena sredstva ter je ključ za uspešno partnerstvo javnega in privatnega vloženega kapitala. Privatni sektor preko take oblike sodelovanja prinaša svoje izkušnje vodenja in upravljanja v javni sektor, saj zgradbo upravlja in vzdržuje. Javni sektor pa se osredotoči le na izvajanje medicinske javne službe, za katero je najbolj usposobljen in poklican.

Prednosti vključevanja zasebnih vlagateljev v infrastrukturo (Foreign Direct investment in Central and Eastern European Infrastructure, 1996):

1. Boljše storitve: privatna vlaganja odpravljajo zožena mesta v procesu opravljanja storitev in zagotavljajo širok dostop do storitev, obenem pa uvajajo tudi nove. Kvaliteta storitev se dvigne, poveča se zanesljivost, ponudba je usmerjena k potrošnikom.
2. Na dolgi rok se znižajo stroški storitev, zaradi povečane konkurence pa padajo tudi cene storitev.
3. Zaradi večje strokovnosti in boljše opremljenosti dela se poveča produktivnost. Plače se povečajo zaradi razporeditve delovne sile v najdonosnejše dejavnosti.
4. Izboljša se stroškovna učinkovitost manj donosnih dejavnosti.
5. Boljša tehnologija in ekonomski pristop k zadovoljevanju potrošnikovih potreb ter samofinanciranje ima pozitiven učinek tudi na okolje.

Zlasti investicije v zdravstvo, pa tudi v šolstvo, vključujejo konzorcij podjetij, specializiranih za različne dejavnosti, kot so finance, gradnja in opravljanje storitev. Naloga finančnih podjetij je zagotavljanje čim cenejših sredstev kapitala. Praksa anglosaksonskih držav kaže, da se sredstva za investicije zbere s pomočjo izdaje dolžniških vrednostnih papirjev, ki lastnikom prinašajo fiksni donos, kar pa v času delovanja podjetja vpliva na sredstva, ki jih ima n.pr. bolnišnica na razpolago za zagotavljanje kvalitete storitev in za zaposlene.

4.9 Slabosti sodelovanja javnega in privatnega sektorja

Zlasti v javnih podjetjih, ki izvajajo storitve javnega dobra, lahko prihaja do konflikta interesov. Javnim podjetjem ni temelji cilj delovanja ustvarjanje dobička, temveč večanje družbenega bogastva, cilj delovanja privatnega podjetja pa je večanje enote lastniškega kapitala. Potrebno je upoštevati, da ima država za financiranje javnih storitev omejena sredstva. Pri določenih oblikah organiziranosti je ustvarjanje dobička zaželeno, drugod pa ne (npr. neprofitne organizacije). Na drugi strani pa praksa iz privatizacije železnic v Veliki Britaniji kaže, kako se lahko ustvarja dobiček na račun zaposlenih in potrošnikov. Če se porabljajo javna sredstva za zagotavljanje javnih storitev, potem mora obstajati učinkovit nadzorni mehanizem, ki bo zagotavljal zaščito javnega interesa. Predstavljene napetosti, ki se ustvarjajo med dobičkom in stroški ter dobičkom in investicijami, narekujejo potrebo po pravnih okvirih za zagotavljanje kvalitete storitev, ki se izvajajo po modelu PPP. Porabniki storitev in zaposleni morajo imeti zagotovilo, da obstaja učinkovit nadzor.

Projekti, ki so želeni in niso ekonomsko upravičeni, ne morejo biti uspešni. Za neuspeh projektov je pogosto kriva slaba priprava študij. Objava javnega razpisa pred dokončno oceno vseh dejavnikov projekta je napačna pot.

Pogosto se dogaja, da so najavljeni projekti in izpeljani javni razpisi preuranjeni, saj se kasneje izkaže, da je bil projekt v tehničnem smislu slabo pripravljen. Izkaže se tudi lahko, da je z vidika proračuna bolje, da javni sektor zadrži projekt, kar mu omogoči razporeditev javnih sredstev in v določeni meri zmanjša subvencije. Zavlačevanje projektu škodi in povzroča dodatne stroške, ki se prenašajo na zasebnika, posredno ali neposredno pa tudi na uporabnike. Temu se je moč izogniti z dobro vnaprej pripravljenim projektom in finančnim načrtom.

Osnovne nesporazume, povezane z modelom javno – zasebnega partnerstva lahko združimo v tri skupine (PPP-UK Expertise for International Markets, 2003):

- celotno tveganje prevzame zasebni sektor, javni sektor pa uživa v tradicionalni ugodnosti,
- vrednost denarja se ugotavlja le kot stroške kapitala,
- prevelika usmerjenost na sredstva, namesto v pridobivanje storitev.

Sodelovanje javnega sektorja s privatnim zahteva, da javni sektor prevzame tudi tveganja (Public Private Sector Cooperation, 1999, str. 17):

- Izguba kontrole. Javni sektor mora ščititi javni interes in postavljati standarde kakovosti ter jih nadzorovati, a če je preveč izključen iz procesa, je lahko nadzor pomanjkljiv, izguba kontrole pa posledica odrinjenosti.
- Višji stroški. Javni sektor prepogosto napačno oceni stroške plačila storitev. Splošni stroški in amortizacija pogosto v ceno storitve nista vključena. Posamezne storitve pa

so celo subvencionirane. PPP model izvajanja storitev zahteva oblikovanja cen z upoštevanjem vseh stroškov.

- Politično tveganje. Javni sektor ga skuša obvladati s sklepanjem manj zahtevnih pogodb o sodelovanju.
- Slabše kvalitete storitev. Kljub temu, da javni sektor postavi standarde kakovosti in jih nadzoruje, obstaja verjetnost padca kvalitete storitev, ki jih zagotavlja zasebnik.
- Manjša konkurenca. Zaradi majhnosti trga javni sektor z razpisom ne doseže želenih ciljev, saj na trgu ni dovolj strokovno usposobljenih zasebnih podjetij, ki so sposobna zagotoviti v razpisu opredeljene storitve.
- Pristranskost in nepravilnost v procesih javnega razpisa. Najnižja ponujena cena na razpisu ni nujno zadosten pogoj, da je zasebnik tudi izbran. Transparenten in pregleden postopek javnega natečaja pri izbiri zasebnega partnerja je zato zelo pomemben.
- Nezadovoljstvo zaposlenih in sindikata.

Neuspeh javno-zasebnega partnerstva povzroči:

- za javni sektor poslabšanje kakovosti storitev in tveganje povišanja proračunskih stroškov, če bi moral zaradi pomanjkanja gospodarskega interesa zasebnega sektorja sam prevzeti storitve,
- za zasebni sektor manjša plačila in izgubo investiranega kapitala.

Slabo pripravljen projekt javno-zasebnega partnerstva ne onemogoča samo realizacije tega projekta, temveč lahko s svojim negativnim "demonstracijskim učinkom" močno vpliva na ustvarjanje generalno odklonilnega odnosa do te oblike financiranja, zato so dobro pripravljena izhodišča ključna za uspešno realizacijo zastavljenega projekta. Obstaja nevarnost, da pogodbeno razmerje med državnim organom in nevladno organizacijo privede do tega, da se nevladna organizacija zbirokratizira in postaja vse bolj podobna vladnim. Še pred formalnim javnim razpisom lahko pride do neformalnih dogovorov med državnimi organi in zasebnimi izvajalskimi organizacijami, tako da so javni razpisi le formalna legalizacija neformalno dogovorjenih aranžmajev. Posebno pozornost zahtevajo naslednja področja (Rus, 2001, str. 91):

- javno-zasebno partnerstvo je povezano z vrsto dodatnih stroškov, ki jih običajno pri merjenju učinkovitosti ne upoštevamo;
- zaradi nejasne delitve dela med javnim in zasebnim sektorjem se pogosto zgodi, da odgovornost za posamezne segmente dejavnosti ni jasno razmejena ali pa je sploh ni;
- vstopanje zasebnih ali prostovoljnih organizacij v koncesijsko razmerje z državo pogosto privede do izgube legitimnosti teh organizacij;
- daljše pogodbeno razmerje omogoči posameznim zasebnim vlagateljem, da iz javnih sredstev zgradijo dragoceno infrastrukturo, s katero so na javnih natečajih praktično brez konkurence.

Poleg že navedenih pomanjkljivosti pa kot nevarnost za neuspeh velja omeniti še (PPP- UK Expertise for International Markets, 2003):

- stroški javnega razpisa so velikokrat previsoki;
- mala in srednja podjetja imajo zaradi visokih stroškov sodelovanja, pomanjkanja znanja in usposobljenosti na razpisih omejen dostop do tega trga;
- sklepanje tovrstnih pogodb je zaradi pogajanj dolgotrajno in od vodstvenega kadra zahteva sodelovanje in čas;
- privatni sektor je v razgovore pogosto povabljen prepozno, zato nima možnosti izboljšanja pogodbe.

Pomemben dejavnik uspešnega ali neuspešnega sodelovanja javnega in zasebnega sektorja so zaposleni. Zasebni vlagatelj, ki je bil v javnem razpisu izbran, želi najpogosteje spoznati zaposlene. Preveliko število ljudi, njihova neučinkovitost, njihova nestrokovnost lahko najhitreje uničijo dobro zastavljeno partnerstvo (Leonard, 2002, str. 47).

Za ekonomsko upravičeno izvedbo takega projekta je potrebno izpostaviti še eno obliko tveganja in sicer premalo znanja javnih uslužbencev za sklepanje tovrstnih pogodb. Slaba pogodba o sodelovanju javnega in privatnega sektorja vodi k še večji porabi javnih sredstev in dražji investiciji, zato je pomembno usposabljanje javnih uslužbencev, da pridobijo tovrstna znanja. Obstaja tudi konflikt med dobičkom in stroški, pa tudi med dobičkom in investicijo, kar vse ustvarja potrebo po vzpostavitvi okvirjev, ki zagotavljajo kvaliteto storitev projektov javno-zasebnega partnerstva. Uporabniki storitev kot tudi zaposleni morajo biti z rešitvami zadovoljni.

Oblika financiranja projektov s sredstvi zasebnega partnerja ima tudi naslednje slabosti, ki se jih je potrebno zavedati in jih odpraviti:

- Velike vsote denarja se namenja zunanjim sodelavcem za pripravo pogodb o sofinanciranju.
- Slabše opravljene storitve.
- Problem odpuščanja delavcev.
- Država se lahko zadolži po nižji obrestni meri kot privatni sektor, vendar pa po drugi strani zadolževanje države povečuje deficit.
- Sindikati so največkrat tisti, ki nasprotujejo različnim oblikam PPP in trdijo, da gre za drago obliko javnih naročil, ki poslabšujejo javne storitve in so oblika splošne privatizacije⁵⁷ ključnih javnih storitev.

Medicinske storitve so v precejšnji meri odvisne od uigranosti medicinskega osebja v bolnišnicah. Slabši delovni pogoji, ki jih nudi privatni upravljalec, zmanjšujejo pripravljenost

⁵⁷ V raziskavi OECD se je izkazalo, da je kar 70% časa v privatizacijskem procesu namenjenega prepričevanju sindikatov o upravičenosti privatizacije.

za delo in timi ne delajo tako učinkovito in kvalitetno. Privatni upravljalet pazi na stroške, kar pomeni, da ne zaposluje delovne sile, če ni resnično potrebna. Prav tako je privatni sektor zainteresiran za gradnjo velikih kompleksov, ker upravljanje velike bolnišnice vodi k večjemu profitu, ki je cilj delovanja privatnega sektorja. Obstaja tudi nevarnost, da bo zasebnik uvajal dodatna plačila za storitve (boljša hrana ali več zasebnosti ob doplačilu).

Spodbude za večjo storilnost in alokacija tveganja na pogodbene stranke in njihova natančna opredelitev v pogodbi bo omogočila javnemu sektorju, da bo izkoristil sposobnost privatnega sektorja pri iskanju donosnih naložb. Ta usmeritev vodi k stalnem iskanju inovativnih poti v ekonomiji in se odraža v večji produktivnosti, ki bi jo lahko na ta način izkoristil tudi javni sektor. Ekonomska upravičenost je bolj odvisna od pogodbe kot od načina financiranja.

Zasebno sofinanciranje bi lahko opredelili tudi kot sistem današnje gradnje, s plačilom v prihodnje. Privatni sektor državi izstavi račun za prevzeto tveganje, ki ga praktično ni, saj se z dolgoročno najemno pogodbo privatni sektor zavaruje pred tveganjem, država pa je tudi odličen plačnik. Stroški investicije se lahko precej dvignejo tudi zaradi pogajanj in načrtovanja investicije, saj se morata obe strani zavarovati, da jih druga stran ne izigra.

Javni sektor mora pred sprejemom odločitve o sodelovanju s privatnim sektorjem pretehtati poleg finančnih tudi politične posledice te odločitve. Čeprav so finančni učinki lahko pozitivni, lahko negativno javno mnenje ali nesprejemljivost z drugimi politikami zahteva zavrnitev te odločitve. Organizacija mora pretehtati tako etične kot moralne vidike in posledice odločitve. To je še posebej pomembno v primeru, ko odločitev odseva v spremenjenih storitvah ali celo umik javnega sektorja s kakšnega področja.

Finančni zaključek je točka, v kateri vse stranke dosežejo soglasje o osnovni strukturi posla, mandatu in pogojih finančnega načrta. To točko je pogosto težko doseči, saj mora biti soglasje doseženo med vsemi tremi stranmi: vlado, zasebnim vlagateljem ter banko kot posojilodajalcem. Vse stranke morajo videti pozitivne strani zasebnega vlaganja. Uspešen zaključek pogajanj zahteva poznavanje projektnega financiranja, zakonodaje s področja infrastrukture ter deželno tveganje. Najpogostejše je zasebni vlagatelj izbran, vendar nima zagotovljenih finančnih virov. Neuspešen zaključek pošlje trgu tudi negativen signal o neugodnih investicijskih pogojih v državi (*Financing Private Infrastructure*, 1996, str. 38). Zlasti zaskrbljujoča je zamuda, ki nastane kot posledica neusklajenosti delovanja države, bodisi neusklajenosti med ministrstvi ali neusklajenost med vladnimi službami in lokalno samoupravo. Zasebni vlagatelji pogosto izpostavljajo problem ne doseganja v projektu predvidenega obsega storitev ali cene le-teh. V primeru, ko centralna oblast daje soglasje k spremembam cen, je skrb pogosto upravičena.

Posojilodajalec, najpogostejše banka, ki vstopa v posle javno-zasebnega partnerstva, ima pogosto problem z zavarovanjem posojila: hipoteke na javnem dobru ne more vpisati, generalna cesijska pogodba med državo ali lokalno skupnostjo, zasebnim vlagateljem in

banko pa ima tudi slabosti (n.pr. ni jamstva za ekonomijo obsega, obseg storitev je tveganje zasebnika in država plača le storitve, ki so bile dejansko izvršene).

Odločitev o vključitvi privatnega sektorja v posamezno področje je domena strokovnjakov različnih področij in je rezultat prehoda teh odločitev skozi sito političnega odločanja. V fazi predinvesticijske študije mora pristojni organ države oceniti, ali je možno projekt financirati s sredstvi zasebnega vlagatelja in proračunsko financiranje je namenjeno izključno velikim projektom, ki za model javno-zasebnega partnerstva niso primerni (Ridley, 1995, str. 71). Vsaka država, ki uvaja modele javno-zasebnega partnerstva mora upoštevati posebnosti svoje družbe. Učinkovito razporejanje tveganj in njihovo upravljanje so bistveni za uspešen zaključek pogajanj in za zagotavljanje primernih vzpodbud v teku izgradnje in upravljanja infrastrukture. V nasprotnem primeru so stroški in končna cena lahko višji, kot bi bilo potrebno.

5 Predstavitev možnega projekta – izgradnje nove bolnišnice

Zdravstvo je posebna dobrina, za katero družbe soglašajo, da mora biti zagotovljena vsem državljanom v skladu s specifičnim egalitarizmom, torej neodvisno od dohodkovnega položaja. To pa ne pomeni, da morajo zdravstvene storitve zagotavljati samo v institucijah, ki smo jih prenesli še iz časov samoupravnega organiziranja, to je v regijskih bolnišnicah, zdravstvenih domovih in Kliničnemu centru. Deklarativno je dovoljena zasebna praksa in kot smo videli v prejšnjem poglavju, je v Sloveniji podeljenih kar precej koncesij na tem področju, toda pravih sprememb še ni. Samo z javnimi sredstvi Slovenija ne bo mogla več zagotavljati take ravni zdravstvenega varstva, kot bi ga lahko s kombiniranim javnim in zasebnim.

Danes so težave v zdravstvu zlasti problem pomanjkanja denarja, ki ga brez temeljitih sprememb v organiziranosti zdravstva in brez uvedbe načel preglednega in učinkovitega poslovanja v zdravstvu ne bo nikoli dovolj. Konkurenca in trg v zdravstvu ne pomenijo uvedbo trga, na katerem bi si morali bolniki zdravstvene storitve kupovati glede na svoje finančne zmožnosti. Zdravstvo se povsod po svetu otepa s pomanjkanjem denarja. Vzroki za to so rast obsega in kakovost zdravljenja, staranje prebivalstva in moralni hazard, zaradi katerega je povpraševanje po zdravstvu večje, kot bi bilo, če bi bolniki morali financirati večji delež stroškov sami. To so globalne težave, ki jih je mogoče reševati samo dolgoročno in za katere so nujne politične odločitve. Vzroke za pomanjkanje sredstev v zdravstvu gre iskati predvsem v stroškovni nepreglednosti, zaviranju vlaganja zasebnega sektorja v zdravstvene kapacitete in opremo ter neučinkovito organiziranje dela. Osebno zdravje in posledično delovna sposobnost je nedvomno vrednota in cilj slehernega posameznika, z vidika države pa ima tudi čisto določeno ekonomsko vrednost.

Zdravstvo je gospodarska dejavnost in zdravniki so proizvajalci zdravstvenih storitev, ki jih prodajajo proračunu oziroma bolnikom. Zaradi etičnih aspektov zdravljenja, zasledovanja načel specifičnega egalitarizma in velike nepredvidljivosti stroškov pa je specifično. Bistveni vidik pravičnosti je učinkovito zdravstvo, kjer je storitev na voljo vsakomur, ki jo potrebuje.

Financiranje bolnišnične dejavnosti se prenaša iz oskrbovalnega dneva na storitev, ki jo bolnik sprejme. Ta pa mora biti specificirana do najmanjše podrobnosti. Poleg natančnega spremljanja tekočih stroškov je pomemben vidik pomanjkanje sredstev za financiranje naložb in opreme. Zasebni kapital, vložen v kliniko ali v opremo, mora naložbeniku seveda prinašati ustrezen donos, a enak cilj morajo imeti tudi državni izvajalci. Tekoči stroški zdravljenja so v zasebni kliniki nižji kot v državnih institucijah. Pri tem pa je potrebno upoštevati tudi odpore proti vsaki obliki zasebnega financiranja, ki jih izvajajo proračunski uporabniki v politično občutljivih institucijah, kot so bolnišnice. Z uvajanjem zasebnega kapitala se jim zapira poceni dostop do kapitala, za uporabo katerega ne plačajo tržne cene. Z odporom ti proračunski uporabniki ščitijo dosežene privilegije (Ridley, str. 67, 1995).

5.1 Financiranje zdravstvenega varstva v Sloveniji

Za zdravstveno stanje prebivalstva je med družbenimi subjekti najbolj odgovorna država (Nacionalni program zdravstvenega varstva, 2000). Zdravje ljudi, njihovo kakovostno, uporabno znanje in ustvarjalne sposobnosti, s katerimi se izkazujejo na svojem delovnem mestu, so najdragocenejši kapital države, saj bistveno povečuje moč slovenskega gospodarstva ter njegovo konkurenčnost in inovativnost v svetu. V času stabilizacije v Sloveniji je največjo ceno plačal tisti sektor, ki je na trgu. Javni sektor pa se ni prilagajal.

Financiranje zdravstvene dejavnosti v Sloveniji poteka preko Zavoda za zdravstveno zavarovanje, ki deluje po principu zavarovalnice ter preko države in donacij privatnikov in podjetij. Delniškega investiranja ni, saj so vse zdravstvene organizacije javni zavodi. Dobičkov v javnih zdravstvenih organizacijah tudi ni, zato ni reinvestiranja teh dobičkov.

Reforma financiranja sistema zdravstvenega varstva se bo postopno izvajala do leta 2006 in temelji na treh stebrih. Prvi steber pomeni racionalnejšo porabo virov in poteka v okviru Projekta razvoja upravljanja sistema zdravstvenega varstva. Projekt ima tri ključne cilje (Predpristopni ekonomski program, 2002, str. 57):

1. Prilagoditev in razvoj sistema financiranja izvajalcev zdravstvenih storitev, tako da bo bolj učinkovit in pregleden ter glede izvajalcev zdravstvenih storitev vezan na opravljeno delo.
2. Prilagodljivost spremembam, potrebam in prioritetam v sistemu zdravstvenega varstva. Uporabnikom sistema zdravstvenega varstva bo omogočil pravičnejši dostop do zdravstvenih storitev v smislu optimalne preskrbljenosti.
3. Razvoj upravljalvske in menedžerske funkcije v sistemu zdravstvenega varstva, kjer je poudarek na večji kakovosti opravljanja upravljalvske in menedžerske funkcije v

sistemu zdravstvenega varstva, učinkovitejši izrabi finančnih, človeških, materialnih in informacijskih virov, poenotenju in razvoju kazalcev kakovosti in učinkovitosti menedžmenta v zdravstvu, vpeljavi koncepta dobre prakse menedžmenta na strateškem in na operativnem nivoju, vpeljavi učinkovitih managerskih orodij (model planiranja poslovanja, modeli učinkovitih organizacij, modeli učinkovitega vodenja, menedžerski informacijski sistem).

Skladno s predvidenimi ukrepi politike javnofinančnih odhodkov, bodo le ti usmerjeni v (Predpristopni ekonomski program, 2002, str.15):

- selektivno in jasno določanje prednostnih programov: premajhna koordinacija pri opredeljevanju prednostnih programov zmanjšuje učinkovitost vloženih sredstev zaradi razdrobljenosti in težje preglednosti ter dopušča odmikanje dejanske alokacije sredstev za razvojne namene od prioritet;
- varčevanje z javnimi finančnimi sredstvi preko revizije stroškov in tehnično tehnoloških standardov pri proračunskih uporabnikih: zaradi hitrega spreminjanja tehnologije, doktrin in načinov izvajanja dejavnosti bo Vlada izvedla revizije stroškov in tehnološko-tehničnih standardov;
- preverjanje ekonomskih upravičenosti izdatkov: javni izdatki omogočajo financiranje dejavnosti, ki zagotavljajo vsem prebivalcem enake pogoje, dostop ali obseg storitev in ki s tem povečujejo družbeno povezanost in blaginjo; dostop ali obseg storitev se uresničujejo na različne načine in se stroškovno razlikuje. Zagotoviti je potrebno ekonomsko preverljivost izdatkov, kamor sodi tudi uveljavljanje boljšega in prožnejšega upravljanja s človeškimi viri. restriktivna politika zaposlovanja in stimulatívno napredovanje;
- prenovo javnih podjetij in gospodarskih služb, da bodo poslovale po ekonomskih kriterijih. Njihova postopna privatizacija, večje vključevanje institucionalnih investorjev v financiranje infrastrukturnih objektov na podlagi koncesijske oddaje del predstavlja del teh nalog.

5.2 Trženje v zdravstvu

Tržno gospodarstvo se v Sloveniji vedno bolj razvija in premika od trga kupca k trgu odjemalca. Razmere v zdravstvu ostajajo nespremenjene in temeljijo na vrednotah socializma. Trg je na področju zdravstva in še posebno specialistične ambulate in bolnišnične dejavnosti zelo nerazvit. Klinični center ima monopolni položaj, saj je edina terciarna, referenčna institucija. O nastopih na tujih trgih, razen nekaj izjemnih primerov, ni govora, prav tako ni meddržavnih kooperaciji (Vrhunc, 1999, str. 243). V zdravstvu še vedno proizvajalec narekuje pogoje na trgu, sicer že s sodelovanjem tretjega partnerja – plačnika zdravstvenih storitev, porabniki pa večjega vpliva nimajo. Zdravnik je tisti, ki se mora glede na znanje in etiko ob vsakokratnem primeru diagnostike in zdravljenja pacienta odločati v okviru finančno omejenih sredstev. Zdravnik tako ni samo ponudnik storitev, temveč v imenu bolnika po njih tudi povprašuje. Bolnik ni usposobljen povpraševalec, povpraševanje prepušča ponudniku,

zavarovalnici pa s tem finančno tveganje, da preseže dogovorjeni obseg zbranih sredstev (Grah, 2003, str.4). Zavarovalnica ni upravičena nadzorovati, ali je bilo zdravljenje smotno. V tržnem zdravstvu take konflikte rešuje trg. Bolnik in zavarovalnica se odločita za cenejšo storitev ali material, v javnem zdravstvu pa so lahko le dogovorjeni standardi v javnem zdravstvenem zavarovanju. Problem je, ker medicinska stroka standardov še ni postavila. Pojem dejanski stroški mora zajemati obvladovanje stroškov z vnaprej dogovorjenimi elementi ter z jasnimi definicijami vodenja in analiz, ki bodo omogočili določiti casemix model prenosa sredstev na bolnišnice.

Slovenske bolnišnice se bodo kmalu morale pričeti primerjati in nagrajevati po kakovosti in prijaznosti. Zdravniki se bodo morali pričeti boriti za vsakega bolnika posebej, saj jim bo to zagotavljalo obstoj in predstavljalo ogledalo opravljenega dela. Obdobje mistifikacije in nedotakljivosti zdravniškega poklica se je pričelo umikati večji kritičnosti bolnikov in zavedanju njihovih pravic. Podobno kot se je gospodarstvo zaradi lastnega preživetja moralo bliskovito prilagoditi evropskemu trgu, bodo temu čim prej morale slediti tudi negospodarske dejavnosti (Trampuž, 2002, str. 8). Kljub povedanemu pa so brez močnega vladnega nadzora porabniki v zdravstvu popolnoma izugljeni in nimajo možnosti izbire. Nimajo podatkov, na podlagi katerih bi se lahko odločali o kvaliteti bolnice in zdravnika.

5.3 Opis bolnišnice kot zavoda

Cyert in March (2001) ugotavljata, da je podjetje združba različnih skupin, in sicer delničarjev, zaposlencev, kupcev, dobaviteljev in države. Vsak od njih mora biti plačan vsaj v najmanjšem obsegu, da je v združbi, skupine pa se pogajajo o vsakem presežku nad najmanjšim obsegom. Gre torej za usklajevanje oziroma razmerje med cilji posameznikov in podjetniškimi cilji. Poleg tega je vsako podjetje tudi pod pritiskom socialnega okolja. Cilj podjetja je zadovoljiti pričakovanja koalicijskih partnerjev v podjetju in pričakovanja zunanjega okolja.

Tudi politika nedobičkonosnih organizacij mora snovati, uresničevati in kontrolirati uresničevanje. Snovanje in kontroliranje uresničevanja je osrednja vloga najvišjega posloводства v organizaciji. Strateški vidiki menedžmenta se povezujejo z oblikovanjem strategije organizacije in na tej osnovi operativnih odločitev, ki bodo konsistentne, konkurenčno ugodne in upravljavsko primerne za zavod. Njegova vloga je ponuditi jasen strateški okvir delovanja in zagotavljati njegovo realizacijo. Način formalnega procesa strateškega planiranja ponuja sistematičen in racionalen način strateškega odločanja. Strateški plan zavoda je rezultat eksplicitno razvite strategije organizacije, ki temelji na skrbni strateški analizi organizacije in njenega okolja. V organizacijah, še posebej javnih bolnišnicah v svetu, se odločajo za ta način zaradi več razlogov, med drugim zaradi potrebe po prilagoditvi spremembam v okolju organizacije ali omejitvam na strani razpoložljivih resursov. Formalni proces strateškega planiranja ima lahko tudi pomembno politično vlogo v odnosu na okolje organizacije. V praksi zdravstvenih organizacij v svetu je najti, da mnoge bolnišnice razvijajo

zelo zahtevne in glede časovnega trajanja dolge procese strateškega planiranja. (Pučko, 1996, str. 348).

Ciljev delovanja podjetij je več. Poizkus splošne kategorizacije ciljev podjetja je napravil Gross leta 1968. Razlikuje naslednje kategorije ciljev (Kavčič, 1991, str.112):

- Zadovoljevanje interesov. Organizacija obstaja zato, da zadovoljuje interese tako svojih članov kot drugih posameznikov in skupin, ki imajo svoje interese v organizaciji. Interesov je veliko, razlikujejo se glede na kraj, ljudi... itd.
- Proizvodnja dobrin. Gre za ustvarjanje proizvodov in opravljanje storitev za zadovoljevanje potreb uporabnikov.
- Učinkovitost in dobičkonosnost. Razlika med potrebnimi in razpoložljivimi viri sili podjetja, da jih kar najbolj gospodarno uporabljajo.
- Vlaganje v sposobnosti za obstajanje. Podjetje mora najmanj obstajati. Ponavadi se od njega pričakuje tudi rast. Del svojih posledkov mora vložiti v fizične, človeške in druge dejavnike.
- Mobilizacija virov. Da bi podjetje lahko ustvarjalo proizvode in opravljajo storitve, mora iz okolja dobiti dejavnike, ki se lahko uporabljajo kot vložek.
- Upoštevanje pravil. Gre za različna pravila, ki so jih razvili podjetje, njegove sestavne enote in okolje.
- Racionalnost. Pojem je utemeljen kot ocena sprejemljivih vedenjskih vzorcev v tehniki, upravljanju in tehnologiji.
- Cilj nedobičkonosnih organizacij, delno pa tudi javnih podjetij, je zagotavljanje interesov celotne družbe. Cilj jim postavi država.

5.3.1 Računovodske posebnosti javnih zdravstvenih zavodov

Javna podjetja so tiste pravne osebe, ki skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah opravljajo te službe, ne glede na organizacijsko obliko (javna podjetja in javni gospodarski zavodi) in ne glede na to, ali so gospodarske javne službe⁵⁸ njihova celotna dejavnost ali le njen del (Slovenski računovodski standard SRS 35, str.4). Zakon o računovodstvu predpisuje obvezno dvostavno knjigovodstvo in vodenje predpisanih temeljnih in pomožnih knjig tudi za javna podjetja.

Javno podjetje v svojih poslovnih knjigah :

- Praviloma posebej izkazuje vse vrste sredstev po posameznih vrstah gospodarskih javnih služb⁵⁹ in po drugih dejavnostih, ki jih opravlja.
- V poslovnih knjigah izkazuje vsa brezplačno pridobljena sredstva po vrstah. Za vrednost teh sredstev oblikuje dolgoročne rezervacije.

⁵⁸ Gospodarske javne službe so službe, s katerimi se zagotavljajo javne gmotne dobrine, kot so proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno ustvarjanje je v javnem interesu zaradi zadovoljevanja javnih potreb.

⁵⁹ Dejavnost gospodarskih javnih služb je dejavnost, katere namen je ne le doseganje dobička, temveč tudi dvig splošne blaginje. Na poslovanje teh služb vpliva neposredno tudi država, ki določa način opravljanja gospodarskih javnih služb in pogoje zanj.

- Finančne naložbe in terjatve do države ali občine v poslovnih knjigah izkazuje posebej in sicer po njihovih vrstah.

Javno podjetje izkazuje infrastrukturne objekte, naprave in omrežja ter premična in druga sredstva, ki jih je dobilo v upravljanje od države ali občine. Lastnica jih izkazuje kot terjatev v vrednosti, enaki čisti vrednosti sredstev, danih v upravljanje, med opredmetenimi osnovnimi sredstvi. Za infrastrukturne objekte, naprave, omrežja in druga sredstva, ki so po zakonu o gospodarskih javnih službah ali po drugem zakonu javno dobro in so last države ali občine, se štejejo vsa ta sredstva, ne glede na to, kdo je prispeval denar za njihovo nabavo. V poslovnih knjigah se izkazujejo sredstva, dana v upravljanje, po vrstah in lastnikih. Nasprotna postavka so dolgoročne obveznosti do države ali občine. Če tako določa predpis oziroma odloči država ali občina, se lahko infrastrukturni objekti in druga osnova sredstva, dana v upravljanje, prevrednotijo. Razlika med prvotno in novo vrednostjo se izkaže kot povečanje oziroma zmanjšanje obveznosti do lastnice. Amortizacija je vir za nakup opreme. Kdor ima izgubo, pa nima niti tega vira. Najpogostejši vir investicij je proračun, ki pa bi moral biti edini vir za nabavo, saj cena storitve oziroma primera ne vsebuje tudi investicijskih virov za nabavo nove opreme.

Javno podjetje obračunava amortizacijo za vsa sredstva, za katero jo je po SRS 13 treba obračunavati, ne glede na to, ali so bila sredstva kupljena z denarjem podjetja, brezplačno pridobljena iz proračuna ali od drugih, ali pa jih je podjetje dobilo v upravljanje. V poslovnih knjigah javno podjetje posebej izkazuje obračunano amortizacijo za njeno uporabo za:

- osnovna sredstva za opravljanje gospodarskih javnih služb
- osnovna sredstva za opravljanje drugih dejavnosti
- osnovna sredstva v upravljanju.

Če na podlagi predpisa ali ustanoviteljeve odločitve stroškov amortizacije osnovnih sredstev, prenesenih v upravljanje, ni mogoče vračunati v ceno proizvodov oziroma storitev, država ali občina pa ne zagotovi dotacije iz proračuna za pokrivanje teh stroškov, se vsakoletni stroški amortizacije nadomestijo v breme dolgoročnih obveznosti do države ali občine in jih mora razkriti v pojasnilih k računovodskim izkazom.

Zavod posebej izkazuje stroške vzdrževanja opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju. Če je država ali občina prenesla sredstva v upravljanje javnemu podjetju in je s predpisom, pogodbo ali odločitvijo lastnice določeno, da se stroški vzdrževanja pokrivajo iz prihodka, doseženega z opravljanjem gospodarskih javnih služb, javno podjetje pokrije stroške vzdrževanja iz tega prihodka. V nasprotnem primeru se pokrijejo iz prejetih dotacij oziroma v skladu s predpisi ali dogovorom z lastnico sredstev. Premajhna je vloga menedžmenta in premalo opisanih načinov, kako zagotavljati stroškovno in strokovno učinkovitost, kar je danes ključni problem zdravstva. V kolikor se storitve opravljajo po modelu javno-zasebnega partnerstva, mora zasebni vlagatelj v pojasnilih k računovodskim izkazom razkriti bistvene določbe pogodbenega razmerja, ki lahko vplivajo na bodoči denarni tok (Financial Reporting

Standard 29). International Accounting Standard Board⁶⁰ še ni določil, kateri računovodski standard bo obravnaval javno–zasebno partnerstvo. Ne glede na to, ali bo to temo obravnaval en poseben standard ali več standardov, bo imela uporaba mednarodnih računovodskih standardov določen učinek tako na obračunavanje amortizacije kot tudi na stroške financiranja.

5.3.2 Finančno poslovanje javnega zavoda

Zakon o Vladi Republike Slovenije določa, da Vlada izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanovitelju zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij, zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo in upravlja z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije. Glede na delitev premoženja na finančno in stvarno (realno)⁶¹ je pripravljen tudi enotni kontni okvir. Država oziroma občina nastopa do javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in organizacij v dvojni vlogi. Na eni strani je država oziroma občina v javnem podjetju kapitalsko udeležena in izvaja pravice in obveznosti delničarja oziroma družbenika po zasebno pravnih pravilih (kapitalska upravičenja), po drugi strani pa je država oziroma občina tudi regulator javnih služb in kot taka izvaja naloge javnopravnega upravljanja javnih služb (regulativna upravičenja).

Analiza poslovanja je dejavnost spoznavanja poslovanja konkretnega podjetja z namenom, da izboljšamo uspešnost tega poslovanja. Celovita analiza poslovanja praviloma ocenjuje vse poslovne prvine in vse poslovne funkcije ter poslovni uspeh in poslovno uspešnost podjetja. S tem lahko veliko pove o količini in kakovosti virov, s katerimi podjetje razpolaga, pa tudi o poslovnem uspehu in uspešnosti, ki jo dosega. Te informacije so nujne tudi v procesu strateške analize in odločanja, kar javno-zasebno partnerstvo vsekakor je. Bolj kakovostne analize tekočega poslovanja kot jih v podjetju opravljajo, lažje jim je tudi pri izvajanju strateških analiz.

V zdravstvenih organizacijah imajo največji vpliv strokovnjaki, ki opravljajo storitve, in ne menedžment. Ti strokovnjaki imajo vitalni interes za razvoj organizacije. Vsako strateško planiranje, ki jih ne vključuje aktivno in neposredno, postaja zato nepomembno. V zdravstvenih organizacijah je vpliv široko porazdeljen na večje število udeležencev, zato je najširša soudeležba v procesu strateškega planiranja za učinkovitost tega procesa več kot nujna. V veliki meri je vsak tak proces tudi močno političen proces. Raziskave ugotavljajo, da so ti procesi nagnjeni k spodbujanju rasti, k ambicioznim razvojnim programom in da so strateški plani preprejeni s sindromom »nakupovalnega listka«. To pomeni, da se v plan postavljajo želeni oddelki in skupine preko realnih možnosti zgolj zato, da se zagotovi

⁶⁰ Novi mednarodni računovodski standardi bodo stopili v veljavo 01.01.2005. Verjetnost, da ne bo prišlo do zamude je toliko večja, ker je *Accounting Regulatory Committee* 01. oktobra 2004 potrdil MRS 39.

⁶¹ Stvarno premoženje so premoženje in nepremičnine, finančno premoženje pa so denarna sredstva, terjatve in delnice ter deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe. S pojmom druge naložbe v pravne osebe so zajete ustanoviteljske pravice države in občin v posrednih uporabnikih kot npr. javnih zavodih.

konsenz številnih udeležencev v procesu (Pučko, 1996, 348). Država in občine so lastnice zdravstvenih zavodov, zato je razumljivo njihovo vmešavanje v poslovanje (Vrhunc, 1999, str. 244).

Analiza bilance uspeha bolnišnice za zadnja štiri leta izkazuje le 2–3% delež amortizacije v celotnem prihodku. Kljub nižjim obračunanim stroškom amortizacije, pa zavod vseeno izkazuje izgubo. Iz tega sledi, da javni zavod ne zagotavlja niti enostavne reprodukcije, ki se zaradi višjih stroškov dela preliva v plače. Časovna vrsta prihodkov in odhodkov za pretekla leta je prikazana v prilogi 2.

V analizi stroškov ne obravnavamo več stroškov kot celote ali po posameznih vrstah, temveč jih proučujemo glede na to, kako se gibljejo. Stroške primerjamo v raznih obdobjih in proučujemo utemeljenost in neizbežnost posameznih vrst stroškov. Te informacije potrebujejo vodstva na različnih ravneh in to pravočasno in nadrobno o prihodnjem, tekočem in preteklem poslovanju. Posebno pomembni so pri odločitvi o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja pri skupnem investiranju ter opredelitvi ključa za delitev učinkov investicije.

Možna razvrstitev stroškov je sledeča (Kavčič, 1994. str. 115):

- Naravne vrste stroškov.
- Načrtovani in uresničeni stroški; ta vidik je pomemben predvsem za nadziranje kot odločevalsko funkcijo.
- Izvirni in izseljeni stroški; delitev glede na to, ali so stroški posamezne enote posledica sodelovanja znotraj ali zunaj pravne osebe.
- Stalne in spremenljive stroške opredeljuje predvsem opazovano obdobje. Na dolgi rok so vsi stroški spremenljivi.
- Dejanski pretekli stroški, ocenjeni prihodnji stroški, standardni stroški so pomembni predvsem za prihodnje poslovne odločitve.
- Odločujoče in neodločujoče stroške razvrščamo glede na pomembnost pri sprejemanju prihodnjih poslovnih odločitev.
- Obvladljive in neobvladljive stroške je nujno potrebno poznati, če organiziramo mesta odgovornosti, saj je ta delitev pomembna za poslovno odločanje in nadziranje.

Rezerve v poslovanju so predvsem v boljši organizaciji in upravljanju⁶². Izgubo bi bilo moč odpraviti, če bi v letu zmanjšali stroške materiala, blaga in storitev za 7%. Rezultat bi bilo mogoče povečati tudi z večjimi prihodki, saj kapacitete obstajajo.⁶³ Poslovne knjige in poročila morajo zagotoviti spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe, ločeno od spremljanja poslovanja s

⁶² Oprema je v bolnišnicah izkoriščena le 6 ur dopoldan, prostori 5 do 6 ur dopoldan. Enako je tudi z operacijskimi dvoranami. Zalogo zdravil imajo zavodi za 35 do 40 dni. Ker je država lastnik, je tudi skrbnik, ki mora s sredstvi primerno upravljati (Delo, 20.03.2004).

⁶³ Število bolnikov v pediatriji plan 2000 (26.674 pacientov), realizacija 30.163 bolnikov Indeks 113,08 (interni podatki Kliničnega centra za leto 2000)

sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu. Z ustrezno členitvijo oziroma predstavitvijo podatkov pa morajo poslovne knjige oziroma računovodska poročila omogočati ocenjevanje namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev iz javnih financ.

Analiza računovodskih izkazov javnega zdravstvenega zavoda je potrebna za določitev stroškov povezanih z izvajanjem medicinske dejavnosti, ter stroškov za izvajanje nemedicinske dejavnosti. Natančna slika teh podatkov je potrebna zaradi nadaljnjega razvoja različnih modelov financiranja. V Tabeli 5 so razdeljeni podatki o stroških, ki se nanašajo na medicinski del in na nemedicinski del.

Tabela 5: Delitev stroškov na medicinski del in nemedicinski del

	v SIT	Delež v %
MATERIALNI STROŠKI	15.001.646.162	
STROŠKI ZDRAVSTVENEGA MATERIALA	13.490.588.100	90
STROŠKI NEZDRAVSTVENEGA MATERILA	1.511.058.062	10
ZAPOSLENI	6.147	delež
ZDRAVSTVENO OSEBJE	4.135	67
NEZDRAVSTVENO OSEBJE	2.012	33
STROŠKI STORITEV	5.134.000.000	delež
vzdrževanje zgradb in opreme	656.000.000	13
PTT	163.000.000	3
izobraževanje in službene poti	271.000.000	5
medicinske storitve in preiskave drugih zavodov	2.192.000.000	43
Varovanje	216.000.000	4
Čiščenje	431.000.000	8
Pranje	247.000.000	5
Ostalo	958.000.000	19

Vir: Klinični center, 2000

Iz tabele 5 izhaja, da znašajo stroški za vzdrževanje zgradb in opreme, stroški PTT, stroški varovanja, čiščenja, pranja in ostalega 2.240 milijona SIT. Na osnovi teh podatkov lahko izračunamo, da znašajo stroški 220 mio EUR, od tega cca 23 mio EUR za nemedicinske storitve. Pričakovani prihranki, ocenjeni na podlagi izkušenj drugih držav v višini 15% zaradi učinkovitejšega privatnega sektorja, ki te storitve upravlja, vodijo do 3,5 mio EUR prihrankov.

Iz vsega navedenega v tem poglavju lahko potegnemo sklep, da bolnišnica ne prenese dodatnih stroškov. Vsako povečanje stroškov ceteris paribus bo povečalo izgubo. Glede na lastništvo javnih zavodov in slovenske pravne akte je lahko le država, Ministrstvo za zdravje, pogodbeni stranka pri sklepanju pogodb o javno-zasebnem partnerstvu pri investicijah v novo zgradbo ter je obenem tudi plačnik v pogodbi dogovorjenih stroškov.

5.4 *Predstavitev projekta*

Cilj izgradnje nove bolnišnice ni ustvarjanje dobička, temveč ustvarjanje razmer za večjo blaginjo družbe. Za tako ocenjevanje naložb je razvita analiza vložkov in koristi. Znana je predvsem kot metoda odbiranja naložbenih projektov v javnem sektorju. Njena namenjenost javnemu sektorju je utemeljena s tem, da naložbenim projektom javnega sektorja ni mogoče pripisati le dobičkovnega cilja. Takšni projekti so načeloma sprejeti zato, da bi pripomogli k povečanju blaginje kot celote.

Pogoj za uspešno izvajanje poslovnega procesa vsakega poslovnega sestava je, da so na voljo potrebne prvine poslovnega procesa, kamor sodijo delovna sredstva, predmeti dela, delo in storitve. Uspešnost poslovnega procesa pa ni odvisna samo od navzočnosti prvin poslovnega procesa, temveč tudi od njihove medsebojne usklajenosti glede na obseg, čas, vsebino in kakovost. Njihova kombinacija mora dati največji možni učinek. Zagotavljanje virov financiranja za tako veliko investicijo v zaostrenih pogojih poslovanja, zahtevajo proučitev različnih možnosti financiranja. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije poudarja pomen povečanja vloge zasebnih ponudnikov storitev ter oblikovanje učinkovitega javnega sektorja (Poročilo o razvoju, SURS, 2002, str. 6).

Bistvena naloga strateškega menedžmenta je usklajevati organizacijo, njene značilnosti s potrebami v njenem okolju. Strateško planiranje mora pomagati narediti temeljne odločitve in izoblikovati akcije, ki bodo dale smer in značilnosti celotni organizaciji. Te odločitve se nanašajo na pooblastila, ki jih dobiva organizacija, njeno poslanstvo, spekter in raven storitev, ki jih bo organizacija opravljala, stroške, finance ter poslovodne in sploh organizacijske rešitve.

Vsak skupen projekt zahteva predhodno izdelavo poslovne analize, ki obsega natančnejšo ocenitev verjetnostne poslovne uspešnosti. To pomeni, da obsega (Pučko, 1996, str. 246):

1. predvidevanje življenjske dobe projekta;
2. predvidevanje čistega rezultata in denarnega toka sredstev, ki bo izviral iz skupnega projekta;
3. predvidevanje investicijskih sredstev za uspešno realizacijo projekta.

Pri predvidevanju čistega rezultata (donosnosti) in toka denarnih sredstev moramo predvideti, katere izdelke ali storitve bo smotrno prodajati. Predvideti je potrebno verjetne osnovne prodajne cene za vsak proizvod. Planiranje potrebnih investicijskih sredstev zahteva izdelavo časovnega plana. Denarno vrednotenje teh faz je osnova za delitev tveganja in donosnosti.

Model naložbenih odločitev je sestavni del odločitev v podjetju. Sestoji iz osmih stopenj in sicer (Turk, Kavčič, 2001, str.308):

1. Opredeljevanje ciljev. Čeprav so pri naložbenih odločitvah cilji lahko različni, je v podjetju najpomembnejši cilj pri takšnih odločitvah zagotoviti donosnost in upravičenost investicije. V privatnem sektorju pa tudi dobiček.

2. Iskanje tehničnih možnosti.
3. Proučevanje okolja, ki bi lahko vplivalo na uspešnost naložbe.
4. Analiziranje možnih izidov pri različnih zunanjih vplivih.
5. Merjenje končnih izidov posamezne različice.
6. Izbiranje naložbenega projekta.
7. Potrjevanje projekta in njihovo uresničevanje
8. Revidiranje temeljnih naložbenih odločitev.

Celoten proces, imenovan tudi strateško načrtovanje ali dolgoročno načrtovanje, mora biti zastavljen tako, da je mogoče opravljati revizijo neprekinjeno in ugotavljati, ali je uresničeno skladno z načrtovanim. Za uspešnost poslovne odločitve je poleg neprekinjene revizije naložbenih odločitev pomembno tudi neprekinjeno spremljanje in proučevanje zunanjega okolja. To lahko pokaže, da je potreben nov proces iskanja poti za doseganje ciljev ali celo sprememba ciljev⁶⁴.

Pri odločanju o projektu nove bolnišnice je potrebno upoštevati vse ugotovitve: demografska gibanja, sistem zdravstvenega varstva v Sloveniji ter sistem financiranja zdravstva v Sloveniji. Prav zaradi sistema zdravstvenega varstva, kot je v Sloveniji, je potrebno planirano investicijo proučiti z makroekonomskega vidika. Tako z vidika klinike, da krije povečane stroške vzdrževanja kot tudi z makroekonomskega vidika, ki proučuje finančne posledice na proračun.

Ob podanih ugotovitvah, da bolnišnica ne obvladuje stroškov, da posluje z izgubo, da nima prostih denarnih sredstev, ki bi jih lahko namenila za investicije ali investicijsko vzdrževanje, vodi vsaka neracionalna odločitev do povečevanja izgube. Za rešitev tega problema sta dve poti:

1. racionalizacija predvidenih investicij;
2. reforma sistema financiranja zdravstvenega varstva:
 - a. splošen dvig prispevnih stopenj,
 - b. zmanjšanje obsega pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Racionalizacija je možna, sprejemljiva in izvedljiva z ekonomskega vidika le z zmanjšanjem posteljnih kapacitet po celi Sloveniji, kar omogoča kliniki v Ljubljani večjo zasedenost in je podrobneje predstavljena v nadaljevanju tega poglavja.

⁶⁴ V Februarju 2001 so v Veliki Britaniji podpisali prvo standardizirano pogodbo (*Standard Form Project Agreement*) o delni rekonstrukciji in delni izgradnji bolnišnice West Middlesex Hospital. Poleg tega pa je konzorcij privatnih vlagateljev v pogodbo dodatno vpeljal tudi dva dohodkovna vira: namestitve za upokojece ter upravljanje parkirnih mest. Popolna standardizacija pogodb o zasebnem vlaganju torej v realnem svetu ni mogoča, saj vedno nastopajo dodatne okoliščine, ki vplivajo nanjo. Javni sektor mora zato vsak projekt obravnavati individualno in pri tem upoštevati njegove posebnosti (McCormack, 2002, str. 62).

Statistično odpade 1 postelja na 2.712 ljudi oziroma 1 na 467 otrok do 15 let⁶⁵. Povprečna ležalna doba je 4,8 dni⁶⁶ (IFC poročilo, 2001). Tabela 6 prikazuje zasedenost posteljnih kapacitet v obstoječi bolnišnici, ki jo bo nadomestila nova.

Tabela 6: Povprečna zasedenost kapacitet v letih 1998-2000

leto	X	X+1	X+2
Zasedenost v %	66%	58%	55%

Viri: Interni podatki bolnišnice, 2001

Optimalno upravljanje stroškov in odgovornost za uspešno poslovanje zavoda vključuje tudi redno spremljanje odločitev o nakupu osnovnih sredstev. Pri tem se ugotavljajo predvsem odmiki v izkazih finančnih tokov. Odmiki so lahko posledica enega ali vseh naštetih vzrokov (Turk et al., 2001, str.194):

1. nepredvideni dogodki ob nakupu sredstev, na katere ne moremo vplivati, zato tudi ne uvedemo popravilnih ukrepov;
2. načrt dejavnosti, predviden ob nakupu, ni bil ustrezno uresničen (nismo na primer usposabljali zaposlencev pri strojih, to pa povzroča večje stroške, ki jih odpravljamo s popravilnimi ukrepi;
3. napačna domneva glede donosnosti na primer nabavljenega osnovnega sredstva; sprejete odločitve ni mogoče popravljati, ugotovitev pa je lahko vodilo za bolj poglobljeno analizo donosnosti pri sprejemanju prihodnjih poslovnih odločitev, ki povzročajo nujne stalne stroške.

Prenosne (transferne) cene, imenovane tudi notranje, prisojene, senčne in tako naprej, so posledica tega, da praviloma en ali več delov podjetja uporablja proizvode in storitve, ki jih proizvajajo drugi deli podjetja. Sem sodijo razne specialne preiskave in analize, potrebne za določitev pravilne diagnoze. Posamezne enote kupujejo in prodajajo druga druga. Te transakcije se imenujejo prenosi, cene, po katerih se prodaja, pa prenosne ali transferne cene. Transferne cene zmeraj vplivajo na dosežke mesta odgovornosti, ne glede na to, ali gre za prihodkovno, stroškovno, dobičkovno ali naložbeno mesto.

Z združitvijo privatnega in javnega sektorja bi se lahko dvignila produktivnost dela nove bolnišnice. Privatni sektor za določen znesek opravlja vrsto nemedicinskih del. Svojo poslovno uspešnost lahko zagotavlja z dobrim upravljanjem stroškov, saj so prilivi fiksni. Javni sektor izvaja program medicinske dejavnosti. Pri tem ima variabilne stroške, odvisne od obsega in vrste dejavnosti.

⁶⁵ Za primerjavo ima vodilna otroška bolnica v Melburnu, Avstralija 20% populacije v razredu do 15 let, zaledje, ki ga pokriva, znaša 3,6 milijona prebivalcev in ima 600 postelj. To pomeni, da odpade 1 postelja na 1200 ljudi v starostnem razredu do 15 let oziroma 1 postelja na 6000 prebivalcev. Zasedenost posteljnih kapacitet znaša 87%, povprečna ležalna doba znaša 3 dni (IFC poročilo, 2001). V Sloveniji bi to pomenilo okvirno 285 postelj.

V primeru PPP so splošni stroški fiksni in opredeljeni s pogodbo. Uspešnost poslovanja je odvisna od ustvarjenih prihodkov. Win-win situacija je dosežena, če privatni sektor uspešno obvladuje stroške, da so manjši od pogodbeno določenih prihodkov. Javni sektor pa uspešnost poslovanja dosega in izboljšuje ob večanju obsega opravljenih storitev ob pogodbeno določenih splošnih stroških.

Ocenjena vrednost investicije znaša 72,6 milijonov EUR. Stroški nakupa zemljišč, ki so se izvajali do leta 200X, znašajo dodatno 10 milijonov EUR.

Predlagana rešitev bolnišnice ima naslednje cilje⁶⁷:

1. število bolnikov se poveča na 31.660,
2. povprečna ležalna doba ostaja nespremenjena 4,8 dni,
3. izkoriščenost kapacitet se poveča na 80%.

Razvoj medicine in dela bosta na podlagi najboljših izkušenj še naprej podpirala usmeritev od bolnišničnega k ambulantnem zdravstvenem varstvu. V naslednjem tisočletju bolnišnično zdravstveno varstvo ne bo vem prevladujoči del sistema zdravstvenega varstva (Schneider, 1999, str. 177). Cilj, ki naj bi se dosegel v naslednjih 5-10 letih, je zmanjšanje postelj v dejavnosti na 400. Polovico jih zagotavlja nova bolnišnica, ostalo polovico pa bi se porazdelilo na 4-5 regionalnih bolnišnic. V primeru, da se število bolnikov ne poveča, bo nova zgradba le povečevala izgubo.

5.4.1 Viri financiranja

V nadaljevanju tega poglavja so predstavljene različne možnosti financiranja projekta ter vpliv različnih možnosti financiranja na državni proračun. Podane so prednosti in slabosti posamezne oblike financiranja ter hipotetični izračun pod določenimi predpostavkami.

S sodelovanjem javnega in privatnega sektorja pri izvedbi te investicije gradnjo zgradb, ki so bile prej odvisne od proračunskega denarja, prevzame privatni sektor. Najemnik investitorju za zgradbo plača najemnino, ki vključuje stroške konstrukcije, najema, izvajanja vnaprej dogovorjenih nemedicinskih storitev ter seveda premijo za tveganje, ki ga je prevzel privatni sektor s tem, ko se je vključil v investicijo.

Pri odločanju o sodelovanju privatnega sektorja pri investiranju v javni sektor⁶⁸ gre za oceno prenosa tveganja v povezavi s pričakovano donosnostjo naložbe. Načrt vključuje prenos tveganja, povezanega z arhitekturnim načrtom, zgradbo, financiranjem in upravljanjem javnih projektov v privatni sektor. Pogodba se sklepa običajno za dobo 25 do 30 let. Plačila privatnemu investitorju so vezana na kvaliteto opravljenih storitev. Kvalitetno opravljanje storitev zagotavlja plačila praktično brez tveganja za investitorja, saj je država kot pogodbeni stranka netvegan plačnik.

⁶⁷ Predlagane rešitve so povzete po ugotovitvah International Finance Corporation, katerega misija se je na povabilo Ministrstva za finance mudila v Ljubljani v oktobru 2001 s ciljem, da pregledajo in ocenijo projekt nove bolnišnice.

⁶⁸ Ideja o partnerstvu ni nova. Že leta 1950 se je v Britaniji tovrstna oblika financiranja uveljavljala pri gradnji stanovanj.

Vzroki za sodelovanje javnega in privatnega sektorja pri tem projektu so v prednostih, ki jih taka oblika financiranja prinaša za obe strani:

- za privatni sektor je naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun.

Skupno financiranje v javne zdravstvene zavode, katerih lastnica je Republika Slovenija od leta 2001 omogoča tudi zakonodaja, saj je s sprejetjem sprememb in dopolnitev Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih lastnica je Republika Slovenija v letih 1996-2009 (U.I.RS. 111/2001) dopuščena možnost sofinanciranja investicij s strani privatnega sektorja.

5.4.2 Možne oblike financiranja projekta

Skladno z dosedanja prakso konzorcij privatnih podjetij financira zgradbo, zdravstveni sistem pa konzorciju plača najemnino za uporabo zgradbe. Najemnina krije stroške izgradnje, vzdrževanje zgradbe in opravljanje spremljajočih dejavnosti ter tveganje, ki je preneseno na privatni sektor. Javni sektor zaposluje le strokovno osebje, pretežno zdravnike in medicinske sestre, najemna pogodba za zgradbo pa je sklenjena najmanj za dobo 25 let. Konzorcij tvorijo zasebna podjetja, specializirana za gradnjo, upravljanje in svetovanje ter banke ali druge institucije, ki zagotavljajo potrebna finančna sredstva. Stroški izgradnje in vzdrževanja bolnišnice s tem ne bremenijo proračuna, njihova najemnina je odhodek tekočega leta (www.centre.public.org.uk).

V primeru izgradnje nove bolnišnice bi se lahko uporabil BOT model. Po izgradnji zasebni vlagatelj vzdržuje in izkorišča zgradbo dogovorjeno daljše obdobje, oddaja lokale v avli zgradbe, upravlja parkirišča, skrbi za oddajo večnamenske dvorane. Po preteku koncesijskega obdobja mora koncesionar lastništvo nad projektom predati državi v delujočem in normalno vzdrževanem stanju.

Lahko pa zgradbo takoj po zgraditvi prevzame javni sektor (država ali zavod), zasebniku pa vložena sredstva vrača v dogovorjeni višini in številu obročnih odplačil (finančni leasing). Ta model je za privatni sektor manj tvegan in kakor je že bilo pojasnjeno v prvem poglavju, gre v tem primeru za nakup na obroke in ne za javno-zasebno partnerstvo.

Zasebni vlagatelj lahko nosi tako tveganja iz tekočega poslovanja kot tudi investicijska tveganja. Problem zasebnih vlaganj z večjim tveganjem je pomanjkanje zadostnih vzpodbud za vzdrževanje in povečanje zmogljivosti, saj zasebni vlagatelj nima jamstva, da se mu bo pogodba o upravljanju po izteku podaljšala. Predlog slovenskega zakona o koncesijah predvideva, da se koncesija lahko podaljša le za polovico prvotnega obdobja, potem pa je potrebno postopek izbire koncesionarja ponoviti z javnim razpisom.

Izkušnje privatnega sektorja pri investicijah v zdravstvo gre iskati zlasti na področju učinkovite, hitre in neproračunske gradnje novih bolnišnic. Najbolje je vključiti privatni sektor že v prvo fazo, kjer strokovnjaki predstavijo načrt, finance, lastništvo in vzdrževanje nove zgradbe (Alternative Procurement Implementation Guide, 2000). Sodelovanje privatnega sektorja pri izgradnji nove bolnišnice naj bi bilo omejeno le na sodelovanje pri gradnji, obliki, lastništvu in vzdrževanju zgradbe, vse medicinske storitve pa se bodo izvajale preko javnega sistema zdravstvenega varstva s profesionalnim zdravstvenim osebjem v bolnišnici.

PPP omogoča privatnemu sektorju, da postavi novo bolnišnico in zagotavlja njeno vzdrževanje, ogrevanje, čiščenje, lahko tudi hrano, vse, kar opredeljuje dolgoročna pogodba o sodelovanju. Inovativnost privatnega sektorja omogoča najboljše za določena sredstva.

Končni stroški projekta vedno temeljijo na predpostavkah. Ocena predpostavk je zato zelo pomembna za oceno in izbiro najuspešnejše oblike financiranja. Področja, kjer mora priti do alokacije in delitve tveganj, so pri tej investiciji naslednji:

1. Tveganje časovnega obdobja – smiselno je omogočiti privatnemu sektorju odstop od pogodbe na sredini v pogodbi določenega obdobja ob tem, da javni sektor odplača preostalo pošteno vrednost investicije.
2. Stroški izgradnje in tveganje zamud – privatni sektor je odgovoren za vse stroške prekoračitve in za zamude pri izgradnji.
3. Stroški delovanja – stroški, povezani z morebitnimi inflacijskimi nihanji, se delijo, tveganje tekočih stroškov pa nosi privatni sektor.
4. Tveganje, povezano s kapacitetami - če je število posteljnih kapacitet premajhno, privatni sektor nosi stroške ureditve. V opisanem primeru tega tveganja ne nosi zasebni vlagatelj, saj medicinsko dejavnost še vedno opravlja javni sektor. To tveganje je zaradi že opisanega sistema plačevanja bolnišničnih storitev in presežka posteljnih kapacitet, v Sloveniji zelo veliko.

Možno je seveda tudi sodelovanje privatnega sektorja pri izvajanju medicinske dejavnosti, vendar v konkretnem primeru privatizacija opravljanja medicinskih storitev zaradi politične nesprejemljivosti ne pride v poštev. V primeru pogodbenega sodelovanja s privatnim sektorjem bo v interesu privatnega sektorja, da bolnico čim prej zgradi in jo da v najem. S tem se mu bodo vložena investicijska sredstva začela hitreje vračati in investitor bo prej dosegel točko preloma. V primeru počasne gradnje se tveganje podražitev in nenačrtovanih stroškov poveča. Tveganje prekoračitev načrtovanih stroškov gradnje nosi privatni sektor.

Spodbude za večjo storilnost in alokacija tveganja na pogodbene stranke ter njihova natančna opredelitev v pogodbi bodo omogočile javnemu sektorju, da bo izkoristil prednosti živalskega nagona privatnega sektorja pri iskanju donosnih naložb. Ta usmeritev vodi k stalnem iskanju inovativnih poti v ekonomiji in se odraža v večji produktivnosti, ki bi jo lahko na ta način

izkoristil tudi javni sektor. Argument dražjega zadolževanja⁶⁹ privatnega sektorja v primerjavi z državo v primeru dobre pogodbe tudi odpade, saj tveganja plačilne nesposobnosti države praktično ni in privatno podjetje z dobro boniteto se lahko zadolži pod istimi pogoji kot država. Ker pa so v ekonomiji pomembne podrobnosti, je ekonomska upravičenost bolj odvisna od pogodbe, ne toliko od načina financiranja.

5.4.2.1 Varianta 1: Proračunsko financiranje z zadolžitvijo države

Predpostavke:

- financiranje iz proračuna in z zadolžitvijo države pri mednarodnih finančnih organizacijah v višini 50% predračunske vrednosti zgradbe.

Prednosti:

- nižji stroški financiranja, zlasti cena kreditov,
- interdisciplinaren projekt: združene dejavnosti zdravstva, izobraževanja in raziskovalne dejavnosti.

Pomanjkljivosti:

- Postopna gradnja bo hromila nadzor stroškov, zato je upravičeno predvidevanje, da bo gradnja dražja od predvidene.
- Stroški izgradnje nove bolnišnice bodo bremenili zdravstveno blagajno tudi za dejavnosti, ki z bolnišnično dejavnostjo nimajo nobene veze (raziskovalna dejavnost, izobraževanje, seminarji...).
- V času življenjske dobe projekta bodo nastajali stroški vzdrževanja objekta
- Celotno tveganje izgradnje nove bolnišnice nosi država (izgradnja, ostanek vrednosti projekta, nezasedene kapacitete).
- Stroški investicijskega vzdrževanja, ki se bodo pojavili v teku življenjske dobe projekta, so ocenjeni na 0,5% vrednosti zgradbe.

Primer financiranja, prikazan v tabeli 7, je pripravljen ob naslednjih predpostavkah:

- gradbena, instalacijska in obrtniška dela znašajo 26.000.000 EUR;
- 50% financirajo tuje finančne institucije, 50% prispeva proračun;
- obrestna mera 5,5% p.a.;

⁶⁹ Odločitev o primerni obliki financiranja mora obravnavati tudi načine in pogoje izdajanja poroštev države. Zaradi prilagoditve predpisom Evropske unije glede izdajanja državnih poroštev in s tem povezanih državnih pomoči je bila v Zakon o izvrševanju proračuna za leto 2002 vnešena določba (33.člen 3 odstavek), ki določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati pravne osebe zasebnega prava za pridobitev državnega porošstva. Ti pogoji so:

- poroštvo se lahko daje le za obveznosti finančno zdravih pravnih oseb,
- poroštvo se lahko izda največ za 80% celotne obveznosti dolžnika,
- poroštvo mora biti časovno omejeno,
- za poroštvo se zaračunava provizija v višini najmanj 0,1% od zneska glavnice kredita, zavarovanega s poroštvom.

- doba vračanja kredita: 15 let, 3 leta moratorij, 12 let odplačevanje, obresti se plačujejo letno;
- zgradba se gradi v letih 2004, 2005, 2006.

Tabela 7: Načrt plačila investicije ob uporabi proračunskih sredstev

LETO	GRADNJA	KREDIT	VZDRŽEVANJE*	SKUPAJ
2004	4.000.000	220.000		4.220.000
2005	5.000.000	495.000		5.495.000
2006	4.000.000	715.000		4.715.000
2007	0	957.117	130.000	1.087.117
2008	0	1.269.263	130.000	1.399.263
2009	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2010	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2011	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2012	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2013	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2014	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2015	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2016	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2017	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2018	0	1.518.380	130.000	1.648.380
2019	0	1.044.263	130.000	1.174.263
2020	0	469.117	130.000	599.117
SKUPAJ	13.000.000	20.353.560	910.000	34.263.560
*ocena				

Obe možnosti v nadaljevanju sta povezani s sodelovanjem privatnega sektorja. Razlikujeta se le po višini prenesenega tveganja na privatni sektor ter pozitivnih učinkov le tega. V prvem primeru privatni sektor zgradi zgradbo in jo da v najem javnemu sektorju. S tem načinom se financiranje razširi na daljše obdobje, vendar vse tveganje še vedno nosi država. V drugem primeru pa poleg tega, da privatni sektor zgradbo zgradi, jo tudi upravlja. S tem modelom država na privatni sektor že prenese del tveganja, ki je povezano z upravljanjem nemedicinske dejavnosti, kot na primer čiščenje, pranje, vzdrževalna dela, varovanje, pripravljanje hrane.

5.4.2.2 Varianta 2: Sofinanciranje s sredstvi privatnega sektorja

Po tej obliki financiranja privatni sektor financira (delno ali v celoti) nov objekt in ga prenese v uporabo. Privatni investitor prejme letno poplačilo v obliki najema. Doba najema je 15-20 let. V tem času dobi privatni investitor povrnjen svoj kapitalski vložek ter stroške financiranja.

Predpostavke:

- Ustanovi se skupno mešano podjetje (Joint Venture) v lastniškem deležu 51% država, 49% privatni sektor. Država v skupno podjetje vloži zemljišče in obstoječe zgradbe.

Prednosti:

- Manjša obremenitev za proračun.
- Stroški izgradnje se za državo podaljšajo na obdobje 15 let, kar je bistveno ugodneje za proračun kakor izgradnja v 4-5 letih.
- Delitev tveganja: tveganje vračila kredita je v breme države, tveganje izgradnje in vzdrževanja je v breme privatnega sektorja (soinvestitorja).

Slabosti:

- Finančni leasing: leasingojemalec jamči leasingodajalcu, da bo celotna najemnina za zgradbo poravnana. S tem privatni sektor nima tveganja nezasedenih kapacitet.
- Zaradi dimenzije projekta je smiselno proučiti možnost, da nova bolnišnica oddaja poslovne prostore v komercialne namene (tudi leasing) drugim uporabnikom (kongresna dvorana, parkirišča).
- Potrebno je razmejiti zdravljenje, lekarniško dejavnost, izobraževanje in raziskovanje. V izvrševanje lekarniške dejavnosti in tudi v raziskovalno dejavnost bi lahko pritegnili farmacevtsko industrijo za skupne razvojne projekte.
- V kolikor se zgradi načrtovani objekt, najame bolnišnica prostore za svoje potrebe, medicinska fakulteta, srednja medicinska šola in višja ter visoka šola za zdravstvo, farmacevtska industrija pa prostore za izvajanje svoje dejavnosti.

Primer financiranja, prikazan v tabeli 8, je pripravljen ob naslednjih predpostavkah:

- Ustanovi se novo podjetje: 51% država, 49% privatni sektor.
- Vrednost gradbenih del, instalacijskih in obrtniških del znaša 26.000.000 EUR.
- Država da garancijo za vračilo najetega kredita, s čimer se stroški financiranja znižajo, tveganje vračila najetega kredita prevzame država. Vzdrževanje zgradbe v ekonomski dobi (20 let) je v breme privatnega sektorja, ki tudi skrbi za racionalno izvedbo projekta.
- Država se zaveže v tem času odkupiti 49% delež, ki je v lasti privatnega sektorja.
- Priznana donosnost naložbe je 6% (0,5%⁷⁰ višja od stroška kredita – to je premija za tveganje).

⁷⁰ Dodatek 0,5% na obresti kot premija za tveganje je predpostavka, ki jo je potrebno v elaboratu utemeljiti (ali spremeniti izračun)

Tabela 8: Obremenitev proračuna ob navedenih predpostavkah

V EUR			
LETO	KREDIT	ODKUP	SKUPAJ
2004	220.000	0	220.000
2005	495.000	0	495.000
2006	715.000	0	715.000
2007	957.117	1.133.399	2.090.516
2008	1.269.263	1.133.399	2.402.662
2009	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2010	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2011	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2012	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2013	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2014	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2015	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2016	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2017	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2018	1.518.380	1.133.399	2.651.779
2019	1.044.263	1.133.399	2.177.662
2020	469.117	1.133.399	1.602.516
2021	0	1.133.399	1.133.399
2022	0	1.133.399	1.133.399
2023	0	1.133.399	1.133.399
2024	0	1.133.399	1.133.399
2025	0	1.133.399	1.133.399
2026	0	1.133.399	1.133.399
SKUPAJ	20.353.560	22.667.980	43.021.540

Za uspešno realizacijo tega načina financiranja mora pristojno ministrstvo definirati:

- medicinsko funkcionalni program,
- osnutek zakupa z alokacijo tveganja,
- višino prispevka države v izgradnjo,
- dobo vračila vloženega kapitala.

V pristojnosti zakupnika je organizacija in pridobitev virov financiranja.

5.4.2.3 Varianta 3: Izgradnja je financirana s sredstvi privatnega sektorja – operativni ali finančni leasing

V tem primeru gre za že opisan model BOT: Built – Finance – Operate (nemedicinske storitve). Bistvo te oblike financiranja je, da država sklene dogovor s privatnim sektorjem, da krije stroške financiranja in zgradi pogodbeni objekt ter zagotavlja/ upravlja vse nemedicinske

storitve. Sem se vključuje vzdrževanje zgradbe, kuhinja, čiščenje, pranje, transport, telekomunikacije, parkirišča, varnost.

V tem primeru se s privatnim sektorjem sklene dve ločeni pogodbi:

- prva je za povračilo stroškov financiranja,
- druga je za vodenje nemedicinskih storitev.

Po tem modelu financiranja privatni sektor zgradi novo bolnišnico in jo da v najem. Pozitivni učinek te oblike financiranja je, da zaradi večje podjetniške učinkovitosti ustvarja prihranke pri vodenju in upravljanju nemedicinskih storitev. Država se ne zadolžuje, pa tudi vpliv na proračun je manjši. Ker je denar blago, ki ima ceno, je razumljivo, da so stroški najema višji kot bi bili, če bi država investicijo plačala takoj iz proračuna.

Predpostavke:

- osredotočiti se je potrebno na vrednost projekta;
- cilj je razporeditev tveganja: doseči tako razporeditev tveganja, ki bo zagotavljala najboljšo vrednost denarja; primerna razporeditev tveganja omogoči državi, da se osredotoči na glavne programe;
- pri vrednotenju projekta je potrebno razmejiti in ovrednotiti vse vrste tveganj (načrtovanje, preostanek vrednosti projekta, zasedenost kapacitet, zakonodajna tveganja in ostala tveganja).

Prostori po izteku najemne pogodbe ostanejo v lasti privatnega sektorja ali pa jih država odkupi. Izbira določa razporeditev tveganj, s tem pa ceno najema.

Prednosti:

- Prednost za državo je, da določi, katere storitve bo privatni sektor opravljal zanj in za koliko, stvar privatnega sektorja pa je odločitev, kako. Privatni sektor stroškovna tveganja bolje obvladuje, s čimer se poveča učinkovitost izrabe javnega denarja.
- Država ne potrebuje dodatnih virov za financiranje tovrstnih objektov. Boljša je izraba razpoložljivih proračunskih sredstev ter manjše tveganje za državo.
- Javni sektor nima stroškov, dokler objekt ni postavljen; nato se skladno z najemom obremenijo stroškovna mesta.
- Država se ne vmešava v delo privatnega sektorja, ki nosi celotno tveganje in odgovornost izgradnje;
- Pomembno ekonomsko vprašanje je, kolikšno vrednost ostanka vrednosti projekta se prizna kot sedanjo vrednost.

Ključno vprašanje je prenos tveganja, širše ekonomsko vprašanje pa, kako je urejen prenos tveganja in koristi, ki se prenašajo iz javnega v privatni sektor, saj je tveganje po svoji naravi multidimenzionalno in je bilo predstavljeno v četrtem poglavju tega magistrskega dela.

Država – najemnik lahko zniža tveganje, če plačilo najemnine veže na zakup in uporabo prostora skladno s tekočimi potrebami, s čimer se dodatno tveganje prevelikih kapacitet prenese na privatni sektor⁷¹. Celotno tveganje donosnosti investicije je na strani privatnega sektorja. Bolnišnica ima v najemu toliko prostora, kolikor ga potrebuje. Za ostale proste kapacitete lastnik (privatni sektor) pridobi drugega najemnika (šolstvo, raziskovalna dejavnost, farmacevtska industrija...) Dodatni prilivi od oddaje prostorov (npr. lokalni skupnosti) naredijo projekt za privatni sektor še zanimivejši, poleg tega pa javni sektor ni dolžan financirati objekta in sredstev, ki se uporabljajo za druge namene (npr. predavalnice).

V kolikor najemna pogodba vsebuje klavzulo, ki dovoljuje zmanjšanje najemnih prostorov, celotni strošek iz tega naslova nosi privatni sektor: stroške najema bi bilo možno zmanjšati, če bi bili v projekt vključeni še drugi najemniki (Co-Lease Arrangement). S tem bolnišnica pridobi fleksibilnost v najemu prostorov, zmanjša se obveznost države za zgradbo, država omogoči sodelovanje privatnega in javnega sektorja. Možnost alternativne uporabe prostorov lahko dodatno dvigne učinkovitost naložbe.

Računovodsko gledano ima država strošek storitve (najema prostorov) in nima sredstev. Država odpravi tveganja in tudi donosnost, povezano z lastništvom, če privatni sektor ostaja lastnik zgradbe tudi po izteku pogodbe o dolgoročnem najemu. Država ohrani opcijo, da objekt po izteku pogodbe odkupi po poštenu tržni vrednosti. Opcija odkupa zgradbe po izteku najemne pogodbe v pogodbi je smiselna, a za najemnika nikakor zavezujoča. Pri tem modelu se oblikujejo priložnosti za lokalna podjetja, da pridobijo izkušnje z vodenjem projektov javnega interesa, z zagotavljanjem donosnosti naložbe na dolgi rok. Privatni sektor tudi obnavlja tehnologijo.

S strani javnega sektorja PPP zagotavlja dobro storitev in učinkovito upravljanje s stroški. S sodelovanjem privatnega sektorja pri financiranju javnega sektorja je manjša potreba po vključitvi javnega (proračunskega) denarja, strokovna znanja se prenašajo v privatni sektor.

Slabosti:

- Privatni sektor najema kredite po višji obrestni meri kot država. Dražji viri financiranja, ki jih lahko pridobi privatni sektor, se lahko kompenzirajo z učinkovitim načrtovanjem, konstrukcijo in podporo menedžmenta. S tem so lahko celotni stroški projekta nižji.
- Model temelji na sistemu »zgradi sedaj, plačaj kasneje«. Država kot pogodbeni stranka se s pogodbo zavezuje k plačilu najemnine za vrsto let vnaprej, s čimer troši denarna sredstva bodočih davkoplačevalcev. Lahko se zgodi, da se bodo v Evropi pojavile multinacionalke, specializirane za upravljanje in vodenje bolnišnic, katerih primarni cilj bo maksimizacija tržne vrednosti podjetja in s tem povezano ustvarjanje dobička na račun kvalitete storitev.

⁷¹ Za Slovenijo je to v danem trenutku težka zahteva zaradi majhnega tržišča.

- Obstaja realna možnost odpuščanja delavcev. S preходом nemedicinskega osebja na privatni sektor jim bo določen čas še zagotovljena socialna varnost. Toda po preteku prehodnega obdobja bo upravljavec in lastnik zgradbe zaradi učinkov prihrankov zmanjševal zaposlene.

Predpostavka izračuna:

- Vrednost objekta je 26 mio EUR, priznana cena za tveganje znaša 6,5% in jo tvori premija za netvegano naložbo, povečana za premijo za tveganje in priznane stroške vzdrževanja.
- Doba najema znaša 20 let.
- Po pretečeni dobi najema država postane lastnica objekta, ali pa jo lastnik lahko porabi za druge namene. Ta oblika najema večje tveganje prenese na stran privatnega sektorja.

Tabela 9: Izplačila iz proračuna v primeru odkupa zgradbe po koncu najema

			V EUR
LETO	KREDIT	LEASING	SKUPAJ
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	2.359.666	2.359.666
2008	0	2.359.666	2.359.666
2009	0	2.359.666	2.359.666
2010	0	2.359.666	2.359.666
2011	0	2.359.666	2.359.666
2012	0	2.359.666	2.359.666
2013	0	2.359.666	2.359.666
2014	0	2.359.666	2.359.666
2015	0	2.359.666	2.359.666
2016	0	2.359.666	2.359.666
2017	0	2.359.666	2.359.666
2018	0	2.359.666	2.359.666
2019	0	2.359.666	2.359.666
2020	0	2.359.666	2.359.666
2021	0	2.359.666	2.359.666
2022	0	2.359.666	2.359.666
2023	0	2.359.666	2.359.666
2024	0	2.359.666	2.359.666
2025	0	2.359.666	2.359.666
2026	0	2.359.666	2.359.666
2027	0	2.359.666	2.359.666
SKUPAJ	0	49.552.986	49.552.986

V primeru operativnega leasinga pa v 20 letih država odkupi 85% vrednosti objekta, v 21.letu lahko odkupi preostalo vrednost. Sedanja vrednost ostanka vrednosti projekta znaša 3.900.000 EUR.

Tabela 10: Izplačila iz proračuna v primeru operativnega leasinga

			V EUR
LETO	KREDIT	LEASING	SKUPAJ
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	2.005.716	2.005.716
2008	0	2.005.716	2.005.716
2009	0	2.005.716	2.005.716
2010	0	2.005.716	2.005.716
2011	0	2.005.716	2.005.716
2012	0	2.005.716	2.005.716
2013	0	2.005.716	2.005.716
2014	0	2.005.716	2.005.716
2015	0	2.005.716	2.005.716
2016	0	2.005.716	2.005.716
2017	0	2.005.716	2.005.716
2018	0	2.005.716	2.005.716
2019	0	2.005.716	2.005.716
2020	0	2.005.716	2.005.716
2021	0	2.005.716	2.005.716
2022	0	2.005.716	2.005.716
2023	0	2.005.716	2.005.716
2024	0	2.005.716	2.005.716
2025	0	2.005.716	2.005.716
2026	0	2.005.716	2.005.716
2027	0	2.005.716	2.005.716
2028	3.900.000	0	3.900.000
SKUPAJ	0	42.120.043	42.120.043

Ob predpostavki, da se država lahko zadolži po obrestni meri 5,5 % sedanja vrednost letnih najemnin doseže 88% poštene tržne vrednosti objekta, kar je še sprejemljivo, saj zgornja meja znaša 90% (Public Private Partnership Programme).

Predpostavka drugega izračuna:

- Z vključitvijo privatnega sektorja že v fazo načrtovanja objekta je upravičeno pričakovati zmanjšanje stroškov postavitve objekta. Z javnim razpisom bi lahko bolnišnica razpisala potrebno število postelj po evropskih standardih. Iz dejavnosti se izključi vse storitve, ki niso vezane na zdravljenje otrok (kuhinja, čiščenje prostorov, izobraževalna in raziskovalna dejavnost, parkirni prostori),

- S tem se zmanjša predračunska vrednost za tretjino, povečajo pa se odvisni stroški, ker morajo te storitve zagotavljati druge pravne osebe. Vrednost outsourcinga je ocenjena na 850.000 EUR. Ti stroški so lahko vključeni v strošek najema in jih zagotavlja lastnik objekta.

Prednost:

- Racionalizacija stroškov.

Slabosti:

- Časovni zamik zaradi novega razpisa.
- Realna ocenitev vseh stroškov outsourcinga.

Glede na izbiro možnosti financiranja je odvisno, kdo bo upravljal z nemedicinskimi prostori, kot so garaže, avla, konferenčna dvorana. Pregled površin je v prilogi 3.

Zaradi povečanja površin v primerjavi s sedanjimi površinami lahko pričakujemo tudi povečanje stroškov energije in čiščenja, torej stroškov nemedicinskih dejavnosti, za katere sem v magistrskem delu že pojasnila, da jih bolje upravlja zasebni sektor. V kolikor bo stroške nosila bolnišnica iz lastne dejavnosti ceteris paribus, pa to nesporno pomeni povečanje izgube.

Ostale prostore in z njimi povezane dejavnosti, kot so čiščenje, vzdrževanje, ogrevanje in ostale storitve, povezane z vzdrževanjem zgradb, naj bi upravljal zasebni vlagatelj. Kuhinja je lahko skupna z drugimi bolnišnicami, lahko pa je predmet outsourcinga. Tudi prostor za lekarno je lahko skupen za več bolnišnic. Uspešno upravljanje z nemedicinskimi prostori, zlasti garažami, prostori za hrano in pijačo obiskovalcev ter prostor za trgovino, cvetličarno ipd. so lahko tisti faktorji, ki določajo profitabilnost projekta, sam najem prostorov za medicinsko dejavnost pa pokrije le vse stroške.

5.5 Povzetek poglavja

Zavedati se moramo, da bo v naslednjih 20 letih, kolikor je življenjska doba projekta, potrebno izvesti nekaj reform. Predvsem bo potrebno s prispevki za zdravstveno zavarovanje pokrivati vse stroške zdravstvenega varstva, enostavno in razširjeno reprodukcijo. Možnosti sta dve:

- Zmanjšanje pravic iz osnovnega zdravstvenega zavarovanja, s čimer se bo delež participacije prebivalstva povečal, povečale pa se bodo tudi razlike koristnikov zdravstvenega varstva, saj vsak človek različno vrednoti svoje zdravje in je zanj pripravljen skladno z vrednotenjem plačati ceno.
- Dvig prispevne stopnje, kar pa povzroči nekonkurenčnost gospodarstva, ki je že tako na zgornji meji še sprejemljivih obremenitev. Z dvigom prispevne stopnje bi se stroški dela namreč dvignili.

Misija Svetovne banke je slovensko vlado že v leta 1997 opozorila na pomankljivosti v organizaciji in financiranju zdravstva. Med drugim je posebej izpostavila problem neučinkovitega izkoriščenja posteljnih in tehničnih kapacitet v bolnišnicah.

Nadaljnji razvoj zdravstvenega varstva je po eni strani močno odvisen od gospodarske rasti, po drugi strani pa od notranje reforme, tako da bi se delo opravilo z najboljšimi izkušnjami, kakovostno in da bi bilo spodbujeno k večji učinkovitosti. Prav večja učinkovitost izvajanja nemedicinskih storitev v bolnišnicah je dodaten razlog za tovrstno obliko sodelovanja javnega in privatnega sektorja.

Z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo in s tem povezano zahtevo za prevzem pravnega reda Evropske unije in implementacijo v slovenski pravni red ocenjujem, da je druga možnost nesprejemljiva. S prehodom iz socialistične družbe v kapitalistično je povečevanje socialnih razlik le logična posledica različne cene dela, ki jo dosegajo na trgu dela ponudniki. Delo je le eden od produkcijskih faktorjev, poleg zemlje in kapitala. V zadnjem času se mednje uvršča tudi znanje, ki postaja vedno pomembnejši produkcijski faktor (World Bank, 2001, str.5).

Pri izbiri oblike financiranja je potrebno poudariti, da je vrednost projekta odvisna od prevzetega tveganja pogodbenih strank. Če večino tveganja prevzame privatni sektor, bo cena najema višja, sedanjí vpliv na proračun pa bo manjši.

V prvih dveh variantah se država aktivno vključi v izgradnjo objekta, v zadnjih treh variantah pa država po vsebini le najame prostore za izvajanje zdravstvene službe, vendar je to strošek iz poslovanja in nima dolgoročnih finančnih obveznosti. Izbira optimalne možnosti je povezana s finančnimi možnostmi države. Tabeli 11 in 12 povzemata rezultate predstavljenih možnosti financiranja nove bolnišnice.

Tabela 11: Skupni stroški glede na različne oblike financiranja

V EUR

	1.varianta	2.varianta	3.varianta	4.varianta
skupni stroški projekta	33.353.560	43.021.540	49.552.986	42.120.043
ostali stroški	stroški vzdrževanja	0	0	možen odkup zgradbe

Tabela 12: Pregled skupnih proračunskih obveznosti po različnih oblikah financiranja

V EUR

	1.varianta	2.varianta	3.varianta	4.varianta
proračunska obveznost	33.353.560	20.535.560	0	0
izvenbilančna obveznost	0	0	0	0
dodatni stroški	vzdrževanje	odkup deleža	najem	najem

Varianta 1: celotno finančno breme v breme proračuna

Varianta 2: 51% vrednosti izgradnje objekta v breme proračuna (država nastopi kot kreditojemalec ali garant, zato se obveznost knjiži bilančno, oziroma zunajbilančno)

Varianta 3: država prostore z najemno pogodbo najame in plačuje mesečne najemnine (zadolženost države se ne spremeni, na premoženjsko bilanco najem ne vpliva, povečajo se stroški v bilanci uspeha).

Možnost sodelovanja privatnega sektorja pri opravljanju medicinskih storitev BOT (model Build – Finance – Operate). Model BFC (Build – Finance – Colocation), po katerem je del zgradbe privaten, del pa javen, je za bolnišnico in sedanje politične razmere v Sloveniji še nesprejemljiv.

Vse predstavljene možnosti financiranja so usmerjene na postavitve zgradbe. Oprema za novo bolnišnico je lahko kupljena s kupnino od prodaje obstoječih zgradb ali pa je pridobljena na osnovi operativnega leasinga in se v času najema zamenja za novejšo tehnologijo.

Projektantom je potrebno pustiti čim več svobode, da se izrabi njihove ustvarjalne sposobnosti pri oblikovanju novih ali izboljševanju obstoječih proizvodov. Omejevalni dejavnik so samo ciljni stroški posameznih funkcij. Opredeliti je potrebno posamezne funkcije storitve, nato vsako posebej ovrednotiti, na koncu pa vsaki določiti ciljne stroške na podlagi njene relativne pomembnosti. Ker so funkcije proizvoda (storitve) pomembne predvsem za uporabnike, se jim tudi ciljni stroški dodeljujejo po njihovi pomembnosti glede na potrošnike.

Zaradi že v predhodnih poglavjih pojasnjenih računovodskih in finančnih specifičnosti javnega sektorja, načrtovana investicija na poslovanje ne bo imela velikega vpliva. Investicijo ne glede na vire financiranja, ki so lahko proračun, kredit ali dolgoročni najem, nosi država. Zaradi večjih površin se bodo povečali tudi stroški amortizacije in rednega vzdrževanja ter energije. Dodatne stroške organizacija lahko bolnišnica pokrije iz rednega delovanja, če se obseg dela poveča. Poslovanje podjetja tako ni toliko odvisno od načrtovane investicije kot od doseganja ekonomije obsega, kar znižuje fiksne stroške na enoto storitve. V tako dolgem obdobju, kot je življenjska doba projekta, pa so že vsi stroški variabilni. Kot je že pojasnjeno v poglavju o financiranju javnega zavoda, država oziroma občina nastopa do javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in organizacij v dvojni vlogi. Na eni strani je država oziroma občina v javnem podjetju kapitalsko udeležena in izvaja pravice in obveznosti delničarja oziroma družbenika po zasebno pravnih pravilih (kapitalska upravičenja), po drugi strani pa je država oziroma občina tudi regulator javnih služb in kot taka izvaja naloge javnopravnega upravljanja javnih služb (regulativna upravičenja). Zaradi slednjega je od države odvisno, kdaj bo bolnišnici zagotovljena 80% povprečna zasedenost kapacitet, kar ji bo zagotavljalo doseganje ekonomije obsega in pozitivno poslovanje.

6 Sklep

Javna služba mora uresničevati javni interes, saj je zgodovinsko zato tudi nastala. Tudi v prihodnje bodo t.i. politični kvazitrgi skrbno zakonsko regulirani. Vsaka organizacija, pa naj bo zasebna ali javna, mora vedno bolj paziti na to, kakšen položaj bo zavzela znotraj katerega koli tržnega ali javnega področja, na katerem deluje. Za organizacije ni samoumevno, da obstajajo. Svoj obstoj morajo opravičiti. Ne glede na to, ali se javne službe izvajajo v zasebni, hibridni ali javni agenciji, je treba najti take zakonske rešitve, ki ne bodo omejevale tekmovalnih odnosov med akterji. Za vsako organizacijo je potrebno, da predvideva in načrtuje svojo prihodnost, da bi bila tako boljše pripravljena na spremembe, s katerimi se sooča, in bi odkrivala nove možnosti za uspeh.

Nadaljnji razvoj zdravstvenega varstva je po eni strani močno odvisen od gospodarske rasti, po drugi strani pa od notranje reforme, s katero bi se delo opravilo z najboljšimi izkušnjami kakovostno in bilo spodbujeno k večji učinkovitosti. Prav večja učinkovitost izvajanja nemedicinskih storitev v bolnišnicah je dodaten razlog uvajanja sodelovanja javnega in privatnega sektorja. Večino nemedicinskega osebja zagotovi privatni sektor. To so predvsem zaposleni, ki opravljajo čiščenje in vzdrževanje zgradb, pripravo in distribucijo hrane, varovanje zgradbe. Sem sodijo med drugim tudi vratarji, tajnice. Od pogodbeno opredeljenih del je odvisno, katere službe prevzame in opravlja privatni sektor.

Splošna pravila financiranja morajo biti prilagojena posebnim pogojem vsakega projekta (ni modela "one size fits all"), zato je potrebno zelo natančno planiranje:

- Pri odločanju o PPP projektu je merjenje stroškov in prednosti tovrstnega financiranja bolj pomembnov primerjavi z ostalimi oblikami financiranja.
- Potrebno je natančno opredeliti zahteve (potrebno število postelj, specialističnih ambulant...) in z javnim razpisom izbrati najboljšega izvajalca, ki bo stavbo zgradil in jo dal bolnišnici oziroma Kliničnemu centru v dolgoročni najem (leasing) za primerno ceno (npr. na 20 let). Po 20 letih lahko postane zgradba last bolnišnice, lahko pa ostane last privatnega sektorja, ki jo uporabi za druge namene. Do takrat leasingodajalec krije vse stroške vzdrževanja zgradbe. Leasingodajalec ima poleg zelo majhnega tveganja (država je reden plačnik) še 20letno pogodbo za vzdrževanje objekta.
- Večino tveganj (nezasedene kapacitete, ostanek vrednosti projekta) nosi država (v primeru capital leasinga).
- Natančno je potrebno razmejiti naloge javnega in privatnega sektorja.
- Problem donosnosti projekta: z izgradnjo več bolnic po tem sistemu po celi Sloveniji bi privatni sektor lažje disperziral tveganje in doseganje kritične mase.
- Stanje na nepremičninskem trgu zmanjšuje možnost uspešnosti izvedbe projekta.

V Angliji imajo bolnišnice lahko tudi privatne oddelke. Medicinsko opremo se uporablja za vse paciente. Medicinske storitve so v celoti del javne službe, lahko pa privatni pacienti plačajo nadstandardno oskrbo, kot je boljša hrana ali večja zasebnost. Uvedba zasebnega

kapitala je nujna zaradi nadomeščanja iztrošene opreme. Obnove le-te iz javnih sredstev zaradi pomanjkanja ne more biti v potrebnem obsegu.

Pozitivni učinki sodelovanj javnega in zasebnega sektorja izhajajo iz analize, ki jo je opravilo Računsko sodišče v Veliki Britaniji in so razvidni iz tabele 13.

Tabela 13: Poročilo Računskega sodišča z dne 05. februar 2003 o javno-zasebnem partnerstvu v Veliki Britaniji

Izboljšanje storitev	Javno naročilo	Javno-zasebno partnerstvo
Višje cene storitev	73%	22%
Zamude pri izvedbi projektov	70%	24% (le 8% za več kot 2 meseca)

Viri: European Commission: Second International Workshop on PPPs

V prihodnjih letih bo potrebno doseči družbeni konsenz glede razvojnih prioritet v državi in opredeliti mesto zdravja kot ekonomsko socialne vrednote. Temeljni vodili ukrepov na področju zdravja in zdravstvenega varstva morata biti izboljšanje zdravja državljanov in kakovost sistema zdravstvenega varstva. Potrebno bo vzpostaviti sistem, ki bo preko kazalcev kakovosti podajal sliko zdravstvenega stanja državljanov in stopnjo njihovega zadovoljstva s sistemom v primerjavi z družbenim vlaganjem v zdravje ter vzpostavitvi institucije za varovanje pravic državljanov. Pri tem bodo potrebne določene spremembe v sistemu zdravstvenega varstva. Pozitivni rezultati sodelovanja javnega in zasebnega sektorja se bodo lahko pokazali šele po izteku 25letnih pogodb. Kljub temu pa prihranki ne morejo biti veliki, saj so stroški, ki jih obvladuje zasebni sektor le okrog 30%. Zdravstveno varstvo je delovno intenzivna panoga, ki zahteva visoko usposobljene kadre, zato znašajo stroški dela in opravljanje medicinskih storitev, ki jih še vedno upravlja javni sektor, 70% vseh stroškov bolnišnice (www.society.guardian.co.uk).

Kot izhaja iz magistrskega dela, lahko partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem zelo koristi izvedbi projektov, ki so v javnem interesu. Velja pa posvariti pred modnimi učinki in iskanjem novih neobičajnih rešitev, ki naj bi – brez drugih oblik postopka – javnim skupnostim omogočila realizacijo vseh njihovih projektov brez vlaganja dodatnih naporov, denarja in časa. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je orodje, ki zahteva kompleksno obravnavo in ne more samo po sebi izboljšati projekta do te točke, da bi mu zagotovilo rentabilnost. Projekt partnerstva je lahko uspešen le, če izpolnjuje pogoje socioekonomske rentabilnosti. To pomeni, da je koristen za družbo in hkrati izvedljiv v ekonomskem smislu.

Prihodnosti ne moremo uiti, čeprav bi morda to kdaj želeli. Postavlja nas pred mnoga vprašanja, izzive in težke odločitve. Prihodnost je lahko tudi kruta, saj zahteva (ob)račun naših sedanjih odločitev, ki bodo imele posledice v prihodnosti. Preteklosti ne moremo spremeniti. Sedanjost se je v trenutku, ko jo živimo, že spremenila v preteklost. Prihodnost je edini čas, na katerega lahko vplivamo. Toda v sedanjosti izbiramo in se odločamo za

prihodnost, zato moramo imeti vizijo prihodnosti, ki nas usmerja in nam pri odločitvah v sedanjosti pomaga. Ni pomembno le, da vidimo, kaj se spreminja, temveč tudi, kaj bi se lahko spremenilo in kaj se mora spremeniti.

Nevarnost zbliževanja javnega in zasebnega sektorja je v tem, da en sektor kolonizira drugega. Z uvajanjem menedžerskih metod iz zasebnega se vnaša v javni sektor tudi soupravljanje predstavnikov civilne družbe. Z izločanjem nekaterih dejavnosti iz javnega v privatni sektor pa se širi državni nadzor nad nevladnimi organizacijami, kadar te opravljajo naloge javnih služb. Ko prevlada državna ali javna uprava nad civilno družbo, lahko korporativizem postavi pod vprašaj obstoj javnega interesa, brez katerega ni mogoča niti minimalna socialna integriteta niti politična legitimnost države.

Pogodbena določila med javnimi financerji ali koncedenti in nejavni izvajalci ali koncesionarji morajo jasno opredeljevati, kaj so pričakovani rezultati, določeni s pogodbo, in kaj so pričakovani dosežki, za katere pa so poleg koncesionarjev odgovorni tudi in predvsem koncedenti. Ti morajo še pred odločitvijo za koncesijo:

- analizirati različne vrednote, težnje, pogoje in cilje;
- pripraviti projekcije;
- ustvariti, ovrednotiti in izključiti alternativne podobe prihodnosti;
- analizirati različne politike delovanja za doseg želenih ciljev.

Zaradi vseh teh dejavnikov je pomembna ne samo analiza sprememb, ampak tudi analiza vzrokov sprememb. Javni sektor mora imeti pripravljene odgovore na vprašanja, kot so: kaj bo, kaj je možno in kaj je verjetno. Obstajajo pretekla dejanja, sedanje odločitve in prihodnje možnosti.

Sodelovanje in sofinanciranje privatnega sektorja je zelo kompleksna transakcija, ki zahteva izdelane sisteme modeliranja kakor tudi dobro sestavljeno pogodbo z natančno opredelitvijo tveganj in odgovornosti pogodbenih strank. Prav tako je za dobro izvedbo posla pomemben pravni okvir izvajanja javnega razpisa. Uspešnost naloge je pogojena z natančno opredelitvijo pričakovanj v prvi vrsti države, ki s pravnimi akti dovoljuje sodelovanje privatnega kapitala pri sofinanciranju tako občutljivega področja, kot je zdravstvo. Ker na tem področju delovanje trga, ki bi omogočal optimalno alokacijo produkcijskih faktorjev ni, ker je v pristojnosti države, da omogoča zdravstveno varstvo vsem državljanom, gre za monopolna področja. Država mora preprečiti, da privatni kapital s sodelovanjem na tem področju dosega ekstra profit, omogočiti pa mora, da lahko zainteresirana podjetja, ki so pripravljena vlagati v ta segment, dosega pričakovane donose skladno s prevzetimi tveganji.

Literatura:

1. Abadie Rishard, Howcroft Adrian: Developing Public Private Partnership in New Europe. London : Price Waterhouse Coopers, 2004. 43 str.
2. Bailey Stephen: Public Sector Economics. London : Theory Policy and Practise, 1995. 401 str.
3. Bajuk Jože et al.: Angleško-slovenski pravni slovar. Kranj : Prestige Grup d.o.o., 2003. 590 str.
4. Bernstein L Peter: Against the Gods. New York : John Wiley and Sons Inc, 1996. 383 str.
5. Brealey R. A., Cooper I. A., Habib M. A.: Investment Appraisal in the Public Sector. Oxford : Oxford Review of Economic Policy, 13 (1997), št.4, str. 12-28.
6. Brook J. Penelope: The Private Sector in Water and Sanitation – How to get Started. Washington : World Bank, 1997. str. 89-92.
7. Bush Harry: The Process of Privatising Utilities. Paris : OECD, 1995. str. 11-23.
8. Carter L. et al.: Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Infrastructure, Washington : FIAS, The World Bank 1996. 28 str.
9. Cerar Miro: Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija., 2002. 69 str.
10. Cluttenbuck David, Kernagham Susan: Going Private – Privatisation Around the World. Chalford : Management Books 200, 1991. 208 str.
11. Cybert R., March J.: A behavioral theory of the firm, 2nd edition. Cambridge : Blackwell Business, 2001. 252 str.
12. Čebulj Janez: Koncesija. Ljubljana : Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo, 1996. str. 237 – 250.
13. Damijan Janez P.: Ekonomske značilnosti majhnih držav v svetovni trgovini. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 168 str.
14. Della Porta Donatella: Temelji politične znanosti. Ljubljana : Sophia, 2003. 277 str.
15. Denkhuse Ira, Schneider Volker: The privatisation of infrastructures in Germany. Public Sector reform. London : Sage Publications, 1997. str. 64-114.
16. DiLullo Peter, Stainback John: Show Me The Partnership. Berwyn : LCOR Incorporated, 2000. 9 str.
17. EIC White Book on BOT/PPP. Brussels : European International Contractor, 2004. 38. str.
18. El Haram A. Mohamed, Marenjak Sasa, Harner W. Malcom: Development of a generic framework for collecting whole life cost data for the building industry. Jurnal of Quality in Maintenance Engineering, 8 (2002), št. 2, str. 144-151.
19. European Commission: Resource Book on PPP Case Studies. Brussels : DG Regional Policy, 2004. 123. str.
20. Gjidara Marko, Šimac Neven: Koncesije i drugi načini povjerovanja javnih usluga pravnim i fizičim osobama. Zagreb : Pravo u gospodarstvu, 39 (2000), št. 5 str. 72-95

21. Glas Miroslav: Gradivo za politično ekonomijo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1993. 1.snopič.
22. Glas Miroslav: Gradivo za politično ekonomijo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1993. 2. snopič.
23. Grah Matija: Nisem socialist. Sem le za učinkovito zdravstvo. Intervju z dr. Don Hindlem, svetovalcem za reforme zdravstvenih sistemov. Delo, Sobotna priloga (2003), str. 4-7.
24. Grey Philip, Irwin Timothy: Exchange Rate Risk. Washington : The World Bank Group, Private Sector and Infrastructure Network, 2003. 4 str.
25. Grilc Peter: Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba. Ljubljana : Pravniki 46 (1991) št. 1/2, str. 13-27.
26. Guide to cost benefit analysis of investment projects, European Commission, DG Regional Policy, Brussels, 1997. 132 str.
27. Haarmeyer David, Mody Ashoka: Trapping the Private Sector, Approach to Managing Risk in Water and Sanitation. Washington : The World Bank 1998, 20 str.
28. Heggie G. Ian, Vickers Piers: Commercial Management and Financing of Roads. Washington : World Bank Technical paper no. 409, 1998. 171 str.
29. Hodges John: Unsolicited Proposal: Competitive Solutions for Private Infrastructure. Washington : The World Bank Group, Private Sector and Infrastructure Network, 2003. 4 str.
30. Hodges Ron, Mellatt Howard: Reporting PFI in Annual Accounts: User's Perspective. London : Public Money & Management, 23 (2004) številka 3, str. 153-158.
31. Howcroft Adrian: PPP's: A show roll-out in Europe. European Business Forum Debate 18 (2004), str. 21-23.
32. Hrovatin Nevenka: Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. Ljubljana : Slovenska ekonomska revija, 48 (1997), št. 1-2, str. 93-114.
33. Hrovatin Nevenka: Primerjava posameznih elementov določanja cen vode v nekatereh državah EU in v Sloveniji in usmeritve za vodenje učinkovite cenovne politike. Ljubljana : Naše gospodarstvo 47 (2001), št. 5-6, str. 434-450.
34. Hrovatin Nevenka: Privatizacija javnih podjetij v Sloveniji. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 14. strani.
35. Hrovatin Nevenka: Regulacija javnostoritvenih panog. Doktorska disertacija. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1993. 248 str.
36. Hutter Oswald: Report on Stability Pact Working Table II Activities 30. september 2004, Beograd : Stability Pact for South East Europe, zbirka prosojnic, 2004.
37. International Accounting Standards Board: International Accounting Standards. London : International Accounting Standards Board, 2005.
38. International Finance Corporation: Financing Private Infrastructure. Washington : The World Bank, 1996. 128. str.
39. Irwin Timoty: Prices, Cross-Subsidies, and Competition in Infrastructure. Development of a generic framework. Washington : The World Bank, 1997, str. 37-41.

40. Jaklič Marko: Partnerstvo v aferah, Delo, 45 (2004) , šte.13, str. 12.
41. Jaklič: Najbolj (družbeno) neodgovorni so izgubarji. Ljubljana : Finance 227 (2004) št.1906, str. 11.
42. Jezernik Sara: Leasing kot sodobna oblika financiranja, Ljubljana: Lex localis, 1 (2003) št. 1, str.137-145.
43. Kranjec Marko: Finance, 1430 (2001) št.13, str. 16.
44. Krašovec Anita: Vključevanje tujega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture. Diplomsko naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1998. 46. str.
45. Labone Beatrice: Public-Private Partnership in Natural Resources Management. Natural Resources Forum. New York : Elsevier Science Ltd on behalf of United Nations, 22 (1998), št. 2, str. 75-78.
46. Lenič Jože: Analiza ekonomskih tveganj v procesu vključevanja zasebnega sektorja v gospodarsko infrastrukturo. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 94. str.
47. Leonard Denise, IFC, Additional Consideration. London : International Privatisation Review 2001/2002, Euromoney Books, 6th edition, 2001. str. 47-51.
48. Lyons M. Susan: International Tax Glossary. Revised 2rd edition. Amstrdam : The International Bureau of Fiscal Documentation, 1992. 295 str.
49. Matteucci Nicola: Novoveška država. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 1999. 519 str.
50. McCormack Carol: PFI Contracts: The way Forward. London : International Privatisation Review 2001/2002, Euromoney Books, 6th edition, 2001. str. 60-62.
51. Middleton Nigel: Public Private Partnerships: Argument Turns to Action. London : International Privatisation Review 2001/2002, Euromoney Books, 6th edition, 2001. str. 1-8.
52. Mrak Mojmir, Rishardson Victor: Financial Inovations for Industrial Development. Industry and Development 1991/92. Dunaj: UNIDO, 1991. str. 151-186.
53. Mrak Mojmir: Communal Infrastructure in Slovenia: Survey of Investment Needs and Policies aimed at Encouraging Private Sector Participation. Washington : The World Bank, 2000. 59 str.
54. Mrak Mojmir: Managing Risks in BOT Model of Project Financing. Sheffield : SHU Press Learining Centre, Hallam University, 1997. str. 299-309.
55. Mrak Mojmir: Mednarodne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 682 str.
56. Mrak Mojmir: Partnerstvo med javnim in privatnim sektorjem: Primer BOT oblike projektnega financiranja. Študijsko gradivo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004.
57. Murn Ana: Industrijska politika in državne pomoči v Evropski uniji in v Sloveniji. Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 2002. 69 str.
58. Mužina Aleksej: Pravni vidiki koncesij negospodarskih javnih služb. [URL: <http://www.sigov.si/loksam/STRPOM/negkonc.htm>], 20.07.2004.
59. Mužina Aleksij: »Zasebnost« vlaganj v javno infrstrukturo?. Ljubljana : Pravna praksa 22 (2003) št. 40, str. 13-15.

60. Mužina Aleksij: Postopek podelitve koncesije. Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Ljubljana : Gospodarski vestnik, Podjetje in delo 29 (2003) št. 6/7, str. 1630-1643.
61. Nestor Stilpon, Mahboodi Laden: Privatisation of public Utilities: The OECD experience. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999. str. 13-42.
62. OECD Proceedings: Privatisation, Competition and Regulation, Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000, 216 str.
63. Osborne David: Laboratories of Democracy. Boston : Harvard Business School Press, 1988. 380 str.
64. Perrot Jean-Yves, Chatelus Gautier: Financiranje infrastrukture in javnih storitev – Sklepanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem, posredovanje francoskih izkušenj v svetu. Paris : Presses de l'Ecole nationale des Ponts et chaussées, 1994. 81 str.
65. Pirnat Rajko: Koncesijska pogodba. Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Ljubljana : Gospodarski vestnik, Podjetje in delo 29 (2003) št. 6/7, str. 1607-1629.
66. Plauštajner Konrad: Praktični aspekti koncesijskih razmerij na področju gospodarskih javnih služb. Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Ljubljana : Gospodarski vestnik, Podjetje in delo 29 (2003) št. 6/7, str. 1619-1629.
67. Pličanič Senko: Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja. Dnevi slovenskih pravnikov 1999. Ljubljana : Gospodarski vestnik, Podjetje in delo 25 (1999), str. 923-937.
68. Public Private Partnership – UK Expertise for International Markets, London : International Financial Services, 2003. 19. str.
69. Public Private Partnership Sector Cooperation: A guide for Local Government. British Columbia : Ministry of Municipal Affairs, 1999. 98 str.
70. Pučko Daniel: Strateško upravljanje. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. str. 394.
71. Ridley Adam: Infrastructure – Private Finance without Privatisation. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995. str. 67-79.
72. Rupnik Lado: Naše družbeno financiranje in javna financiranja sodobnega sveta. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1988. 69 str.
73. Rus Veljko: Podjetizacija in socializacija države. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001. 141 str.
74. Schneider Markus: Reforme zdravstvenega varstva v luči vstopanja v Evropsko unijo. Ljubljana : Bilten 15 (1999) št. 7, str. 177-179.
75. Senjur Marjan: Makroekonomija: makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva. Maribor : Založba MER, 2001. 423 str.
76. Senjur Marjan: Višina javnih izdatkov glede na gospodarsko razvitost in velikost države: Primer Slovenije – proračun 1991. Ljubljana : Slovenska ekonomska revija, 43 (1992b), št. 3, str. 239-250.
77. Shaw L. Nicola, Gwilliam M. Kenneth, Thompson S. Louis: Concessions in Transport. Washington : The World Bank, 1996. 35 str.

78. Siegelbaum Paul: Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Washington : The World Bank, 2003. 523str.
79. Slovenski računovodski standardi 2001. Ljubljana : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2002. 319 str.
80. Sočan Lojze, Bučar Maja et.al.: Simulacije trajnostnega razvoja. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2003. 170 str.
81. Sočan Lojze: Strateški razvojni cilji in možni scenariji razvoja Slovenije pri vključevanju v EU [URL: <http://www.sigov.si/zmar/sgrs/diskusij/socan.html>], 12. januar 2004.
82. The World Bank: Dealing with Public Risk in Private Infrastructure. Washington : World Bank, 1996. 155. str.
83. The World Development Report: Infrastructure for Development. Washington : The World Bank, 1994, 254 str.
84. Tičar Bojan: Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Ljubljana : Podjetje in delo, 21 (1995), št. 3, str. 272-292.
85. Timmermans A. Wim: Political, Institutional and Regulatory Aspects of BOT. Ženeva : United Nations, Economic Commission for Europe, 1997. 20 str.
86. Trampuž Andrej: Zdravniki ob ugled, bolniki ob zaupanje, država ob denar. Ljubljana : Delo, Sobotna priloga, 44 (2002) št. 74, str. 8-10.
87. Turk Ivan, Kavčič Slavka et al.: Poslovodno računovodstvo. Ljubljana : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1998. 620 str.
88. United Nations Commission on International Trade Law (Uncitral): Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects. New York : United Nations, 2001. 222 str.
89. United Nations, Economic Commission for Europe: Governance in Public Private Partnership for Infrastructure Development. Ženeva : United Nations, Economic Commission for Europe, 2004. 102 str.
90. United Nations, Economic Commission for Europe: Private Public Partnership for Infrastructure Development. Ženeva : United Nations, Economic Commission for Europe, 2000. 102 str.
91. United Nations, Economic Commission for Europe: Public-Private-Partnership, a New Concept for Infrastructure Development. Ženeva : United Nations, Economic Commission for Europe, 1998. 53 str.
92. Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR): Poročilo o razvoju. Ljubljana : Urad za makroekonomske raziskave in razvoj, 2003. 199 str.
93. Virant Grega: Javno dobro. Ljubljana : Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 1996. 339 str.
94. Vrhunc Simon: Presoja vodenja politike Kliničnega centra Ljubljana in predlogi ukrepov za razvoj. Ljubljana : Bilten 15(1999) šte. 9, str. 243-248
95. Webb Douglas: Issues of Contractual Design in the Context of Private Participation in Infrastructure Projects, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995. str. 81-89.

96. Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged, Merriam – Webster Publishers Inc., Springfield, 1993. 3135 str.
97. World Development Report. Infrastructure for Development. Washington : The World Bank, 1994. 254 str.

Viri:

1. Alternative Procurement Implementation Guide. British Columbia : Capital Divison, Treasury Board Staff, Ministry of Finance and Corporate Relations, 2000. 20 str.
2. Briefing on Public Private Partnership for the Committee of Public Accounts. Dublin : Department of Finance, Central PPP Unit, 2004. 7 str.
3. Commission interpretative communication on concessions under Community law. Brussels : European Commission, Jurnnal Officiel des Communautés Europeennes, 121/02, 29.04.2000.
4. Contribution of Finland concerning PPP Questionnaire CC/2003/25 EN. Brussels : European Commission, DG Internal Market, 18. June 2003, 2003.
5. Contribution of Italy concerning PPP Questionnaire CC/2003/25 EN. Brussels : European Commission, DG Internal Market, 18. June 2003, 2003.
6. Contribution of Austria concerning PPP Questionnaire CC/2003/25 EN. Brussels : European Commission, DG Internal Market, 18. June 2003, 2003.
7. Contribution of Denemark concerning PPP Questionnaire CC/2003/25 EN. Brussels : European Commission, DG Internal Market, 18. June 2003, 2003.
8. Contribution of Greece concerning PPP Questionnaire, CC/2003/25 EN. Brussels : European Commission, DG Internal Market ,18. June 2003, 2003.
9. Council Directive of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts (89/665/EEC, OJ 395/33). Brussels : Council of the European Union, 1989.
10. Council of the European Union: Draft Final Report on the European Action for Growth, 15008/031, 19. november 2003. Brussles: Council of the European Union, 2003.
11. Developing the Trans-European transport network: innovative funding solutions – interoperability of electronic toll collection system. Brussels : European Commisson, 23. april 2003, COM (2003) 132, 2003.
12. ECE Highlights: Public – private partnership pilots to be launched. Ženeva : The United Nations Economic Commission for Europe, 42 (2001). str. 7.
13. Economic Policy Committee: Draft (Ecofin) Council conclusions on national contributions to the European Initiative for Growth. EPC/ECFIN/109/04. Brussles: Economic Policy Committee, 2004.
14. European Commisson: Second International Workshop on PPPs. Brussles : European Commisson , 05. julij 2004.
15. European Investment Bank: Growth Initiative: Further Report to ECOFIN, CA/369/03. Luxemburg : European Investment Bank, 2004.

16. European Investment Bank: The EIB's Role In Public-Private Partnership's, 04/216 (CA/377/04), 15.06.2004, Luxemburg : European Investment Bank, 2004.
17. European Services Forum. Brussels : Second Position Paper on Public Procurement in Services, Brussels : European Commission, 2002.
18. Eurostat News Release, štev. 18 z dne 11. februar 2004
19. Existing Rating Not At Risk From Eurostat's Latest Guidance on Accounting Treatment for PPP. New York : Standard&Poor's, Division of The McGraw-Hill Companies, 2004.
20. First Meeting of the UNECE Public Private Partnership Alliance 12. marec 2002. Ženeva: osebni zapiski, 2002.
21. Foreign Direct investment in Central and Eastern European Infrastructure. Washington : World Bank Report, 1996.
22. Green paper on Public –Private partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions. Brussels : European Commission, 30.04.2004, COM (2004) 327 final, 2004. 22 str.
23. Guidelines for successful Public-Private Partnership, Bruxelles : European Commission, 2003, 97. str.
24. Guidelines for the Reporting Arrangements, Role and Function of a Process Auditor in Public Private Partnership Project. Dublin : Central PPP Unit, Department of Finance 2004. 17. str.
25. Infrastructure Sector Strategy Living by Serving Report no. 18426-ECA. Washington : World Bank Report, 1998.
26. Interna gradiva Ministrstva za finance.
27. Monterrey Consensus. Monterrey : Co-Chairperson with the assistance of the Facilitator, 22. Marec, 2002.
28. Nacionalni program zdravstvenega varstva – Zdravje za vse do leta 2004 (Uradni list RS št. 49/2000).
29. Opinion of the European Parliament on the proposal of the Commission, COM (2000) 275, 10.05.2002. Brussels : European Commission, 2003.
30. PFI and PPP: What future for Public services?, [URL: www.centre.public.org.uk], 27. december 2001.
31. PFI Material: [URL: <http://www.ogc.gov.uk/pfi>], 30. avgust 2001.
32. PFI: The issue explained: [URL: www.society.guardian.co.uk], 27. december 2001.
33. Priority projects for the trans-European Transport network up to 2020. [URL: http://www.Europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport], 30.10.2003.
34. Private Infrastructure: [URL:<http://rru.worldbank.org/viewpoint/index.asp>.] 15.07.2004.
35. Privatisation – Sharing The UK Experience, London : HM Treasury, 1995.18. str.
36. Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, 2003. 47. str.
37. Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004. [URL: <http://www.vlada.si>], 30.06.2004.

38. Public Private partnership Programme (4ps): Calculating the PFI Credit and Revenue Support for Local Authority PFI Schemes [URL: <http://www.diginet.co.uk/4Ps>], 09.10.2001.
39. Public Private Partnership, The Assessment and Procurement Process. Dublin : Department of Finance, Central PPP Unit, 2004. 5 str.
40. Report on structural Reforms. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, 2003. 29 str.
41. Standard and Poor's Ratings Group.[URL: <http://www.standardpoors.com/ratingsdirect>], 30.06.004.
42. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE): Public Private Partnership Alliance, Trade/WP.5/2002/2. Ženeva : The United Nations Economic Commission for Europe, 2002. 9 str.
43. The World Bank: A Strategy to Develop a Knowledge Economy in European Union Accession Countries, Washington : World Bank Report, 1998. 50 str.
44. Transfer Risk in Public/Private Partnership: [URL: <http://gov.ns.ca/finance>], 20.01.2002.
45. United Nation: Public Private Partnership Alliance Programme 26. februar 2002, WP.5/2002/6. Ženeva : United Nations Economic and Social Council, 2002. 15 str.
46. United Nations Development Programme (UNDP): Conceptual and Operational Framework: [URL: <http://www.undp.org.np/pub/pddp/ppp>], 31.12.2001
47. United Nations: A review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe 20. Februar 2002, Trade/WP.5/2002/13. Ženeva : United Nations Economic and Social Council, 2002. 13 str.
48. United Nations: General Assembly: Private financed Infrastructure Projects 04. marec 1999, Ženeva : United Nations, A/CN.9/458/Add.6, 1999. 25 str.
49. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS št. 82/98).
50. Uredba o podelitvi koncesije za uporabo radiofrekvenčnega spektra (Uradni list RS, št. [49/1997](#), [13/1998](#), [24/2000](#), [43/2004](#), Ne velja od: 01.05.2004).
51. Ustava Republike Slovenije (Uradni list.RS št. 33/91).
52. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS št. 32/1993,30/1998).
53. Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS 27/95,35/97,43,97,22/00).
54. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS št.13/2003).
55. Zakon o javnih financah (Uradni list RS štev. 79/99).
56. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS št. 39/2000, 2/2004).
57. Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS št. 56/2002).
58. Zakon o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS 9/92,26/92,45/94).
59. Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS, (Uradni list RS 10-432/93,68-3096/95,23-1/9, 1-4/96, 9/99,22/00).
60. Zakon o telekomunikacijah, (Uradni list RS št. [35/1997](#), [45/1997](#) Odl.US: U-I-180/97, [13/1998](#), [27/1998](#) Skl.US: U-I-180/97, [59/1999](#) Odl.US: U-I-363/98, [36/2000](#), [30/2001](#), [65/2002](#) Odl.US: U-I-183/99-52. Ne velja od: 11.05.2001.)

61. Zakon o upravi (Uradni list RS 67/94, 80/99).
62. Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS št. 110/02).
63. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS 32/93,44/95,1/96,9/99,22/2000).
64. Zakon o varstvu potrošnikov (Uradni list RS št. 20/98,25/98,23/99).
65. Zakon o veterinarstvu (Uradni list RS 33/01, 82/94).
66. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS 51/91).
67. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS 51/91).
68. Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS 9/92,26/92, 45/94).
69. Zakon stavbnih zemljiščih (Uradni list RS št. 44/97).
70. Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih lastnica je Republika Slovenija v letih 1996-2009 (U1.RS. 111/2001)
71. Zakona o rudarstvu (Uradni list RS 56/99).