

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

TOMAŽ KOŠIČ

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

EKONOMIKA PRIVATNEGA SOVLAGANJA GRADNJE AVTOCEST V
REPUBLIKI SLOVENIJI – DRŽAVNI VIDIK

Ljubljana, december 2003

TOMAŽ KOŠIČ

IZJAVA

Študent Tomaž Košič izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, 10.12.2003

Tomaž Košič

Vsebina:

1. UVOD	1
<hr/>	
2. IZGRADNJA AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI, UČINKI GRADNJE IN MOŽNOSTI GRADNJE V PRIHODNJE	5
<hr/>	
2.1. AVTOCESTE KOT JAVNA DOBRINA	5
2.2. CESTNA INFRASTRUKTURA V REPUBLIKI SLOVENIJI	6
2.2.1. KATEGORIZACIJA CEST, UPRAVLJANJE IN VZDRŽEVANJE	6
2.2.2. PROGRAM GRADNJE AVTOCEST IN VIRI FINANCIRANJA GRADNJE IN VZDRŽEVANJA	8
2.3. PROMETNO POVPRŠEVANJE IN PROMETNE OBREMENTITVE V SLOVENIJI	13
2.3.1. PROMETNE RAZMERE V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE	13
2.3.2. PROMETNE RAZMERE V REPUBLIKI SLOVENIJI	14
2.4. CESTNINSKI SISTEM V REPUBLIKI SLOVENIJI IN PERSPEKTIVE RAZVOJA SISTEMA	17
2.5. UČINKI GRADNJE AC NA DOMAČE GOSPODARSTVO	19
2.6. ODNOS JAVNOSTI DO GRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI	21
2.7. REALIZACIJE IZGRADNJE AVTOCEST OB ZAOSTRENIH JAVNO FINANČNIH POGOJIH	22
3. EKONOMIKA VKLJUČITVE PRIVATNIH VIROV V FINANCIRANJE IZGRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI	25
<hr/>	
3.1. DRUŽBENO EKONOMSKA ANALIZA PROJEKTA, DRUŽBENO EKONOMSKA UPRAVIČENOST, DRUŽBENA SPREJEMLJIVOST	27
3.1.1. DEJAVNIKI PRI OCENI IZGRADNJE INFRASTRUKTURNEGA PROJEKTA, KLASIČNI MODEL IZRAČUNA STROŠKOV IN KORISTI	29
3.1.2. PROBLEM MERLJIVOSTI DRUŽBENIH STROŠKOV IN KORISTI	31
3.2. FINANČNA ANALIZA PROJEKTA Z DVEH VIDIKOV (DRŽAVA, PRIVATNI KAPITAL)	34
3.3. ZGODOVINA SODELOVANJA PRIVATNEGA KAPITALA PRI IZGRADNJI IN VZDRŽEVANJU AVTOCESTNE INFRASTRUKTURE DRŽAV EVROPSKE UNIJE	35
3.3.1. TEORETIČNE OSNOVE VLAGANJA PRIVATNEGA KAPITALA V CESTNO INFRASTRUKTURO IN OSNOVNA IZHODIŠČA	36
3.3.2. FRANCOŠKE IZKUŠNJE PRI GRADNJI IN VZDRŽEVANJU AVTOCEST	38
3.4. VRSTA IN OBLIKE PRIVATNEGA SOVLAGANJA IN OSNOVNE RAZLIKE MED POSAMEZNIMI OBLIKAMI	42
3.5. AKTIVNOSTI PRI PRIPRAVI KONCESIJSKIH PROJEKTOV	44
3.5.1. OSNOVNE FAZE PRIPRAVE PROJEKTA	44

3.5.2.	IZBOR PARTNERJEV PROJEKTA	45
3.5.3.	UDELEŽENCI PRI PRIPRAVI PROJEKTA	45
3.6.	RAZLIKE MED JAVNIMI NAROČILI IN KONCESIJSKIMI PROJEKTI	47
3.7.	PRAVNI OKVIRI V RS IN PRIMERJAVA S PRAVNIM REDOM EVROPSKI UNIJI	49
3.7.1.	EVROPSKA REGULATIVA ZA KONCESIJE	49
3.7.2.	DIREKTIVA O ODDAJI JAVNIH NAROČIL V EVROPSKI UNIJI	50
3.7.3.	INTERPRETATIVNI KOMUNIKE	50
3.7.4.	TRAJANJE KONCESIJ IN PODALJŠEVANJE KONCESIJ	52
3.7.5.	DOLOČBE IN NAČELA, KI JIH MORAJO UPOŠTEVATI KONCESIJE	53
3.7.6.	KONCESIJSKA POGODBA	55
3.8.	OSNOVNE ZNAČILNOSTI PRIVATNEGA SOVLAGANJA V INFRASTRUKTURO, PREDNOSTI IN SLABOSTI	56
 <u>4. MODEL VKLJUČEVANJA PRIVATNEGA KAPITALA V GRADNJO JAVNE INFRASTRUKTURE</u>		<u>64</u>
4.1.	OSNOVNE ZNAČILNOSTI MODELA	67
4.2.	VLOGA POSAMEZNIH AKTERJEV PRI PRIPRAVI PROJEKTA	68
4.2.1.	VLOGA SPONZORJEV PROJEKTA	68
4.2.2.	VLOGA BANK PRI PRESOJI PROJEKTA IN DODELITVI KREDITOV	69
4.3.	TVEGANJA POVEZANA S PROJEKTNIM FINANCIRANJEM	71
4.4.	IDENTIFIKACIJA, DELITEV IN OMEJITEV TVEGANJ TER ALOKACIJA TVEGANJ	72
4.4.1.	TVEGANJA V FAZI ZASNOVE IN PRIPRAVE PROJEKTA	73
4.4.2.	FAZA IZKORIŠČANJA PROJEKTA	74
4.4.3.	ZMANJŠEVANJE, OMEJEVANJE TVEGANJ IN REDEFINIRANJE PREDPOSTAVK PROJEKTA	78
4.4.4.	DELITEV TVEGANJ MED PARTNERJI PROJEKTA	79
4.5.	PREIZKUS OSNOVNIH POGOJEV MODELA VKLJUČEVANJA PRIVATNEGA KAPITALA IN ANALIZA ROBNIH POGOJEV – MOŽNOSTI ZA PROFITNO KONCESIJO	81
4.6.	MOŽNOST RAZVOJA PROJEKTOV PRIVATNEGA FINANCIRANJA PRI AVTOCESTNI GRADNJI V REPUBLIKI SLOVENIJI	86
 <u>5. SKLEPNE UGOTOVITVE</u>		<u>88</u>
<u>6. LITERATURA IN VIRI</u>		<u>92</u>
6.1.	LITERATURA	92
6.2.	VIRI	95

Seznam tabel

Tabela 1: Dolžine cest po kategorijah v nekaterih državah članicah EU in Sloveniji

Tabela 2: Širitev AC omrežja v nekaterih državah članicah EU in Sloveniji

Tabela 3: Razmerja avtocestnega omrežja glede na prebivalstvo, površino in vozila

Tabela 4: Struktura virov financiranja izgradnje avtocestnega programa med leti 2000 in 2003

Tabela 5: Vlaganja v izgradnjo avtocest in delež vlaganja glede na BDP

Tabela 6: Cilji podjetniških in infrastrukturnih investicij

Tabela 7: Pregled strateških in končnih – projektnih ciljev avtocestnih investicij

Tabela 8: Metode za ocenjevanje investicij

Tabela 9: Direktni in indirektni učinki avtocestnega projekta

Tabela 10: Delež koncesijsko zgrajenih avtocest

Tabela 11: Osnovni koraki priprave projekta za financiranje s privatnimi viri

Tabela 12: Pregled osnovnih razlik med javnimi naročili in koncesijsko pogodbo

Tabela 13: Tveganja povezana s projektom

1. UVOD

Razvit prometni sistem v posamezni državi je pomemben dejavnik, ki omogoča razvoj gospodarstva in primerno mobilnost ljudi. Osebna mobilnost v državah članicah EU se je iz povprečja dnevno prevoženih 17 km v letu 1970 povečala v letu 1998 na 35 km povprečno prevoženih dnevno. Napovedi tovornega prometa za leto 2010 kažejo, da se bo promet povečal za cca 50% glede na izhodiščno leto 1998. (Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitev, 2001, strani 12-24). Po zadnjih ocenah znašajo izgube, ki izvirajo iz prenapoljenosti cestnega sistema, 0,5% BDP. Zaskrbljujoč pa je podatek, da se bo do leta 2010 prenapoljenost cestnega sistema povečala do te mere, da bodo ti stroški letno znašali 80 milijard EUR, kar je cca 1% BDP Evropske skupnosti. Povpraševanje po cestni infrastrukturi se tako v Sloveniji in kot tudi v članicah Evropske unije, vsakoletno letno povečuje. Med instrumenti prometne politike ima pomembno vlogo tudi zagotavljanje oz. ponudba primerne nivoje usluge prometnega sistema. Razvoj prometnega sistema in interoperabilnost med različnimi sistemi transporta je predpogoj za konkurenčnost gospodarstva in dvig produktivnosti.

Slovenija je pred dobrimi desetimi leti začela uresničevati program izgradnje avtocestnega omrežja, kot odgovor na povečano povpraševanje. Izgradnja glavnih smeri sever jug in vzhod zahod sta bili opredeljeni kot prednostni nalogi. Cilji izgradnje avtocestnega križa so: notranje povezati Slovenijo, zagotovil primeren standard transporta ljudi in tovora, zmanjšal stroške prevoza, dvigniti stopnjo prometne varnosti udeležencem in omogočil navezavo osrednje Slovenije in njenih gospodarskih centrov v transevropski prometni sistem. Eden od ključnih razlogov za povečano potrebo po osebni mobilnosti, gre iskati v spremembah gospodarskega razvoja, predvsem pa se delovna mesta intenzivno koncentrirajo v velikih mestih, še posebej v Ljubljani.

V Sloveniji je za notranji promet tovora, predvsem zaradi kratkih razdalj, dominanten cestni transport. Država je z ukrepi pospešene gradnje, predvsem avtocest, le dohitevala potrebe gospodarstva in prebivalstva. Osnovni dokument za graditev avtocest v RS je Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS in njegove Spremembe in dopolnitve, ki opredeljuje projekte, roke izgradnje in vire za tako izgradnjo. Opravljene raziskave javnega mnenja kažejo, da prebivalci Slovenije graditev avtocest podpirajo, niso pa naklonjeni financiranju izgradnje avtocest s pomočjo tujih virov in da imajo odklonilen odnos do plačevanja cestnine za uporabo avtoceste.

Država je v letih od 1994 naprej v projekt izgradnje avtocest vlagala povprečno 1,3 % BDP. Investicije so ena od komponent bruto domačega proizvoda, nadalje so pomemben generator rasti in razvoja. Investicije so tudi po zaslugi realizacije avtocestnega programa v Sloveniji od leta 1993 do leta 1999 rasle po stopnji 12,2 % povprečno letno. Po opravljenih analizah so

bile investicije v preteklosti glavni motor Slovenske gospodarske rasti, njihov pomen je še posebej velik v ekonomijah, ki so pod mejo svoje polne zaposlenosti. Makroekonomsko je izgradnja avtocest v RS po večini makroekonomskih kazalcev pozitivno vplivala na gospodarstvo v RS (Križanič, 2002, str. 10 - 23).

Smo sredi uresničevanja rebalansa nacionalnega programa izgradnje avtocest. Dejanska dinamika gradnje zaostaja za predvideno. Ključni razlog gre iskati v zmanjšanem dotoku javno finančnih sredstev za izgradnjo. Zastavljene cilje izgradnje avtocestnega križa v RS je ob teh omejitvah sredstev moč doseči po različnih poteh. Prva, a dejansko najtežje uresničljiva, je v povečanju javno finančnih sredstev, druga, bolj verjetna je podaljšanje roka izgradnje avtocest in kot tretja možnost je izgradnja dela avtocestnih odsekov z vključitvijo privatnega kapitala v izgradnjo in upravljanje avtocest.

Sam aktivno sodelujem pri realizaciji avtocestnega programa že desetletje v obliki opravljanja inženirsko konzultatskih storitev na področju prometnega planiranja in ekonomike investicij. Svoj podiplomski študij na Ekonomski fakulteti sem namenil k preučevanju investicij in podlag za investicijske odločitve ter izvajanju investicij. Posledično sem si za cilj naloge postavil področja, ki so tesno povezana z mojim profesionalnim delom, torej graditvijo avtocest. Vključevanje privatnih virov v financiranje gradnje avtocest, kot nadgradnja današnjega sistema je bistveni poudarek magistrskega dela. Taka razmišljanja nedvomno prinašajo v slovenski prostor nove priložnosti gradenj avtocest in ostalih infrastrukturnih projektov, zame osebno pa nove strokovne izzive. Pri izdelavi naloge se bom osredotočil na sistematično zbiranje in preučevanje tuje in domače strokovne literature, ki obravnava osnovne zakonitosti sodelovanja privatnega in javnega kapitala pri izgradnji infrastrukture.

Nekaj vprašanj, ki naj bi v nalogi osvetlila posebnosti sodelovanja med privatnim in javnim sektorjem in sicer:

- ali obstajajo razlogi za vključitev privatnih virov (prometni, družbeni, socialni, družbeno ekonomski);
- kakšne so možnosti za to, kaj pomeni za državo sodelovanje privatnih virov pri gradnji avtocest v smislu stroškov, koristi, projekta in obveznosti, tako finančnih kot organizacijskih;
- kateri so osnovni kazalci, ki bi morali biti izpolnjeni za sodelovanje privatnih virov (družbeno ekonomska upravičenost, finančna rentabilnost projekta, potrebnost subvencioniranja s strani države);
- kakšni so potrebni postopki in procedure za sodelovanje med javnim in privatnim sektorjem in ali je možno izkušnje nekaterih tradicionalno koncesijskih držav pri promoviranju privatnih sovlaganj prenesti tudi v naše okolje;
- kateri faktorji so ključni za upravičenost projekta z vidika privatnega kapitala, kakšna so tveganja, kako so porazdeljena med partnerje projekta in katere so ključne

predpostavke, ki bi morale biti izpolnjene, da bi model privatnih sovlaganj v gradnje avtocest v Sloveniji lahko zaživel.

V prvem delu naloge bom prikazal splošne značilnosti infrastrukturnih projektov v RS, notranje prometno povpraševanje, in pričakovanja o prometnem povpraševanju ob vstopanju Slovenije v Evropsko zvezo. Osvetlil bom odnos javnosti do graditve avtocest, makroekonomske učinkovitost investiranja v avtoceste in pogoje učinkovitosti ter možnosti zagotavljanja finančnih virov za graditev avtocest. Ko govorimo o kakršnih koli oblikah privatnega sovlaganja v javno infrastrukturo, je potrebno imeti pred očmi, da bo privatni kapital pokazal interes za projekt le v primeru, če lahko od projekta pričakuje dobiček, torej, da je denarni tok projekta zadosten za servisiranje dolga in zagotavljanje dobičkonosnega poslovanja na dolgi rok. Eno od pomembnih vprašanj v Sloveniji je ali bi nizko prometne avtoceste v začetnem obdobju in velika stopnja negotovosti v napovedih prometnih obremenitev omogočile uspešno realizaciji takih projektov.

Drugi del naloge bo namenjen:

- prikazu osnovnih značilnosti koncesijskih projektov (načela, oblike projektov, terminski plan, vloga posameznih akterjev v procesu priprave projekta...);
- izkušnjam tujine pri pripravi projektov, opredelitvi problemov, ki spremljajo koncesijske projekte, osnovne značilnosti projektov;
- kakšni projekti iz tujine bi bili v največji meri primerljivi s potencialnimi slovenskimi oz. ali bi bili lahko vzorec za pripravo modela sovlaganj v Sloveniji;
- osnovnim pravnim normam, ki jih morajo spoštovati projekti javnega in privatnega partnerstva v državah Evropske unije.

Začetna stopnja priprave projekta, ki ga pripravi javni sektor, obsega predinvesticijsko študijo oz. predštudijo upravičenosti, v kateri je potrebno:

- opraviti analizo ključnih predpostavk z definiranjem vpliva le teh na družbeno upravičenost projekta in finančno rentabilnost;
- določiti možnosti, ugotoviti pričakovane družbene koristi projekta (koristi uporabnikov);
- določiti okvirni obseg povpraševanja - pričakovanega prometa, okvirne prihodke od cestnine;
- identificirati tveganja, ki so povezana s promoviranjem in implementacijo projekta ter analizirati občutljivost projekta na spremembo osnovnih predpostavk.

Osnovi dokumenti morajo podati odgovore:

- ali je projekt družbeno ekonomsko upravičen, družbeno sprejemljiv – ima podporo javnosti, ali obstajajo realne možnosti projekt promovirati, ga uveljaviti in nato izvesti
- ali neposredne koristi direktnih uporabnikov zagotavljajo zadostno družbenoekonomsko uspešnost projekta;

- ali je projekt finančno rentabilen, oz. če ni, kakšne bodo potrebne subvencije države v primeru implementacije projekta.

Odgovori na omenjena vprašanja predstavljajo temelj za pripravo konkretnih modelov vključevanja privatnih virov v financiranje gradnje avtocest. Postavitev modela pomeni za državo identificirati potrebne naloge in potrebne odločitve, strukturirati projekt, ga organizacijsko definirati, določiti pristojnosti in dolžnosti na nivoju državnih organov ter projekt časovno opredeliti.

2. IZGRADNJA AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI, UČINKI GRADNJE IN MOŽNOSTI GRADNJE V PRIHODNJE

2.1. AVTOCESTE KOT JAVNA DOBRINA

Delovanje trga v popolni konkurenci in 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 učinkovitim stanjem gospodarstva. Poleg pojava nepopolne konkurence sta tudi primera, ko gre za eksternalije in javne dobrine, primera, ko ni doseženo učinkovito stanje. Končno stanje nepopolne konkurence je monopol, pri katerem le en ponudnik ponuja blago oz. storitev, ki nima naravnega substituta, subjekti povpraševanja na trgu pa so omejeni. O naravnem monopolnem položaju govorimo tedaj, ko prevladujejo ekonomije obsega, kar pomeni, da ponudnik povečuje obseg proizvodnje, povprečni dolgoročni stroški pa se še vedno zmanjšujejo. Takšni ponudniki so proizvajalci električne energije, poštних storitev, transportnih storitev in podobno. Če na takih trgih deluje več podobnih podjetji – naravnih monopolov je država navadno prisiljena omejiti ponudbo na trgu na eno samo podjetje, ki ga z različnimi mehanizmi nadzoruje. Naravni monopoli so navadno organizirani kot javne gospodarske družbe. Država namreč določa pogoje poslovanja, predvsem ceno storitve oz. proizvoda, kar omogoča minimalen donos. Posebna oblika monopolov nastane tudi ob državnih koncesijah oz. frašizah. (Tajnikar, 1993, str. 209). Država s franšizami zaščiti obstoječe proizvajalce pred vstopom novih, postavi pravne in tehnične ovire. Ceste so v Sloveniji izključno javna dobrina (ni možno privatno lastništvo cest). Za javne dobrine velja, da uporaba te dobrine posameznika praktično ne zmanjšuje možnosti uporabe drugim uporabnikom. To pomeni, da za javne dobrine veljajo naslednje značilnosti: Netekmovalnost v porabi (uporabi), saj če dobrino (cesto) uporablja eden s tem ne ovira drugih, da vozijo po cestah. Za ceste velja tudi drugo načelo javnih dobrin t.j. neizločljivost (nerivaliteta), ki pravi, da se poraba ne more onemogočati ali preprečevati, torej uporaba ne more biti omejena samo na določeno skupino ljudi. Tretja značilnost javnih dobrin pa je problem zastonjkarstva (free-rider problem), ki nastane tedaj, ko je dobrina neizločljiva. Posameznik meni, da bo ceste lahko uporabljal, tudi če sam zanje ne bo prispeval, oziroma meni, da če bo sam prenehal s plačevanjem, se pri celotnem financiranju ne bo poznal njegov vpliv neplačevanja. Problem nastane tedaj, ko se pojavi več takih posameznikov in je država prisiljena z davki ali pri cestah tudi z drugimi oblikami (bencinski tolar, takse za uporabo cest, cestnino itd.) zbrati ustrezno količino denarja. (Tajnikar, 1993, 348-356). Iz opisanega sledi, da ima posameznik pri uporabi ceste svojo lastno korist, gledano

v celoti pa je potrebno te individualne koristi združiti. Pri tem dobimo družbeno korist, ki je bistveno večja od zasebne.

2.2. CESTNA INFRASTRUKTURA V REPUBLIKI SLOVENIJI

2.2.1. KATEGORIZACIJA CEST, UPRAVLJANJE IN VZDRŽEVANJE

V osnovi Zakon o javnih cestah (ZJC; Ur. l. RS, št. 29/97) deli javne ceste na državne in občinske ceste. Državne so v lasti države, občinske pa so v lasti občin. Ceste pomenijo prometne površine splošnega pomena za promet, ki jih lahko vsak prosto in neovirano uporablja. Javne ceste so nadalje opredeljene kot javno dobro in so izven pravnega prometa in na njih ni moč pridobiti lastninske pravice. Ceste so glede na promet in povezovalno funkcijo kategorizirane na :

- državne ceste, te pa na:
 - avtoceste,
 - hitre ceste,
 - glavne ceste I. in II. reda ter regionalne ceste I., II. in III. reda;
- občinske ceste, te pa na:
 - lokalne ceste in
 - javne poti.

Upravljalca državnih cest je Republika Slovenija, za glavne in regionalne ceste je pristojna Direkcija RS za ceste, za avtocestno omrežje in omrežje hitrih cest pa je pristojna Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji. Že omenjeni Zakon o javnih cestah tudi določa, da domača pravna ali fizična oseba pridobi koncesijo za graditev ceste in objektov na njej, pri čemer se pogoji določijo s posebnim zakonom, koncesijsko pogodbo pa podpiše Vlada Republike Slovenije. S koncesijsko pogodbo se tudi uredi vodenje in izkoriščanje ter vzdrževanje ceste.

Tabela 1: Dolžine cest po kategorijah v nekaterih državah članicah EU in Sloveniji

	B	DK	D	E	F	I	NL	A	P	FIN	S	UK	SLO	Skupaj EU
Avtoceste	1,7	0,9	11,5	8,9	9,6	6,5	2,3	1,6	1,4	0,5	1,5	3,5	0,3	50,9
Glavne ceste	12,5	0,8	41,3	24,1	27,5	46,0	6,6	10,3	11,4	13,3	13,2	48,2	1,1	270,5
Regionalne ceste	1,3	9,9	86,8	139,6	358,5	113,9	57,5	23,1	59	28,6	83,4	113,1	4,8	1,118,8
Ostale ceste	130,3	59,9	91,1	489,7	586,0	487,7	59,4	98	n.a	36	112,8	207,3	22,1	2,512,7

VIR PODATKOV: European road statistics 2002, European Union Road Federation, in Promet, DRSC, Podatki v tisoč km,

Tabela 2: Širitev AC omrežja v nekaterih državah članicah EU, od leta 1970 do leta 2000

Leto	B	DK	D	E	F	I	NL	A	P	FIN	S	UK	Skupaj EU
1970	488	184	6,061	387	1,553	3,913	1,209	478	66	108	403	1,183	16,051
1980	1,203	571	9,225	2,008	4,862	5,900	1,708	938	132	204	850	2,683	30,454
1990	1,631	601	10,809	4,693	6,824	6,193	2,092	1,445	316	225	939	3,18	39,242
1993	1,686	747	11,08	6,577	7,614	6,401	2,167	1,557	579	337	1,061	3,252	43,541
1994	1,665	786	11,143	6,485	7,956	6,401	2,208	1,559	587	388	1,142	3,286	44,185
1995	1,666	796	11,19	9,962	8,275	6,436	2,208	1,596	687	394	1,262	3,307	45,393
1996	1,674	832	11,246	7,293	8,596	6,465	2,208	1,607	710	431	1,35	3,344	46,423
1997	1,679	855	11,309	7,75	8,864	6,469	2,236	1,613	797	444	1,423	3,412	47,663
1998	1,682	873	11,427	8,269	9,303	6,478	2,225	1,613	1,252	473	1,439	3,421	49,173
1999	1,691	902	11,515	8,893	9,626	6,478	2,291	1,634	4,441	512	1,484	3,529	50,714
2000	1,702	922	11,712	9,049	9,766	6,478	2,289	1,633	1,482	549	1,506	3,546	51,559

VIR: European road statistic 2002, European Union Road Federation, in Promet, DRSC, Podatki v tisoč km,

Tabela 3: Razmerja avtocestnega omrežja glede na prebivalstvo, površino in vozila

Država	Avtoceste (km/milijon preb.)	Avtoceste (km/1000 km ²)	Avtomobili (milijon)	Avtoceste (km/milijon avto.)
D	139	32	42,3	272
A	202	19	4	407
B	169	57	4,6	377
DK	166	20	1,9	468
E	264	20	16,1	641
FIN	99	2	2,1	246
F	195	21	28,5	404
EL	44	4	2,7	176
IRL	30	2	1,1	105
IRL	165	32	31,4	303
NL	142	54	6,1	369
P	144	16	3,2	450
UK	56	15	22,8	147
S	169	4	3,9	388
SLO	153	17,5	0,8	383

VIR PODATKOV: European road statistic 2002, European Union Road Federation, in Promet, DRSC, Podatki v tisoč km,

Analiza obsega avtocestnega omrežja v Sloveniji glede na število prebivalcev, površino in vozila, kaže, da se Slovenija uvršča nekje v sredino med članicami Evropske unije. Znatno prednost v kazalcih glede na Slovenijo imajo predvsem države, ki so v Evropski uniji v zgornjem delu razvitosti držav.

2.2.2. PROGRAM GRADNJE AVTOCEST IN VIRI FINANCIRANJA GRADNJE IN VZDRŽEVANJA

Temeljni dokument, ki opredeljuje izgradnjo avtocest v Republiki Sloveniji predstavlja Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS (NPIA) (Ur.l. RS, št. 13/96) in njegove spremembe in dopolnitve (NPIA –A) (Ur.l. RS, št. 41/98). Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS izgradnje avtocest in njegove Spremembe in dopolnitve imajo svoje izhodišče v analizi razvojnih možnosti, na osnovi katerega sta bila pripravljena osnutka dolgoročnega in srednjeročnega programa razvoja in vzdrževanja državnih cest. V osemdesetih letih je bila za Slovenijo, kot enakopravno članico tedanje skupne države - SFRJ, dominantna prometna smer v smeri sever –jug. Po osamosvojitvi Slovenije in demokratizaciji režimov centralne in vzhodne Evrope, pa je postajala vse bolj pomembna za Slovenijo povezava vzhod zahod. Slovenija se je po osamosvojitvi začela pospešeno vključevati v evropske povezovalne procese. Tako se je v skupno prometno politiko vključila s sporazumom med RS in Evropsko skupnostjo na področju prometa s transportnim sporazumom, ki ga je ratificiral Državni zbor RS v juliju 1993, Evropski parlament pa septembra 1993.

V sporazumu je bil dan poudarek izgradnji infrastrukture ter opredelitvi tistih slovenskih avtocest, ki so usklajene s transevropsko prometno mrežo:

- avtocesta v smeri jugozahod - severovzhod, tj. od Kopra do Šentilja z odcepi do italijanske in madžarske meje;
- avtocesta v smeri severozahod – jugovzhod od predora Karavanke do Obrežja na hrvaški meji;
- avtocesta Maribor - Macelj na hrvaški meji.

Avtocestna smer vzhod - zahod je neposredna povezava med slovensko obalo na zahodnem kraku in Lendavo ob madžarski meji na vzhodnem, z odcepi proti Sežani (Italija), Novi Gorici (Italija) in Šentilju (Avstrija). Ta smer pomeni povezavo s severno Italijo, severno jadranskimi pristanišči in Panonsko nižino. Cesta povezuje Italijo z njenimi vzhodnimi sosedi (Slovenijo, Madžarsko in Hrvaško) in je tudi pomembna povezava med državami članicami Evropske unije z vzhodno evropskimi deželami južno od Alp.

Slovenska avtocestna smer vzhod - zahod je del evropskega prometnega koridorja številka V. (Trst - Koper - Postojna - Ljubljana - Budimpešta), ki je ena od prioritarnih smeri za centralno in vzhodno Evropo do leta 2010. V okviru uresničevanja nacionalnega programa izgradnje avtocest bo potrebno na smeri vzhod - zahod dograditi skupaj 406 km avtocest. Poleg tranzitnega in širše evropskega pomena je pomembno dejstvo, da v tej smeri poteka najdaljša notranja povezovalna os Slovenije, ki je za njen bodoči razvoj izrednega pomena. Povezuje pristanišče Koper z notranjostjo naše države, osrednji del Slovenije in njeno prestolnico z drugim največjim državnim centrom Mariborom, tega pa spet naprej s skrajnim severovzhodnim delom Slovenije. Na to os se navezujejo tudi vse ostale slovenske regije.

Avtočestna smer sever - jug povezuje Gorenjsko z osrednjo Slovenijo oziroma glavnim mestom Ljubljano ter poteka naprej v smeri proti jugovzhodu oziroma Dolenjski. Ta smer je hkrati povezava z Avstrijo (Karavanški predor) na enem kraku ter s Hrvaško na drugem kraku (mejni prehod Obrežje) in je sestavni del X. evropskega prometnega koridorja. V času izvajanja del bo predvidoma zgrajenih 113 kilometrov manjkajočih odsekov. Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS (Ur.l. RS, št. 13/96) je v program izgradnje uvrstil 499,3 km celotnega bodočega avtocestnega omrežja, z ocenjeno vrednostjo 2,170 mio USD, brez upoštevanja stroškov financiranja (v višini 117,8 mio SIT). Za obe glavni smeri je bilo predvideno, da bo:

- za smer zahod vzhod potrebno 1.740 mio USD,
- za smer sever jug pa 430 mio USD.

Omenjeni dokument je opredelil finančne možnosti za realizacijo programa izgradnje avtocest. Med osnovnimi viri so bili opredeljeni:

- bencinski tolar; na osnovi zakonskih določil definiran delež od litra prodanega pogonskega goriva, ocenjen na osnovi prodanih količin in prodane strukture goriv, pri čemer je bila upoštevana rast cene pogonskih goriv in da bi cena goriva v letu 2005 dosegla nivo 80% evropske cene;
- cestnina, ki je bila ocenjena na osnovi predvidene višine, ocene razmerji med cestninskimi razredi, tedanje in pričakovane strukture prometa v prihodnjih letih, dinamika vključevanja avtocestnih odsekov, na katerih se pobira cestnina, in sicer je bil opredeljen odprti in zaprti cestninski sistem, upoštevana je bila predpostavka, da bi v letu 1998 cena za prevoženi kilometer cestninske avtoceste za prvo kategorijo vozil (osebni avto) dosegla 0,55 USD;
- tuja posojila so bila ocenjena na osnovi ocenjenih možnosti pridobitve kreditov pri mednarodnih finančnih institucijah (EIB – Evropska investicijska banka) in EBRD (Evropska banka za obnovo in razvoj) in finančnih kreditov;
- »drugi viri« so ocenjeni viri iz naslova sofinanciranja (Mesto Ljubljana, ostala mesta)

Pobrana cestnina na cestninskih avtocestah je namenjena deloma za:

- financiranje gradnje novih avtocestnih odsekov,
- plačilo obveznosti iz investicij, in sicer:
 - za vračilo glavnice najetih kreditov,
 - za plačilo obresti od investicijskih kreditov,
 - za naložbe v osnovna sredstva obstoječih AC;
- plačilo stroškov upravljanja in vzdrževanja, pri čemer so v stroških upravljanja in vzdrževanja všteti:
 - stroški tekočih vzdrževalnih del na avtocestah,
 - stroški investicijskega vzdrževanja in
 - naložbe v osnovna sredstva na obstoječih avtocestah.

Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS je predvideval, da je izgradnjo avtocest moč zaključiti do leta 2004. Zaradi odstopanj od uresničevanja Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS, tako po stroških posameznih projektov, kot tudi po rokih izgradnje, je Državni Zbor sprejel Spremembe in dopolnitve Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS. V letu 1998 so bile sprejete Spremembe in dopolnitve Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS (Ur.l. RS, št. 41/98), v katerem so bile opredeljene spremembe glede dinamike gradnje posameznih odsekov, obsega programa in časa izgradnje programa. Na osnovi novih oz. noveliranih projektnih rešitev je bila določena nova vrednost izgradnje celotnega avtocestnega programa, in sicer vrednost znaša 4100,3 mio USD, stroški financiranja in interkalarne obresti pa znašajo 680,2 mio USD. Vrednost celotnega programa zadeva izgradnjo skupno 553,7 km, pri čemer so v programu zajete tudi nekatere državne ceste in sicer tiste:

- ki pomenijo priključne ceste na bodoče avtocestno omrežje in tudi
- rehabilitacije nekaterih državnih cest, ki jih je potrebno obnoviti zaradi povečanega prometa tovornih vozil v času izgradnje avtocestnega omrežja.

V spremembah in dopolnitvah Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS je določena prioriteta izgradnje odsekov znotraj V. in X. evropskega transportnega koridorja, pri čemer se upoštevajo prometno ekonomska upravičenost odsekov, prometna varnost, razvojna pomembnost, medsebojna povezanost in enakomerni regionalni razvoj z upoštevanjem vplivov na okolje. V omenjenem dokumentu je opredeljen strateški cilj uresničevanja programa izgradnje avtocest Republike Slovenije, ki ga predstavlja izgradnja V. prometnega koridorja (na relaciji med Koprom in Lendavo), kar je pomembno za povečanje prepustnosti in potovalnih hitrosti ter sočasno povezanost Luke Koper z gospodarskim zaledjem srednjeevropskih držav. V smislu doseganja navedenih ciljev imajo odseki znotraj V. prometnega koridorja prednost tako glede financiranja kot tudi fizične izgradnje, ne glede na doseženo interno stopnjo donosnosti kot merilo za presojo učinkovitosti investicij v ceste.

Dokument predvideva izgradnjo odsekov V. prometnega koridorja do leta 2004. Izkušnje pri izvajanju Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS pa so bile vodilo, da so v Spremembah in dopolnitvah programa opredeljeni pogoji odstopanja izvajanja in sicer zaradi spremenjenih pogojev ali okoliščin v procesu priprave in izgradnje posameznih odsekov. V kolikor bo do teh spremenjenih okoliščin prišlo (npr. zahtevnejši terenski in geološki pogoji), se bo dinamika izgradnje ustrezno prilagodila z vključevanjem posameznih etap ali faz v promet v predvidenih rokih, vsa dela pa bodo končana v naknadno določenih optimalnih rokih. Spremembe in dopolnitve Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS opredeljuje vire finančnih sredstev za uresničitev Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS. Finančne možnosti za izvedbo programa temeljijo na:

- Zakonu o zagotovitvi namenskih sredstev za gradnjo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji (bencinski tolar);

- Zakonu o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, ki določa načine porabe sredstev iz zbrane cestnine;
- oceni potrebnih sredstev iz drugih virov.

Sredstva za izvajanje nacionalnega programa bodo zagotovljena iz naslednjih virov:
bencinski tolar;

- cestnina;
- krediti;
- drugi viri.

Sredstva za izvajanje sprememb in dopolnitev Nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v RS ostajajo enaka, kot jih je definiral že program v letu 1996. Bencinski tolar je bil za leta med 1994 in 1996 upoštevan po dejanskem prilivu, za leto 1997 je bil upoštevan 21,45 milijard SIT (v kolikor bi upoštevali bencinski tolar v višini 20 % drobno prodajne cene litra pogonskega goriva, bi le ta znašal 27 milijard SIT), za leto 1998 pa je upoštevan 28,3 milijard SIT.

Od leta 1999 do konca leta 2007 pa je preveden, da bo bencinski tolar znašal 20 % drobno prodajne cene za liter prodanega bencinskega in diesel goriva. Med leti 1998 in 2003 je bila upoštevana 3 % rast prometnih obremenitev, med letom 2004 in 2007 le 2 % rast. Podobno je bila cestnina v programu med leti 1994 in 1996 upoštevana kot dejansko pobrana cestnina, upošteva dejanske stroške pobiranja cestnine in stroške upravljanje in vzdrževanja. Za obdobje med letom 1998 in 2007 pa je bila cestnina ocenjena na osnovi spremenjene dinamike odpiranja cestninskih postaj na AC odsekih, upoštevajoč enake predpostavke o stopnjah rasti prometa, kot pri oceni bencinskega tolarja vključujoč tudi stroške pobiranja cestnine in upravljanje in vzdrževanje odsekov. Predvideni so domači in tuji krediti ter izdaja obveznic za prodajo na domačem in tujem trgu, predvidena je dinamika črpanja po letih. Pri izdaji obveznic je predvidena zapadlost dolga po desetih letih, nato je predvidena izdaja novih obveznic, ki se amortizirajo v naslednjih desetih letih. V drugih virih so predvideni sofinancerski deleži s strani Mestne občine Ljubljana in Nova Gorica, upoštewane so tudi obresti od viškov deponiranega bencinskega tolarja in cestnin v letih 1994 – 1997.

Spremembe in dopolnitve Nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v RS določajo pripravo letnih planov razvoja in vzdrževanja kot operativnih dokumentov, ki jih na predlog Vlade RS sprejme Državni zbor RS. Letni plan določa finančni tok in dinamiko gradnje avtocestnih odsekov na podlagi preračuna investicijske vrednosti iz NPIA po tekočih cenah, za preračun se uporabi planski tečaj dolarja za tekoče leto. To predstavlja osnovi vir za financiranje Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS sredstva, ki se zagotavlja na podlagi Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS (ZZNSGC; Ur.l. RS, št. 57/98). Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS je za leto 2001 predvideval iz tega naslova priliv v višini

58,970 milijard SIT, proračun RS za leto 2001 pa je omenjeni vir omejil na 28,122 milijard SIT, kar predstavlja indeks 47,7.

Zmanjšan priliv namenskih sredstev (bencinski tolar) vpliva na finančno konstrukcijo in spreminja razmerje med temeljnimi viri programa in s tem zmanjšuje predviden obseg graditve avtocest določenim v Spremembah in dopolnitvah Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS in pomeni celo zmanjšan obseg graditve, kot je bil v letu 2000. Dejanski priliv iz naslova bencinskega tolarja pa je bil poleg leta 2001 zmanjšan tudi v letu 2000. Tedaj je dejanski priliv znašal 29,605 milijard SIT, predviden priliv po Spremembah in dopolnitvah Nacionalnega programa izgradnje avtocest pa bi moral znašati 45,191 milijard SIT, kar pomeni, da je priliv le 65,5 % glede na predviden obseg. V letu 1998 je bil obseg bencinskega tolarja planiranega v planu razvoja in vzdrževanja enak predvidenemu v NPIA –A.

Tabela 4: Struktura virov financiranja izgradnje avtocestnega programa med leti 2000 in 2003

VIRI	leto 2000	leto 2001	leto 2002	leto 2003
bencinski tolar	29.605.011	28.122.000	33.500.000	37.000.000
Cestnine in najemnine	17.488.000	21.390.000	22.980.000	25.250.300
posojila mednarodnih finančnih institucij	8.637.658	11.288.965	24.080.158	30.757.327
tuji finančni krediti	17.995.233	1.074.765	2.268.095	11.564.999
domači finančni krediti	6.316.793	10.575.499	3.000.000	0
novi finančni krediti	3.966.316	0	0	0
predvideni krediti				11.224.698
kreditni skupaj	36.916.000	22.939.229	30.017.253	53.547.024
sofinanciranje	0	646.640	669.000	597.796
drugi viri	510.611	906.969	462.297	0
Skupaj	84.519.622	74.004.838	86.959.550	116.395.120
bencinski tolar opredeljen v NPIA – A	45.190.942,00	58.971.680,00	63.778.764,00	69.721.500,00
Indeks	65,51	47,69	52,52	53,07

VIRI: Odlok o letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 2000, 2001, 2002, 2003, (OdIPVA 2000, 2001, 2002, 2003)

Financiranje izgradnje avtocest ureja Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS, 1998. Ne glede na določbe navedenega zakona je bilo iz naslova "bencinskega tolarja" iz državnega proračuna namenjeno gradnji avtocest v letih 1994-2000 le 85,6 % z zakonom zbranih in z Nacionalnim programom izgradnje avtocest v RS predvidenih sredstev "bencinskega tolarja", kar kaže na

pomanjkanje javno finančnih sredstev za izgradnjo avtocest. Še večje zaostajanje javno finančnih virov za financiranje izgradnje avtocest je prisotno v zadnjih letih. Naraščajoče prometno povpraševanje, povečana stopnja motorizacije v Sloveniji pa pogojuje vse večji pritisk na potrebe graditve novih povezav.

2.3. PROMETNO POVPRASEVANJE IN PROMETNE OBREMENITVE V SLOVENIJI

2.3.1. PROMETNE RAZMERE V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

Transport blaga in storitev je pomemben dejavnik razvoja gospodarstva. Zelo pomembno vlogo igra cestni transport. Vseskozi je prisoten konflikt interesov med zagotavljanem mobilnosti, potrebami po izgradnji infrastrukture na eni strani, ter ohranjanjem okolja na drugi strani. Povpraševanje po cestni infrastrukturi se v EU letno povečuje. Osebna mobilnost se je iz 17 km dnevno v letu 1970 povečala na 35 km povprečno dnevno v letu 1998. Nadalje prometna politika EU (Bela knjiga, Evropska prometna politika, 2001, str 6) ugotavlja, da v preteklosti ni bilo skupnega razvoja prometne politike na nivoju držav EU, kar ima za posledico:

- v nesorazmerni rasti različnih vrst prevoza; v ceni transporta namreč niso bili zajeti vsi stroški. To ima za posledico, da se je cestni transport hitro razvijal, še posebej v prevozu potnikov;
- veliko gnečo na glavnih cestnih in železniških poteh;
- škodljive učinke na okolje.

Razvoj prometnega sistema interoperabilnost med različnimi sistemi transporta je predpogoj za konkurenčnost gospodarstva in dvig produktivnosti. Evropska unija ocenjuje (Bela knjiga, Evropska prometna politika, 2001, str 7 in 8), da zaradi prenapoljenosti cestnega sistema obstaja velika bojazen, da bi Evropa izgubila gospodarsko konkurenčnost. Po zadnjih ocenah znašajo izgube, ki izvirajo iz prenapoljenosti cestnega sistema 0,5 % BDP. Skrb vzbujajoč pa je podatek, da se bo do leta 2010 prenapoljenost cestnega sistema povečala do te mere, da bodo ti stroški leto znašali 80 milijard Eurov, kar je cca 1 % BDP evropske skupnosti. Napovedi tovornega prometa za leto 2010 kažejo, da se bo promet povečal za cca 50 % glede na izhodiščno leto 1998. Evropska skupnost tudi ugotavlja, da bo hitra gospodarska rast v državah kandidatkah za EU pomenila še dodaten pritisk na povečevanje prometnih obremenitev, še posebej v cestnem transportu.

Evropska skupnost ugotavlja, da se bo javno financiranje infrastrukture moralo osredotočiti na glavne projekte, ki so potrebni za boljšo notranjo povezanost in pomenijo zmanjševanje

perečih ostrih grl. Pomanjkanje javnih sredstev pa bo potrebno zagotavljati s privatnimi sredstvi. Evropska unija ocenjuje, da je v obdobju do leta 2010 pričakovati:

- intenzivno rast prometa, v blagovnem prometu se bo povpraševanje povečalo za 38 % v prevozu potnikov pa 24 %;
- da bo širitev EU v novih članicah povzročila eksplozijo prometnih tokov, zlasti na obmejnih področjih;
- nasičenost glavnih žil, kar bo v kombinaciji z odročnimi in zelo oddaljenimi območji pomenilo potrebo po velikih vlaganjih v infrastrukturo.

Eno od možnih strategij in ukrepov Evropska unija ponuja v usmerjanju prometa na ne cestni promet (železnice, rečni in obmorski ladijski transport, rast zračnega prometa) in vse večji delež intermodalnega prevoza. Cilj takega pristopa je v upočasnitvi rasti cestnega prometa glede na rast BDP-ja. Z uporabo kombiniranih ukrepov bi npr. rast BDP od leta 1998 do leta 2010 v višini 50 % imela za posledico rast tovornega prometa v višini 38 %, pri osebnem prometu pa bi bilo razmerje med rastjo BDP-ja in osebnega prometa še ugodnejše. Povečanje BDP-ja za 48 % v tem obdobju bi imelo za posledico rast osebnega prometa v višini 21 %. Med že omenjenimi ukrepi pa so tudi:

- izgradnja vseevropskega prometnega omrežja, ki bo zahtevalo velika sredstva, pomembno bo predvsem poiskati primerne oblike finančnega vlaganja javnih in zasebnih sredstev;
- izboljšanje varnosti v cestnem transportu in
- sprejem politike o učinkovitem zaračunavanju prevoza, ki bo pomenil spoštovanje načela, da posamezen transport plača vse stroške, ki jih povzroči.

2.3.2. PROMETNE RAZMERE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Podatki o prometnih obremenitvah državnega cestnega omrežja so nepogrešljiva osnova pri analizi preteklih prometnih gibanj ter pri procesu načrtovanja ukrepov oz. investicij. Skladno z določili Zakona o javnih cestah je zbiranje podatkov o prometnih obremenitvah naloga, ki jo opravlja Direkcija RS za ceste. Rezultati so objavljeni v publikacijah *Promet*. Podatki se zbirajo:

- s pomočjo avtomatskih števecv prometa (245 števecv na vsem državnem omrežju) in/ali ročnih štetij prometa na karakterističnih lokacijah;
- na AC, kjer je uveden cestninski sistem, pa so na razpolago podatki cestnine.

Praviloma so prometne obremenitve podane z vrednostjo PLDP (povprečni letni dnevni promet), ki je izražena s številom vozil/dan. To je tudi osnovni podatek za vse prometne in ekonomske analize. Na osnovi analize podatkov o prometu (*Promet*, DRSC, 1998 – 2002) povzeman nekaj značilnosti prometa na cestnem omrežju v Republiki Sloveniji:

- povečalo se je število vseh registriranih motornih vozil; če izključimo vpliv števila motornih koles, pri katerih je prišlo do spremembe pri registraciji in je zato podatek neprimerljiv, je rast števila motornih vozil v zadnjem letu 3 %; v tem je rast števila

osebnih motornih vozil nižja od skupne – le 1,5 %, kar pomeni, da se intenzivna rast števila registriranih osebnih vozil počasi umirja;

- stopnja motorizacije v Sloveniji dosega 2,3 prebivalca na osebno vozilo;
- letna rast prometa na državnem cestnem omrežju je v zadnjih letih dokaj enakomerna: na državnem cestnem omrežju so vsa motorna vozila v letu 2002 skupaj prevozila 9.787 milijonov voznih kilometrov, kar je 3,1 % več kot leto prej; v tem je najbolj izrazita rast prometa težkih tovornih vozil (11 %), promet osebnih vozil je večji za 2,8 % (vsa) oz. 3,0 % (osebna domača vozila);
- največ prometa prevzemajo avtoceste in glavne ceste v smeri »cestnega križa« - preko 40 % vsega prometa se realizira na teh cestah, ki po dolžini ne dosegajo niti 10 % dolžine celotnega državnega cestnega omrežja;
- odseki na AC koridorju vzhod-zahod so obremenjeni s povprečno od 1.200 do 2.600 težkimi vozili dnevno, od tega je skoraj polovica vozil v tranzitu.

Bistvene so razlike v prometnih obremenitvah posameznih delov omrežja v letu 2002 je povprečni letni dnevni promet znašal:

- na avtocestah 20.912 vozil/dan;
- na hitrih cestah 16.981 vozil/dan;
- na glavnih cestah 7.661 vozil/dan;
- na regionalnih cestah pa 2.220 vozil/dan.

Rast prometa osebnih vozil se je na splošno, če analiziramo celotno državno cestno omrežje, nekoliko ustalila. Med posameznimi vrstami cest pa so opazne razlike:

- promet hitreje narašča na primestnih področjih, kjer je vpliv dnevnih migracij največji: ta vpliv se kaže tako na avtocestah kot na ostalem državnem omrežju na področju večjih aglomeracij;
- na avtocestah in hitrih cestah: rast prometa na AC je bila v zadnjem letu 9 %; to gre deloma tudi na račun novih, bolj obremenjenih AC odsekov, ki so z vzporednih glavnih cest pritegnili več prometa. Zato je PLDP skupnega prometa na glavnih cestah v letu 2002 celo 3 % manjši, kot je bil leto prej. Vendar je promet intenzivno (>8 %) narasel tudi na AC omrežju, ki je v prometu že več let;
- na glavnih cestah se je zmanjšal tudi povprečni skupni promet, ne le prometno delo. Kot rečeno, je to vpliv preusmeritve prometa z dela najbolj obremenjenih glavnih cest na novo zgrajene avtoceste;
- promet na regionalnih cestah narašča s povprečno 3 % letno stopnjo rasti.

Značilnosti prometa na avtocestah:

- Rast prometa na avtocestnem omrežju Slovenije je predvsem dokaj neenakomerna, tako v različnih časovnih obdobjih, kot po smereh oz. kategorijah cest. Intenzivne spremembe v rasti prometa, ki so bile pred leti značilne, kot posledica sprememb na

JV države, niso več tako prisotne. Promet narašča enakomerneje, so pa na nekaterih smereh še vidni vplivi hitrejšega razvoja in povezovanja področja Balkana.

- Razvoj prometa na avtocestah za obdobje od priprave nacionalnega programa do leta 2002 kaže, da je v povprečju – na vseh cestah v Sloveniji promet naraščal s povprečno letno stopnjo rasti 4,0 %, na avtocestah pa 3,2 %. Navidezno počasnejša rast prometa je posledica postopnega povečanja avtocestnega omrežja (izgradnje novih avtocest), ki vključuje tudi nekatere AC odseke, na katerih so trenutno prometna obremenitev razmeroma nizka.

Rast prometa na avtocestah v zadnjem letu oz. dveh je nadpovprečna, to je posledica dejstva, da so se v promet vključevali močnejše obremenjeni avtocestni odseki, da se z izgradnjo AC pojavlja dodatni promet (smer Maribor – Ljubljana) ter da se hitreje večajo tokovi proti JV.

Na osnovi podatkov ugotavljam predvsem naslednje.

- opazna je rast prometa na cesti Ljubljana – Obrežje: promet se tudi v zadnjih letih še večja s 5-6 % stopnjo rasti, rast težkega tovornega prometa v tej smeri pa celo presega 8 – 11 % letno;
- nadpovprečna (> 6 do 13 %) rast prometa je tudi na smeri Maribor – Ljubljana (AC + neizgrajen del glavne ceste), rast težkega tovornega prometa v tej smeri prav tako presega 10 % letno;
- nekoliko nižja (4 – 5 %) je letna rast prometa na primorskem kraku avtoceste; tovorni promet pa narašča hitreje;
- na smeri Karavanke – Ljubljana močnejše narašča promet na mejnem prehodu (9 %), sicer pa je rast prometa na celotni smeri 3-4 % glede na leto 2001.

Časovne distribucije prometa:

- na vseh primestnih področjih so tudi na AC izrazite dnevne migracije,
- na štajerskem in dolenskem kraku avtoceste je promet skozi vse leto dokaj enakomeren: nekoliko manjši redni dnevni promet v času turistične sezone »nadmesti« turistični promet;
- za AC smeri Gorenjska in Primorska pa so značilne velike sezonske oz. turistične variacije prometa.

Kapacitetno kritični so posamezni odseki, kjer AC še ni zgrajena: to so predvsem cesta preko Trojan (skoraj 20.000 vozil/dan, od tega 2.700 težkih tovornih), cestni odsek preko Črnega kala (približno 16.000 vozil/dan, izrazite sezonske konice) in del gorenjske ceste (Lesce – Podtabor, 25.000 vozil/dan, izrazite sezonske in vikend konice).

2.4. CESTNINSKI SISTEM V REPUBLIKI SLOVENIJI IN PERSPEKTIVE RAZVOJA SISTEMA

Slovenija predstavlja tradicionalno cestninsko državo. Prva avtocesta v Republiki Sloveniji je bila zgrajena med Vrhniko in Postojno, tedaj je bil zasnovan zaprt cestninski sistem, ki uporabnikom omogoča plačilo po dejansko prevoženi razdalji. Do začetka osemdesetih let se je uvajal zaprti cestninski sistem, kasneje pa se je zaradi značilnosti prometnih tokov, del tranzitnega prometa uvajal odprti cestninski sistem, kjer se plačuje le na eni – čelni cestninski postaji. S sprejetjem Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS je bil v Republiki Sloveniji s posebno študijo določen odprt sistem kot primeren način plačevanja cestnine. Tak sistem ima naslednje značilnosti:

- je družbeno sprejemljiv;
- omogoča brezplačno uporabo za prevoz znotraj ene regije;
- cestnina se pobira za med regijski promet oz. za tranzitne tokove.

Predlog cestninskega sistema, ki je bil oblikovan v posebni študiji, je bil sprejet in vključen v Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS (NPIA) in v Spremembe in dopolnitve Nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v RS (Ur.l. RS, št. 13/96 in Ur.l. RS, št. 41/98). V Republiki Sloveniji je v pristojnosti Vlade RS, da s sprejemom Uredbe o cestnini za uporabo določenih cest določa merila za določitev tistih cest, za uporabo katerih se plačuje cestnina. Ceste, na katerih se plačuje cestnina morajo izpolnjevati določena pogoje, predvsem mora biti cesta namenjena samo prometu tovornih vozil, vozni pasovi morajo biti fizično ločeni, križanja z drugimi cestami morajo biti izvennivojski in cesta mora biti zavarovana pred prehodom divjadi. Višina cestnine se določi skladno z določenimi merili in sicer je višina cestnine odvisna od letnih stroškov cestninskih cest, od kategorije vozila in razdalje prevoza po cestninski cesti.

Stroški cestninskih cest se sprva določijo kot seštevek stroškov kapitala vloženega v izgradnjo cestninskih cest in povprečnih stroškov obnavljanja in vzdrževanja cestninskih cest po oblikovanju metodologije za oceno stroškov infrastrukture. V Sloveniji so uveljavljeni štiri cestninski razredi in sicer kategorija osebnih vozil, osebnih vozil s prikolicami, lažja tovorna vozila z dvema ali tremi osmi in zadnja kategorija težka tovorna vozila. Sprva je bilo uveljavljeno razmerje med razredi 1:1,5:3:6, kasneje je bilo to razmerje spremenjeno in sicer je 1:1,5:2,75:4. Višino cestnine skladno z uredbo določi Vlada RS. V sredini devetdesetih let je bil sprejet Nacionalni program za izgradnjo avtocest v RS, ki je osnovni dokument hitrejši izgradnje avtocest v RS. Sledila je intenzivna gradnja predvsem tistih avtocestnih odsekov za katere je bila izdelana potrebna prostorska in projektna dokumentacija. Tako pospešena gradnja zahteva tudi redefiniranje izhodišč vezanih na cestninski sistem v Republiki Sloveniji. Cestnina je po Nacionalnem programu za izgradnjo avtocest v RS eden od osnovnih virov za izgradnjo in vzdrževanje avtocest, kot tudi vir za poplačilo glavnice in obresti za najeta posojila namenjenih gradnji avtocest.

Sedanji cestninski sistem na AC v Sloveniji je kombiniran:

- na kraku med Ljubljano in Primorsko je cestninski sistem zaprt, kraka proti Vipavski dolini in Sežani pa sta kombinirana s čelnima cestninskima postajama, ki sta značilni za odprt cestninski sistem;
- na ostalih krakih iz Ljubljane proti Štajerski, Dolenjski in Gorenjski pa je cestninski sistem odprt, kar pomeni, da uporabnik plačuje cestnino na čelni cestninski postaji in sicer za celotno razdaljo, ne glede na ta, ali pot prevozi v celoti ali delno.

Zaprt cestninski sistem, ki je uveljavljen na delu primorskih avtocest zagotavlja popolno pravičnost, saj omogoča dosledno uporabo načela plačila po dejansko prevoženi razdalji. Preostali sistem čelnih postaj pa je pravičen le do uporabnikov, kateri prevozijo celotno razdaljo, katera se cestnini na posamezni čelni postaji, ostali uporabniki pa na taki postaji plačajo več od dejansko prevožene razdalje. Javno finančna omejitev, tj, zmanjševanje dotoka sredstev iz naslova bencinskega tolarja namenjenih izgradnji avtocest v RS na eni strani in cilj po pravičnejšem cestninskem sistemu na drugi strani, sta bila glavna vzroka za dopolnitve cestninskega sistema. Ker cestnina predstavlja osnovni vir za gradnjo, vzdrževanje avtocest in odplačilo obveznosti iz investicijskih kreditov, namenjenih izgradnji avtocest v RS, je bila z namenom preveritve in optimizacije cestninskega sistema, izdelana novelacija študije cestninskega sistema, ki upošteva spremenjene prometne tokove, usmeritve EU na področju cestnine in novih možnosti razvoja tehnologije.

Ključni parametri pri postavitvi noveliranega cestninskega sistema v RS so:

- cestnina je nadomestilo za višji prometni standard, ki ga nudi avtocesta;
- ostaja vir za financiranje gradnje in vzdrževanja ter odplačila obveznosti iz investicijskih kreditov;
- sistem naj bo čimbolj poenoten in pravičen za vse uporabnike cest, dnevni uporabniki naj bodo enako obremenjeni.

Rezultat je cestninski sistem, ki ohranja zaprt sistem na delu primorskih avtocest, na ostalih krakih pa ostaja odprt sistem dopolnjen s cestninjenjem na bližnjih priključkih čelnim cestninskim postajam. S tem je v veliki meri preprečen odliv zaradi pobiranja cestnine na čelnih cestninskih postajah, poleg tega pa cestninsko zaprti priključki omogočajo cestninjenje glede na dejansko prevoženo razdaljo. Končni cilj razvoja cestninjenja v RS je povezan z možnostjo cestninjenja v prostem prometnem toku. Predvidoma bodo tehnološke možnosti omogočale tak način cestninjenja po letu 2003.

Kot rečeno zaradi sprememb, oz. zaradi drugačnih izhodišč pri načrtovanju v preteklih letih, cestninski sistem v Sloveniji ni enoten: deloma (Primorska) je »zaprt« sistem, na drugih krakih pa je sistem »odprt«. Predlagane so nekatere dopolnitve odprtega sistema oz. postopno »cestninsko zapiranje« nekaterih bolj obremenjenih avtocestnih priključkov. Odlivi zaradi cestnine so zato različni, odvisni od lokacije odseka oz. kvalitete paralelne necestninske

povezave, od strukture potovanj (daljinski ali regionalni promet) ter vrste vozil. Same prometne obremenitve in razdelitev prometnih tokov med avtocestne odseke in ceste vzporednih cest bistveno vplivajo na družbeno ekonomsko upravičenost investicije in njeno finančno rentabilnost. Načeloma je daljinski promet v Sloveniji manj občutljiv za cestnino: promet na cestninskih postajah na odsekih, kjer prevladuje daljinski promet, narašča podobno kot na ostalih odsekih v isti smeri. V zaprtem cestninskega sistema (AC Ljubljana – Kozina) je odliv prometa daljinskega prometa majhen - ocenjujemo 3-5 %. Večji pa je odliv v primestnem prometu (dnevne migracije). Z znižanjem cestnine na odseku Ljubljana – Vrhnika, ki je bil zaradi preobremenitve paralelne ceste, se je odliv bistveno zmanjšal, promet na CP se je povečal v zadnjem letu za 10 %.

Razmeroma velik je odliv prometa na avtocestnih odsekih v odprtem sistemu, kjer so možni »obvozi« cestninskih postaj. Na dolnji avtocesti Ljubljana – Bič je na cestninski postaji Dob ugotovljen odliv 15 %, na AC Selo – Vrtojba se na priključku pred cestninsko postajo promet zmanjša za več kot polovico, ne narašča pa več odliv težkih tovornih vozil na vzporedno omrežje na ostalih odsekih. V letu 1997 je v okviru Sveta Evropske unije stekel projekt za elektronsko plačevanje pristojbin – cestnin, z namenom izdelave strategije za zagotavljanje enotnega sistema plačevanja pristojbin – cestnin. Sedanji sistemi v glavnini uporabljajo tehnologijo mikrovalov s frekvenco 5,8 GHz, ki so medsebojno neuskklajeni (v RS je v sistemu ABC za enkrat še v uporabi tehnologija mikrovalov na frekvenci 2,4 GHz. Tehnološki razvoj, kot ga predvidena predlog nove direktive o interoperabilnosti na področju cestninjenja, bo omogočil avtomatsko plačevanje cestnin na osnovi satelitske tehnologije in mobilne telefonije, to namreč zahteva medsebojno primerljive in usklajene sisteme. Sistem satelitskega lociranja (GNSS) in mobilne telefonije (GSM/GPRS), ki bi se po predlogu direktive uporabljal pri avtomatskem plačevanju cestnine, bi omogočal prilagoditve zahtevam nove tarifne politike, skratka gre za sistem, ki bi omogočal popolno interoperabilnost znotraj EU. Eden od zelo pomembnih ciljev predlagane direktive je poenotenje tarifne politike, kar lahko pomeni, da bi direktiva začrtala okvire za ceno po prevoženem kilometru avtoceste.

2.5. UČINKI GRADNJE AC NA DOMAČE GOSPODARSTVO

Projekt gradnje avtocest v RS je pomemben makroekonomski projekt v RS. Po osamosvojitvi Slovenije je v gospodarstvu prišlo do velikih premikov: privatizacija gospodarskih subjektov, preusmerjanje na nove trge, zamenjava tehnologij, izgradnja tržnega okolja, procesi pridruževanja Slovenije EU in ostalim integracijam. Država je v letih od 1994 naprej v projekt izgradnje avtocest vlagala povprečno 1,3 % BDP. V letu 2001 so bila sredstva avtocestnega programa v okviru 1,3 % BDP, prejšnja leta pa je bil delež večji, tako je v letu 1997 dosegel 1,7 %, v letu 1999 je bil delež 1,8 % BDP, največji delež pa je bil dosežen v letu 2000, ko so sredstva programa dosegla 1,9 % BDP. Po osamosvojitvi Slovenije je bila rast BDP-ja sprva negativna. Dejanski rasti BDP smo bili priča v letu 1993. V začetnih letih je bila inflacija visoka, ki se je počasi umirila pod 10 %. Za eno najuspešnejših let lahko

štejemo leto 1999, ko je bila rast BDP 5,2 %, inflacija je segla le malenkost čez 6 % (dejansko 6,1 %), rast zaposlenosti je bila 1,7 %, rast investicij pa je bila 18,9 %. V letu 2000 se je inflacija zopet približala devetim odstotkom (8,9 %), rast BDP je bila manjša kot v predhodnem letu in je dosegla 4,6 %, rast investicij pa je bila le 0,2 % glede na predhodno leto. V letu 2001 pa je prišlo celo do upada investicij za 3,7 %.

Investicije so ena od komponent bruto domačega proizvoda, nadalje so pomemben generator rasti in razvoja. Investicije so v Sloveniji od leta 1993 do leta 1999 rastle po stopnji 12,2 % povprečno letno. Delež investicij je bil v letu 1991 le 16,9 % BDP, v letu 1999 pa je bil ta delež 27,4 %, kar je primerljivo z deležem investicij v hitro rastočih gospodarstvih. Po letu 1999 so začele upadati, tako so v letu 2001 upadle za 3,7 %, tako da znašajo sedaj okoli 25,5 % BDP. Po opravljenih analizah so bile investicije v preteklosti glavni motor Slovenske gospodarske rasti, njihov pomen je še posebej velik v ekonomijah, ki so pod mejo svoje polne zaposlenosti. Dobršen del investicijske aktivnosti predstavlja izgradnja avtocestnega križa v RS. V naslednji tabeli je prikazana vrednost vlaganj v AC križ in odstotni delež v BDP.

Tabela 5: Vlaganja v izgradnjo avtocest in delež vlaganja glede na BDP

Leto	Vrednost v mrd SIT	% BDP -ja
1997	47	1,69
1999	61	1,85
2000	71	1,91
2001	57	1,37

VIR: NPIA – A (Ur. l. RS, št. 41/98)

Gradnja avtocest je v celotnem gradbeništvu predstavljala približno petino vseh investicijskih izdatkov. Država mora pri investicijah zagotoviti optimalno raven vlaganj, to pomeni, da na eni strani ne vlaga premalo in s tem ne dosega izkoriščenje razpoložljivih kapacitet in da na drugi strani ne vlaga preveč, kar pomeni, da preseže absorpcijsko sposobnost gospodarstva. Absorpcijska nezmožnost pomeni, da subjekti ne morejo povečati resursov tako, da bi vplivali na gospodarsko rast. Za ugotovitev narodnogospodarskih učinkov izgradnje avtoceste v RS in vpliva gradnje na osnovne gospodarske agregate je bil izdelan ekonometrični model (Križanič 2002, str 35-39). V nadaljevanju bom povzel glavne ugotovitve iz modela. Menim namreč, da gre za zelo pomembne ugotovitve v zvezi z dosedanjim izvajanjem gradnje AC in so rezultati zelo koristni pri nadaljnjih odločitvah o potrebni dinamiki gradnje. Z modelom je bil v obdobju med leti 1994 in 2002 opazovan vpliv realizacije izgradnje avtocest na gospodarske komponente, vpliv pa je sledeč:

- V povprečju je 1 % vložek BDP v avtocestno izgradnjo med leti 1994 in 2002 povečal investicijsko povpraševanje za povprečno 5,6 % letno. Večji vpliv je bil v začetku izvajanja programa, kar je povezano z večjo začetno absorpcijsko zmožnostjo gospodarstva.

- V povprečju se je ob 1 % vložku BDP v izgradnjo avtoceste rast BDP povečala za 0,65 % nad rastjo, kot bi bila dosežena brez preusmerjanja sredstev v gradnjo AC.
- Vpliv izgradnje AC na industrijsko proizvodnjo je relativno šibak, a je pozitiven. V povprečju je bil učinek 0,24 %. Bistveno večji je bil v letih 2000 in 2001, kar pomeni, da je slovenska industrija šele v zadnjem času začela intenzivno izkoriščati potenciale avtocestne gradnje.
- Avtocestni program inducira inflacijske tendence manjše jakosti. V povprečju se je slednje preneslo na 0,05 % letno.
- Vpliv na končno potrošnjo je velik in močan. V povprečju je ta za 1,25 % na leto večja kot bi bila v primeru, da izgradnje AC ne bi bilo.
- Vpliv NPJA na tečaj SIT/Euro je pokazal rahle depreciacijske učinke, ki jih je povzročila gradnja AC.
- Vpliv NPJA na zaposlenost je bil skozi celotno obdobje pozitiven. V povprečju se je zaradi povečane gradnje AC zaposlenost povečala za 0,7 % na leto, najmočnejši vpliv je bil v letih 2000 in 2001, v začetnih dveh letih pa tega vpliva še skoraj ni bilo.
- Simulacija vpliva izgradnje AC na saldo tekočega računa plačilne bilance, kaže na neugoden vpliv povečanih vlaganj v AC na zunanjetrgovinsko ravnotežje.
- Če vplive povzamemo lahko ocenjujemo, da gre v večini primerov za pozitiven vpliv izgradnje AC (investicije, končna potrošnja, rast BDP), manj ugodni pa so vplivi na inflacijo in saldo tekočega računa plačilne bilance.

2.6. ODNOS JAVNOSTI DO GRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI

Že od začetka devetdesetih let predstavlja projekt izgradnje avtocest v RS enega od najvažnejših infrastrukturnih projektov v RS. Javnost je bila in še vedno je, naklonjena pospešeni gradnji avtocest. Opravljene raziskave javnega mnenja v letu 2002 kažejo, da le 5 % vprašanih nasprotuje gradnji avtocest ostali pa bolj ali manj gradnjo avtocest podpirajo. Anketiranci dajejo velik poudarek predvsem varnosti prometa, ki ga v največji meri zagotavlja tudi izgradnja avtocest.

V nadaljevanju bom podal nekaj bistvenih ugotovitev, ki izhajajo iz opravljenih javno mnenjskih analiz in kažejo na potencialni odnos javnosti do koncesijskih projektov. Podobno kot v državah Evropske unije, večina prebivalcev Slovenije meni, da je ena bistvenih pridobitev sodobne civilizacije prost pretok blaga in storitev, ki ga povezujejo z neomejevanjem osebnega avtomobilskega prometa. Zato večina vprašanih želi pospešeno gradnjo avtocest v RS, saj jim le-ta omogoča tudi izpolnitev osebnih ciljev in potreb. Hkrati pa javnost nasprotuje vključevanju tujega kapitala v izgradnjo avtocest, ker meni, da mora največji kos pogače pripasti domačim ponudnikom. Morebitna koncesijska gradnja bi

nedvomno v realizacijo programa prinesla tudi tuj kapital, ki mu pa slovenska javnost ni najbolj naklonjena.

Zanimivo je, da slovenska javnost zelo pozitivno ocenjuje delo strokovnjakov in zaupa načinom izvedbe avtocestnega programa z domačimi podjetji, manj pa je naklonjena tujim gradbenim družbam. Podobne raziskave kot v letu 2002, so bile opravljene tudi v letih 1994 in 1997. Rezultati kažejo, da podpora programu izgradnje avtocest v RS narašča, povečalo pa se je tudi število tistih, ki menijo, da je gradnja avtocest predraga. Podobno je v javnosti prvevladuje mnenje, da bi bilo bolje graditi avtoceste brez tujih kreditov, čeprav bi to pomenilo podaljšanje programa izgradnje avtocest. Po javnomnenjskih raziskavah se tudi povečuje delež tistih, ki ocenjujejo, da bo potrebno omejiti cestni promet. Kljub temu pa je večina še vedno odločena, da še ni napočil čas, ko bi bilo potrebno omejevat naraščajoči cestni promet. V zadnji raziskavi se je glede na predhodne javnomnenjske raziskave povečal delež tistih, ki podpirajo idejo, da morajo avtocestni program graditi predvsem domača podjetja, zmanjšal se je tudi delež tistih, ki dajejo prednost tujim izvajalcem na račun domačih podjetji. Ravno ta navedena ugotovitev napeljuje na dokaj zadržan odnos javnosti do privatnih sovlaganj v izgradnjo javne infrastrukture.

Pravi koncesijski način graditve avtocest je odvisen od pričakovanih prihodkov od cestnine, saj je cestnina koncesionarju glavni vir poplačila kreditov in vir pričakovanih dobičkov. Zato je zelo pomemben odnos, ki ga ima javnost do cestnine nasploh in odnos do obstoječega načina pobiranja cestnine. Odgovori vprašanih kažejo, da trem četrtinam vprašanih plačilo cestnine ni razlog za neuporabo avtocest, da pa skoraj eni četrtini vprašanih cestnina predstavlja tako velik strošek, da je to tudi razlog za izogibanje uporabe avtoceste. Anketiranci so v odgovorih v letu 1997 v veliki meri podpirali avtomatsko brezgotovinsko pobiranje cestnine, večina je bila tudi naklonjena načelu plačevanja cestnine glede na dejansko prevoženo razdaljo. Med vprašanimi v letu 1997 je imel manjšo podporo način pobiranja cestnine po sistemu vinjet (letnega pavšalnega zneska), torej sistema, ki omogoča cestninjenje brez ustavljanja. Odnos do načina plačevanja cestnine se je v petih letih precej spremenil. Anketiranci so bili v letu 2002 bistveno bolj naklonjeni pavšalnemu plačilu cestnine po sistemu vinjet, podoben je odstotek tistih, ki menijo da je najprimernejši način plačila po dejansko prevoženi razdalji, bistveno pa se je zmanjšala podpora avtomatskemu brezgotovinskemu načinu pobiranja cestnine.

2.7. REALIZACIJE IZGRADNJE AVTOCEST OB ZAOSTRENIH JAVNO FINANČNIH POGOJIH

Smo sredi uresničevanja rebalansa Nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v RS. Dejanska dinamika gradnje zaostaja za predvideno. Ključni razlog je verjetno v zmanjšanem dotoku sredstev za izgradnjo. Država s svojimi javnimi financami namreč ne more slediti potrebam. Dejanska sredstva proračuna (bencinski tolar), ki so sicer zakonsko določena

zaostajajo za zakonsko določeno višino. Država namreč vsakoletno v okviru proračunskega razreza limitira sredstva namenjena gradnji novih avtocest. Zastavljene cilje izgradnje avtocestnega križa v RS je ob teh omejitvah sredstev moč doseči po različnih poteh:

- Prva, a dejansko najtežje uresničljiva, je v povečanju javno finančnih sredstev iz namenskega bencinskega tolarja oz. zagotavljanju v zakonu določenega obsega sredstev.
- Druga, bolj verjetna, je podaljšanje roka izgradnje avtocest, saj javno finančni viri na sedanjem nivoju in ostali viri ne omogočajo dokončanja v predvidenem roku.
- Tretja možnost pa je izgradnja dela avtocestnih odsekov z vključitvijo privatnega kapitala v izgradnjo in upravljanje avtocest oz. z drugimi viri.

Pred podobnim razpotjem je bila Francija v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Tedaj so sprejeli usmeritve o postopnem vključevanju privatnega kapitala v financiranje javne infrastrukture in sicer je (Poupinel, 2000, 157-167):

- koncesionar v prvem obdobju prevzel le del tveganj in odgovornosti pri izgradnji avtocest in vso odgovornost za vzdrževanje zgrajene infrastrukture;
- več neodvisnih koncesionarjev sodelovalo na razpisih in so si medsebojno konkurirali;
- bil s tem sistem letnega financiranja postopno nadomeščen z večletnim financiranjem, pri čemer je država v začetni fazi še izdala garancije za najetje posojil v naslednji faz pa je tovrstno tveganje popolnoma prepustila koncesionarju.

Francija je tako s postopnim preходом prešla od izključno javnega financiranja gradnje avtocest na delno ali pa popolno privatno financiranje izgradnje avtocest. Možnosti vključitve privatnih virov v izgradnjo avtocestne infrastrukture so predvsem pogojene z osnovno ekonomsko logiko. Odgovori na vprašanja:

- ali je mogoče formirati tak projekt, da bo družbeno ekonomsko upravičen;
 - ali je družbeno sprejemljiv v lokalnem, regionalnem in tudi v državnem okolju;
 - ali je finančno donosen in ali ga je potrebno subvencionirati s strani države,
- so ključni za resno pripravo enega ali več projektov.

Ekonomska učinkovitost sistema izgradnje avtocest je namreč dosežena v tistih primerih, ko je dosežena najboljša opcija, torej ne obstaja boljša oz. v nobenem segmentu družbe ne pride do poslabšanja stanja. (The Green Book, 2001, str. 51). Z uporabo ekonometričnih modelov je bilo ugotovljeno, da je optimalna višina vlaganja v izgradnjo avtoceste v Republiki Sloveniji v višini cca. 400 mio eurov, kar je približno 100 milijard SIT na letnem nivoju. Letna kvota je izračunana na osnovi absorpcijske sposobnosti domačega gospodarstva, poleg tega je potrebno zagotoviti, da program kratkoročno finančno ne niha, kar pomeni, da je potrebno zagotoviti stabilnost in razpoložljivost osnovnih virov. (Križanič, 2002, str 23-29) Torej so možnosti iskanja načinov sodelovanja privatnega kapitala pri gradnji avtocest v Sloveniji pogojene z možnostjo zagotavljanja izgradnje avtocest na osnovi treh osnovnih

virov in sicer bencinskega tolarja, posojil in cestnine. V nadaljevanju naloge se bom osredotočil predvsem na opcijo, da se v graditev avtocest vključijo tudi privatni viri, analiziral prednosti, slabosti in preučil potrebne osnove, ki bi bile potreben za odločanje o vključevanju privatnih virov v financiranje izgradnje avtocest.

3. EKONOMIKA VKLJUČITVE PRIVATNIH VIROV V FINANCIRANJE IZGRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI

V primeru cestnih investicij gre kot že rečeno za javne dobrine, kar pomeni, da investicija prinaša družbene koristi in družbene stroške. V kolikor se uporaba infrastrukture tudi plačuje, potem le ta generira tudi finančne prilive upravljavcu avtoceste. Za posamezen projekt je tako potrebno identificirati ciljne skupine, na katere bo imel projekt vpliv. Za nekatere skupine bo vpliv pozitiven, za druge negativen. Prometne poti v posamezni državi so osnova gospodarskega napredka in pomenijo možnost gospodarske aktivnosti znotraj države kot tudi navzven. Prometnice prinašajo tako pozitivne kot negativne učinke. Za fazo načrtovanja je bistvenega pomena, da so pozitivni in negativni družbeni učinki ugotovljeni, analizirani in da doseženi pozitivni učinki presežejo negativne posledice posameznega projekta. V posameznih primerih prinašajo investicije v prometne poti tudi koristi na področjih, ki niso v tesni povezavi z njenim primarnim ciljem. Odločitev za investicijski projekt povzroči stroške v sedanjem času, koristi pa so odložene na prihodnja leta. Odločitev za projekt na državnem nivoju pomeni, da bo projekt zahteval določena javna sredstva, s tem pa bodo povzročeni oportunitetni stroški, saj ne bo moč realizirati drugega projekta. (Sugden, 1978, str. 30). Osnova za investicijsko odločitev je analiza stroškov in koristi projekta. V osnovi je projekt koristen, v kolikor pričakovane koristi projekta presežejo stroške. Povedano drugače, projekt, ki prinese določeni skupini družbene koristi in hkrati ostalim ne pomeni poslabšanja družbenih razmer, je družbeno ekonomsko koristen. Investicijske odločitve so povezane z merjenjem upravičenosti uporabe finančnih sredstev za pričakovani tok koristi projekta. Motivi investiranja in cilji investiranja so pri infrastrukturnih projektih vsaj deloma različni glede na podjetniške investicije. Podjetniške investicije so torej sredstvo za uresničevanje dolgoročnih ciljev podjetja. (Senjur, 1993, str. 64 – 90).

Tabela 6: Cilji podjetniških in infrastrukturnih investicij

Cilji podjetniških investicij	Cilji infrastrukturnih investicij
Dobiček in rentabilnost	povezanost – dostopnost regij
ohranjanje in izboljševanje konkurenčne sposobnosti	zagotovitev hitrejšega pretoka vozil
varnost in neodvisnost podjetja	povečanje zmogljivosti oz. povečanje kapacitet
cilje vezane na bilanco in likvidnost poslovanja	povečanje stopnje prometne varnosti
ugled podjetja, osebni ugled in prestiž	posredni vpliv na regionalni in urbani razvoj
politična moč in družbeni vpliv	socioekonomski vplivi
socialna varnost in zadovoljstvo zaposlenih	

VIR: Marlov, 1995, 344-360

Javne investicije pa so v veliko meri povezane z razvojem posamezne države, oz. so javne investicije neposredno inštrument razvojne politike države, ki sledi narodnogospodarske cilje. Cilji razvojne politike so raznovrstni in močno odvisni od stanja, ki je v neki državi. Z usmerjanjem državnih investicij država posredno tudi pomembno vpliva na investicijsko politiko posameznih podjetji. Poslovne oz. podjetniške investicije na eni in javne investicije na drugi strani so si komplementarne. Država mora investicijske odločitve sprejemati z vidika uresničevanja razvojnih ciljev in ne samo iz vidika komercialne in finančne uspešnosti. Takemu načinu ocenjevanja infrastrukturnega projekta pravimo družbeno ekonomsko vrednotenje investicij. Kriteriji ocenjevanja projektov so različni od kriterijev gospodarske družbe. Osnovni vzrok različnemu ocenjevanju projektov gre iskati v razlikah med podjetniškimi in družbenimi stroški. Analiza stanja, ki je običajno narejena na posameznem področju za celotno državo, je osnova za natančno definiranje programov, iz katerih so potem izluščijo posamezni projekti, ki potencialno zadovoljujejo postavljene cilje. Pri odločitvah za posamezne projekte sledimo tako strateškim kot tudi določenim končnim ciljem. V naslednji tabeli navajam nekatere strateške in projektne cilje avtocestnega investicijskega projekta.

Tabela 7: Pregled strateških in končnih – projektnih ciljev avtocestnih investicij

Strateški cilji	Končni – projektni cilji
pocenitev prevozov	zmanjšanje stroškov vzdrževanja vozil, zmanjšanje stroškov uporabnikov preprečitev preselitve prometa
skrajšanje trajanja voženj	povečanje hitrosti, skrajšanje poti
povečanje varnosti	znižanje smrtnih žrtev in poškodovanih ter znižanje materialne škode (znižanje števila nesreč)
izboljšanje prostorske ureditve	lažja dosegljivost regij, povečanje števila delovnih mest v posameznih regijah
razbremenitev okolja	znižanje hrupa, onesnaženja zraka
varovanje narave in krajine	ohranitev talnih površin, zmanjšanje nevarnosti zaradi ogrožanja vode, rastlinstva, živalstva
prednosti zaradi funkcij, ki niso neposredno povezane s prometom	npr. povečana vrednost prostora za počitek, rekreacijo in razvoj ostalih dejavnosti (npr. turizem, industrijske in obrtne cone)

VIR: Revised Guidelines for Highway Feasibility Studies – Slovenia, European Commission, Submitted by DORSSCH Consult, dec 1995 (Draft Final Report)

V najbolj zgodni fazi odločanja o posameznem projektu je potrebno izdelati pred študijo upravičenosti oz. študijo investicijskih možnosti, katera zajema vsaj naslednje:

- natančno definicijo projekta oz. večjega števila variantnih projektov (investicijske priložnosti);
- osnovne tehnične predpostavke gradnje in vzdrževanja,
- socio ekonomske analize;
- transportno prometne razmere in scenarije napovedi prometnih tokov;
- finančne in ekonomske posledice realizacije projektov.

Gre za študije katere morajo upoštevati:

- natančne definicije vplivnih področji oz. con, katere so vključene v projekt, torej določitve obsega;
- določitev osnovnih predpostavk projekta in primerjave brez in s projektom;
- določitve modelov in metod za ocenjevanje investicijskega projekta;
- vrednotenje posameznih vplivov na projekt in na okolico;
- celovito presojo in vrednotenje učinkov projekta (finančni in družbeno ekonomsko).

Družbeno ekonomska presoja posameznega projekta oz. skupine projektov mora zato poleg direktnih vplivov oz. koristi upoštevati tudi indirektne efekte, kot so npr:

- strateški tj. povezanost in dostopnost regije, zagotavljanje razvojnih možnosti;
- indirektne zunanje efekte:
 - vplive na regionalni in lokalni razvoj;
 - socialne vplive – distribucija dohodka med regijami, skupinami;
 - strateški vplivi na okolje.

V študijah je zato poleg številčnega, denarnega ocenjevanja potrebno upoštevati tudi kvalitativne ocene, ki dopolnijo klasično analizo stroškov in koristi. V tržnih ekonomijah ekonomske odločitve sprejemajo podjetja in gospodinjstva. Trg in osnovni tržni mehanizmi cene poskrbijo za učinkovito alokacijo proizvodnih dejavnikov. Za javne dobrine pa je država tista, ki uravnoteži različne interese in svoje finančne vire usmerja tja, kjer pričakuje največje učinke. Za take odločitve pa mora zagotoviti čim kvalitetnejše modele, ki omogočijo določiti učinke in distribucijo teh učinkov po regijah in socialnih skupinah.

3.1. DRUŽBENO EKONOMSKA ANALIZA PROJEKTA, DRUŽBENO EKONOMSKA UPRAVIČENOST, DRUŽBENA SPREJEMLJIVOST

Družbeno ekonomska analiza projekta bo za državo podala osnovne za izhodišča za promoviranje in pripravo koncesijskih projektov. V osnovi vsak projekt zahteva dve vrsti analize in sicer:

- družbeno ekonomsko analizo stroškov in koristi projekta;
- finančno analizo donosnosti projekta.

Del družbenih stroškov je moč direktno izraziti v denarni obliki, del le-teh pa ni mogoče prikazati v denarni obliki, oz. jih je moč posredno oceniti tudi v denarni obliki. Take metode so uporabne predvsem v primeru velikih projektov, npr. povezav dveh gospodarskih središč ali izgradnji daljšega avtocestnega odseka ali celotnega koridorja. Metode za vrednotenje investicij lahko razdelimo v tri velike skupine:

- statične metode, te ne upoštevajo časa;

- dinamične metode, pri ocenjevanju uporabljajo časovno vrsto;
- metode simulacije in optimizacije.

Tabela 8 : Metode za ocenjevanje investicij

Statične metode	Dinamične metode	Metode simulacij
primerjava stroškov	neto (čista) sedanja vrednost	simulacije
primerjava dobička	relativna nato (čista) sedanja vrednost	optimizacije
primerjava rentabilnosti	indeks donosnosti	scenariji
primerjava dobe vračanja	interna (notranja) stopnja donosnosti	

VIR: Cost Benefit and Multi-Criteria Analysis for New Road Construction, final report, , R&D Unit – DG VII, Commission of the European Communities, april 94

Med statičnimi metodami najdemo:

- primerjavo stroškov, kjer se na osnovi primerjave stroškov odločimo za najprimernejšo alternativo – izbran bi bil projekt z najnižjimi stroški;
- primerjavo dobička: projekt vpliva na stroške in tudi na prihodke – izbran bi bil projekt, ki prinaša največji dobiček;
- primerjavo rentabilnosti: celoten dobiček je enak razliki med celotnim finančnim prilivom in odlivom, nadalje je povprečni profit enak celotnemu dobičku deljeno z leti trajanja projekta, nadalje pa je stopnja rentabilnosti količnik med povprečnim letnim dobičkom in investiranim kapitalom;
- primerjavo dobe vračanja: meri število let, ki je potrebno, da se povrnejo začetni stroški investicije, metoda ne omogoča izmeriti celotne donosnosti projekta niti ni uporabna za primerjavo med konkurenčnimi projekti.

Dinamične metode vrednotenja so predvsem naslednje:

- neto oz. čista sedanja vrednost projekta;
- relativna neto sedanja vrednost projekta;
- indeks donosnosti;
- interna oz. notranja stopnja donosnosti.

Osnovne metode so statične, le-te ne upoštevajo vseh predvidenih donosov v celotnem obratovanju projekta, niti preostale vrednosti projekta ob koncu. Pri statičnih metodah se izračuni opravijo za posamezno leto ali kvečjemu za povprečje, na pa za celotno življenjsko dobo projekta. Statične metode ne upoštevajo časovnega horizonta niti ne upoštevajo časovne razporeditve pričakovanih prilivov in odlivov. Te pomanjkljivosti so odpravljene z dinamičnimi metodami, le-te predvsem upoštevajo razporeditev prilivov in odlivov projekta glede na časovno razporeditev. Dinamične metode torej vrednosti pretvarjajo na skupni imenovalac. Govorimo o diskontirani sedanji vrednosti. Razlika med diskontiranimi prilivi in odlivi je čista sedanja neto vrednost projekta. Metoda omogoča dobro primerjavo med različnimi projekti. Projekt je upravičen v kolikor je čista sedanja vrednost projekta pozitivna.

Izbor med različnimi projekti pa daje prednost projektu, ki doseže večjo čisto sedanjo vrednost projekta. Naslednja dinamična metoda, ki je uporabna je izračun relativne neto sedanje vrednosti. Ta predstavlja razmerje med čisto sedanjo vrednostjo denarnega toka v ekonomski dobi projekta in sedanjo vrednostjo investicijskih stroškov. Relativna neto oz. čista sedanja vrednost projekta kaže na akumuliran neto donos, ki ga generira enota investiranega kapitala. Naslednja metoda je izračun indeksa donosnosti projekta, ki predstavlja razmerje med sedanjo vrednostjo koristi in stroškov. Izračunavanje notranje oz. interne stopnje donosnosti projekta je obratna metoda izračuna čiste oz. neto sedanje vrednosti. Diskontna mera, ki daje čisto sedanjo vrednost projekta enako nič, je interna oz. notranja stopnja donosa. Čim višja je notranja oz. interna stopnja donosnosti, tem bolj privlačen je investicijski projekt.

3.1.1. DEJAVNIKI PRI OCENI IZGRADNJE INFRASTRUKTURNEGA PROJEKTA, KLASIČNI MODEL IZRAČUNA STROŠKOV IN KORISTI

Ne glede na izbor metod za ocenjevanje projektov pa je na začetku potrebna skrbna analiza vseh stroškov, ki so povezani s projektom in analiza vseh koristi, ki jih bo projekt prinesel. Ključni dejavniki, ki določajo posamezen projekt so:

- stroški povezani z izgradnjo, upravljanjem in vzdrževanjem, in
- pričakovane koristi, ki so razlika med stroški (neposrednih uporabnikov) na omrežju brez izvedene investicije in pričakovanimi stroški po izvedeni investiciji.

Analize družbenih stroškov in družbenih koristi za predvideni investicijski projekt upoštevajo:

- ničelno stanje (promet, stanje ceste, vplive sedanje infrastrukture na okolje...);
- vplive, ki jih bo predvideni investicijski projekt povzročil;
- časovno dimenzijo projekta, vplive oz. učinke projekta v ekonomski dobi oz. življenjski dobi projekta.

Stroške investicijskega projekta sestavljajo:

- gradbeni stroški;
- stroški odkupov zemljišč in odškodnin prizadetim lastnikom nepremičnin;
- stroški priprave investicijske in projektne dokumentacije;
- stroški vodenja in nadziranja projekta - inženirske in konzultantske storitve.

Ocena gradbenih stroškov najpogosteje temelji na tehničnih - projektantskih rešitvah, obdelanih v idejnih študijah, idejnih projektih in izvedbenih projektih. Višja ko je stopnja obdelave projekta bolj zanesljiva je lahko ocena gradbenih stroškov. Slovenska zakonodaja določa, da je predračun stroškov projekta sestavni del projektne dokumentacije. Le-to lahko pripravi registrirana gospodarska družba, ki izpolnjuje pogoje za projektiranje inženirskih gradenj. Ocena stroškov temelji na projektantski oceni količin in stroškov po enoti

posameznega dela, ki sestavlja investicijski projekt. Preveritev enotnih cen z cenovno bazo zagotavlja, da so nivoji projektantskih predračunov čim boljši odraz dejanskega stanja na trgu gradbenih storitev, kjer velja osnovni mehanizem ponudbe in povpraševanja. Podobno je ocena stroškov priprave projektne in investicijske dokumentacije, kot tudi ocena stroškov odkupov in odškodnin za nepremičnine določena na osnovi povprečnih tržnih cen. Pričakovane koristi projekta so razlika med stroški, ki jo imajo uporabniki na sedanjem cestnem omrežju, torej brez investicije, in na prometnem omrežju z izvedeno investicijo. Koristi uporabnikov zajamemo direktne prihranke na stroških uporabnikov cest zaradi znižanja porabe časa, zaradi hitrejše vožnje, skratka zaradi boljših voznih razmer, te sestavljajo:

- prihranki porabe goriva, maziva, zaradi hitrejše in bolj tekoče vožnje;
- prihranki stroškov vzdrževanja,
- preprečitev preselitve prometa (daljši obvozi zaradi obstoječe neustrezne prometne povezave med krajema),
- koristi zaradi znižanj števila prometnih nesreč, oz. izboljšanje prometno varnostnih razmer.

Praktično vsak projekt prinese številne zunanje učinke, ki jih je mogoče direktno prikazati v monetarni obliki, del učinkov projekta pa je težko natančno vrednotiti (denarno), zato je potrebno v primeru velikih infrastrukturnih projektov podati kvalitativno oceno na osnovi kazalnikov oz. kriterijev. Med te posredne učinke lahko štejemo:

- prispevke k zmanjšanju brezposelnosti, ki so direktno povezani z gradnjo;
- prispevke k večji zaposlenosti, ki jo direktno omogoči nova transportna povezava (npr. špedicija, dostavna služba,...);
- učinek boljše prostorske ureditve (dostopnost);
- zmanjšanje obremenitev s hrupom v mestnem središču;
- zmanjšanje ločevalnih učinkov, če npr. cesto v mestu namenimo samo kolesarskemu in peš prometu, ter za lokalni promet (izločitev tranzita skozi mestno središče);
- zmanjšanje negativnih vplivov, ki jih je imela cesta skozi mesto na kakovost bivanja,...

Račun družbeno ekonomske uspešnosti projekta torej temelji na ti. diferenčnih vrednostih stroškov brez in z investicijo. Dinamična analiza projekta zajame koristi v dvajset oz. tridesetletnem obdobju, kar je nekje tudi življenjska oz. ekonomska doba projekta. Čista oz. neto sedanja vrednost projekta je vsota vseh stroškov na eni strani (investicijski stroški, stroški upravljanja in vzdrževanja) in koristi (neposrednih in posrednih) na drugi strani.

3.1.2. PROBLEM MERLJIVOSTI DRUŽBENIH STROŠKOV IN KORISTI

Pri podjetniških investicijah so stroški in koristi projekta dokaj enostavno ugotovljivi in merljivi. Pri investicijah v javnem sektorju pa nastopijo vzporedno s projektom poleg direktnih tudi indirektni učinki. Direktno učinke projekta lahko nadalje razdelimo na:

- učinke znotraj projekta (notranji učinki) in
- na učinke zunaj samega projekta - eksterne učinke.

Indirektno ali tudi posredno pa podobno razdelimo na:

- učinke znotraj projekta in na
- učinke izven projekta.

Poleg osnovnega ekonomskega vrednotenja in izračuna notranje stopnje donosa in čiste sedanje vrednosti projekta so v literaturi predstavljene druge metode, ki z različnimi ponderji upoštevajo dodatne koristi projekta in so ti vplivi sestavni del ekonomskega toka.. Metode slonijo na ponderskem sistemu v manjšem delu je prisotno tudi subjektivno vrednotenje posameznih učinkov. Za vrednotenje indirektnih učinkov so v literaturi predstavljene metode, ki temeljijo na tržnih cenah in dopolnjujejo klasične cost-benefit analize.

Tabela 9: Direktni in indirektni učinki avtocestnega projekta

Direktni učinki		Indirektni učinki	
učinki znotraj projekta (notranji učinki)	učinki zunaj projekta (eksterni učinki)	učinki znotraj projekta (notranji učinki)	učinki zunaj projekta (eksterni učinki)
Učinki pri uporabnikih ceste: operativni stroški vozil, časovni stroški, stroški nesreč,	Učinki na lokalnem okolju: hrup, onesnaženje vizulani učinki vibracije poraba prostora	Strateški učinki	Učinki na regionalni razvoj
Učinki na javne finance: stroški projekta (izgradnja) stroški vzdrževanja projekta			Strateški učinki: strateški vplivi na okolje družbeni učinki (družbena sprejemljivost)
			Učinki na plačilno bilanco - prihodki od cestnin

VIR: Cost Benefit and Multi-Criteria Analysis for New Road Construction, final report, , R&D Unit – DG VII, Commission of the European Communities, april 94

V glavnem so znane tri metode, ki uporabljajo tržne vrednosti pri vrednotenju sprememb v produkciji (Dixon, l. 1988):

- metoda spremembe v produktivnosti, je metoda razširjena iz klasičnega pristopa C/B analize, vrednoti pa dve vrsti vplivov in sicer same učinke zaradi katerih je predviden projekt, torej notranje učinke in t.i eksterne učinke projekta,

- metoda merjenja izgubljenih prihodkov, upoštevanje sprememb v produktivnosti, zaradi izgubljenih zaslužkov, zdravstvene oskrbe...,
- metoda oportunitetnih stroškov, metoda določi stroške, ki so potrebni za zaščito oziroma omilitev pred stranskimi učinki projekta.

Naslednjo skupino predstavljajo tehnike, ki uporabljajo tržne vrednosti za ugotavljanje in vrednotenje stroškov (stroškovni metodi):

- metoda najnižjih stroškov je metoda, ki je primerna predvsem v tistih primerih, pri katerih koristi ni mogoče denarno ovrednotiti, na primer postavimo zahtevo o nivoju največjega hrupa in z napovedmi (modeli) poskušamo izbrati tak potek ceste, ki na določenih mestih generira hrup pod mejo, ki smo jo postavili. Ko imamo tako formirano traso ceste ocenimo stroške oz. dodatne stroške, ki jih bi taka izvedba trase povzročila;
- metoda preventivnih izdatkov, uporabi podoben pristop kot v prejšnji metodi, le da je npr. pogoj o največji obremenitvi s hrupom zaradi prometa vozil postavljen v odnos s človeško odločitvijo, koliko so ljudje za tak standard pripravljeni porabiti - plačati. Pri tej metodi pa pride do nasprotja med tem koliko so ljudje pripravljeni plačati in koliko so dejansko sposobni plačati.

Naslednje metode, ki bi bile uporabne za dodatne ocene stroškov oz. koristi avtocestnega projekta so potencialno uporabne metode. Pri teh metodah moramo biti pazljivejši. Zahtevajo veliko vhodnih podatkov in pri izdelavi analiz temeljijo na več predpostavkah. Ponavadi so to le dodatne metode oz. posebne s katerimi si pomagamo, da vključimo predvsem vplive na okolje, ki jih je po klasični C/B analizi praktično nemogoče ovrednotiti. Gre predvsem za naslednje metode oz. tehnike:

- metode, ki uporabljajo nadomestne cene (surrogate market prices), s katerimi se predvidi cena okolja, na osnovi ostalih trgovanih dobrin;
- ocena vrednosti dobrine (property values), s to tehniko se opravi vrednotenje npr. hiše na dveh lokacijah, enkrat v neposredni bližini ceste in drugič vrednotenje hiše, ki je bistveno odmaknjena od ceste. V kolikor je med praktično enakimi hišama razlika v ceni, smatramo, da je ta razlika posledice vplivov, ki jih je (oz. bo) povzročil cestni projekt;
- posrednega ocenjevanja vrednosti okolja, kjer modelno izločimo posamezen atribut npr. pri cestnem projektu enostranski hodnik za pešce, ali dvostranski hodnik. Razlika v ceni neposredno odraža vrednost tako izločenega atributa;
- razlike v plačah (wage differentials), gre za tehniko, ki primerja plači za podobo delo vendar v različnem okolju (enkrat v bližini novega projekta in drugič na lokaciji, kjer projekt ne bi imel vpliva). Razlika v plačah pokaže na povečanje vrednosti oz. zmanjšanje vrednosti prostora zaradi novega projekta;
- proizvedena tržna dobrina kot nadomestilo za okolje (market goods as environmental surrogates), npr. če s cestnim projektom omejimo dostop do jezera, ali zaradi hrupa

povzročimo, da postane jezero neprivlačno, poskušamo to dobrino ovrednotiti s pomočjo stroškov postavitve nadomestnih objektov npr. bazenov, novih rekreacijskih površina ali npr. nadomestnih biotopov.

Dodatne metode, ki bi potencialno lahko omogočile posredno ocenjevanje stroškov in koristi projekta so metode potencialnih stroškov oz. izdatkov. Gre za metode:

- nadomestitvenih stroškov (replacement cost), gre za računsko metoda, ki tehta, ali je boljše dovoliti uničenje in nato sanirati v prvotno stanje, ali je boljše preprečevati pred uničenjem;
- stroškov preselitve (relocation costs), z metodo določimo stroške, ki bi nastali zaradi premestitve npr. vodnega črpališča;
- nadomestitvenega projekta (shadow project), ovrednotimo razliko med projektoma, pri katerem prvi povzroči škodljive vplive na okolje, drugi pa praktično nima vpliva na okolje.

Pri vrednotenju oz. oceni projekta se lahko poslužujemo tudi metod na osnovi anket. Problem je ali ljudje v potencialni situaciji odgovorijo enako kot bi v dejanskem takem položaju tudi storili. Če ljudje zaznajo namen teh anket lahko strateško reagirajo. Vse našete dopolnilne metode in tehnike služijo za ocenjevanje dodatnih oz. oziroma posrednih vplivov projekta. Slonijo na določenem številu predpostavk. Z večanjem števila le-teh se znižuje zanesljivost metod. To so tudi metode, ki jih pri manjših cestnih projektih praktično nima smisla upoštevati, uporabne oz. delno uporabne pa bi bile pri strateško pomembnih projektih. V Republiki Sloveniji se v večini primerov projektov v praksi natančno ocenjujejo le direktni stroški in koristi projekta. Nekaj teh dodatnih tehnik ocenjevanja projektov je prisotnih predvsem v začetni fazi nastanka projekta, in sicer pri ocenjevanju projektov v primerjalni študiji variant v kateri se predlaga izbor različice poteka trase. Analizirani stroški in koristi projekta so osnova za izračun družbeno ekonomske upravičenosti projekta z dinamičnimi ekonomskimi tehnikami. Rezultat izračuna je izražen s kazalci ekonomske upravičenosti in sicer v obliki ekonomske notranje oz. interne stopnje donosa, ekonomske neto oz. čiste sedanje vrednosti projekta, indeksa donosnosti in relativne neto sedanje vrednosti. Splošno diskontno mero v Republiki Sloveniji predpisuje Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja in znaša 8 %. Projekt je direktno ekonomsko upravičen v kolikor je izračunana ekonomska interna stopnja donosa projekta nad splošno določeno diskontno mero. Posledično je projekt upravičen v kolikor je neto oz. čista sedanja vrednost projekta pri splošni (predpisani) diskontni stopnji nad nič.

Pri določitvi cene kapitala je problem specifičen (drugačen kot pri podjetniških investicijah), saj je država tisi subjekt, ki investira v infrastrukturo Za družbo je vsak projekt donosen, če doseže predpisano diskontno mero. Moramo se zavedati, da višje diskontne mere bolj razvrednotijo bodoče denarne tokove, pri cestnih projektih, predvsem, bodoče koristi. Tako višja diskontna mera favorizira projekte, ki v bližnjem času doprinesejo koristi. V Nemčiji

(Planco, 1993, str 11-22) upoštevajo pri vrednotenju cestnih projektov na strani stroškov kapitala obrestno mero, ki je enaki rast BDP, kar je med 2 in 3 %. Če poskušamo podoben kriterij upoštevati za Slovenijo, bi bila družbena diskontna mera nižja od sedanje - splošno predpisane z državno uredbo.

3.2. FINANČNA ANALIZA PROJEKTA Z DVEH VIDIKOV (DRŽAVA, PRIVATNI KAPITAL)

V Republiki Sloveniji nimamo praktičnih izkušenj pri izgradnji infrastrukture, pri kateri bi sodelovala privatni in zasebni kapital. Pri iskanju alternativnih virov se je potrebno zavedati, da ima država dostop do najcenejših virov za financiranje projektov. Vse druge oblike pomenijo dražje financiranje projektov, Argument, ki govori v prid realizaciji projektnega financiranja pa je predvsem v tem, da si država na ta način sprost finančni potencial in si s tem omogoči izvajanje drugih projektov za katere so alternativne oblike financiranja praktično nemogoče. Osnovne odločitve, ali bo projekt država lahko v celoti prepustila privatnim vlagateljem ali bo morala projekt subvencionirati, gre iskati v finančnih kazalcih, ki so dobljeni na osnovi izdelanega finančnega toka projekta. V osnovi gre za vse tiste projekte, za katere se na osnovi družbeno ekonomske presoje pričakovanih stroškov in pričakovanih koristi ugotovi, da izkazujejo pozitivne družbeno ekonomske kazalce.

V osnovi je finančna analiza namenjena presoji:

- osnovnih spremenljivk finančnega toka;
- predpostavk in omejitev in
- občutljivosti posameznih spremenljivk na donosnost projekta.

Finančna analiza analizira vse:

- pričakovane prilive;
- pričakovane odlive in
- časovno razporeditev le-teh.

Pri tem mora analiza upoštevati in izraziti predvsem naslednje (Guide to Cost – benefit analyses of investment projects, 2002, str. 19-29) :

- časovni horizont projekta, za gradnjo in vzdrževanje, skratka celoten življenjski cikel projekta;
- celotne stroške gradnje in vzdrževanja (investicijsko, redno vzdrževanje, stroške upravljanje, pobiranja cestnine,...) in pod variantno tudi pričakovane stroške financiranja projekta;
- vse prihodke, direktne (cestnina) in možne indirektne (najemnine, oglaševalske pravice,...);
- preostalo vrednost projekta ob koncu življenjskega cikla projekta;

- inflacijska pričakovanja, oz. izračune upoštevaje stalne - fiksne cene;
- ustrezno diskontno mero;
- finančne kazalce donosnosti projekta na skupne investicijske stroške in vloženi kapital ter likvidnost projekta skozi celoten življenjski cikel projekta;
- stopnjo potrebne subvencije projektu;
- občutljivost projekta na spremembe z analizo tveganja.

Odločitev, da bo avtocesta cestninska direktno pomeni, da se bo del prometa, ki bi sicer necestninsko avtocesto uporabljal preusmeril na ostalo omrežje državnih in lokalnih cest. S tem se polna izkoriščenost nove infrastrukture zmanjša tako, da pridemo v stanje ko ni polne izkoriščenosti avtoceste. Uvedena cestnina bo direktno pomenila generacijo prihodkov in morda tudi pozitiven finančni tok projekta, bo pa imela tudi učinek na znižanje družbeno ekonomske upravičenosti projekta, saj se bo del uporabnikov odločal za uporabo vzporedne infrastrukture in s tem ne bo izrabil najboljše možnosti. V primerih, ko je država investitor tako avtoceste in ostalih cest ter hkrati tudi vzdrževalec in upravljalec infrastrukture, ima teoretično možnosti, da z znižanjem oz. diferenciranjem cestnine doseže kar se da ugoden rezultat v družbeno ekonomski upravičenosti projekta in finančni rentabilnosti projekta.

Življenjska doba avtoceste je cca. 50. let, breme financiranja pa je porazdeljeno le na prvih deset morda dvajset let. Dolga obdobja financiranja potegnejo za sabo znatno večjo mero negotovosti posledično večja tveganja in nadalje večje stroške. Temeljni princip financiranja koncesijskih projektov upošteva financiranje s privatnim kapitalom in finančnimi krediti. Pri tem tipu projektov je običajno zahtevan donos na vloženi kapital 15 % in več.

Financiranje projekta samo z lastniškim kapitalom ni primerno, saj v tem primeru ni mogoče zagotoviti pričakovanega – zahtevanega donosa na vloženi kapital. V fazi uporabe projekta običajno pride do restrukturiranja dolgov. Ta točka nastopi takrat, ko so znani generirani prihodki projekta in ko je velika verjetnost, da bodo le-ti ostali tudi nadalje na takem nivoju.

3.3.ZGODOVINA SODELOVANJA PRIVATNEGA KAPITALA PRI IZGRADNJI IN VZDRŽEVANJU AVTOCESTNE INFRASTRUKTURE DRŽAV EVROPSKE UNIJE

Koncesijski način gradnje avtocest je med evropskimi državami najbolj razširjen v sredozemskih državah. V nekaterih evropskih državah (npr. Danska, Avstrija) so koncesijsko oddani posamezni objekti npr. mostovi, tuneli, ne pa celotne avtoceste. Koncesijske pogodbe so praviloma dolgoročne. Glede na to, da koncesionar za financiranje izgradnje najema dolgoročne finančne kredite, njihova ročnost je petnajst in več let, je koncesijsko obdobje praviloma daljše od 20 let. Največ je koncesijskih pogodb je v trajanju okrog 30 let, neredki pa so tudi primeri, ko je to obdobje daljše in doseže tudi 60 ali celo 70 let, npr. Channel

Tunnel med Veliko Britanijo in Francijo, kjer je bila koncesija podeljena za 65 let. (Montanheiro, 1997, str. 510)

Koncesijska izgradnja avtocest je najbolj razširjena v mediteranskih državah. (Finance 29.10.03, str 6) Med njimi sta v ospredju:

- Italija in Francija;
- sledita Portugalska, Španija in nato
- Grčija.

V celoti koncesijsko zgrajeno avtocestno omrežje ima Norveška, sicer pa so ostale skandinavske države praktično vse avtocestno omrežje financirale iz javno finančnih virov.

Tabela 10; Delež koncesijsko zgrajenih avtocest

Država	Skupna dolžina avtocest (km)	Koncesijske avtoceste (km)	Koncesijsko oddani deleži avtocest (%)
Avstrija	2000	180	9,0
Belgija	1800	1	0,1
Danska	830	0	0,0
Finska	394	69	17,5
Francija	8923	6705	75,1
Grčija	400	75	18,8
Italija	6500	5600	86,2
Luksemburg	130	0	0,0
Nemčija	11200	0	0,0
Nizozemska	2300	4	0,2
Norveška	550	550	100,0
Portugalska	1422	990	69,6
Španija	8200	2255	27,5
Švedska	1437	0	0,0
Švica	1856	0	0,0
Velika Britanija	3300	580	17,6

Vir: Finance, 29.10.03 str.6

3.3.1. TEORETIČNE OSNOVE VLAGANJA PRIVATNEGA KAPITALA V CESTNO INFRASTRUKTURO IN OSNOVNA IZHODIŠČA

Infrastruktura je predpogoj za opravljane gospodarskih aktivnosti. V šestdesetih in sedemdesetih letih tega stoletja je bila infrastruktura obravnavana, kot izgradnja povečini cestnih in železniških projektov. Sledil je razvoj, v katerem se pojavijo kot infrastrukturni projekti tudi šole, zdravstvo,... . Ekonomska teorija je dolgo časa zapostavljala prispevek infrastrukture k ekonomski rasti. Javni izdatki v kakršni koli obliki delujejo vzpodbujevalno na povpraševalno stran ekonomije, vse do tedaj, dokler država za te namene kontrolirano

investira. Ekonomska znanost o javnih financah se je v preteklosti osredotočila k fiskalni politiki, teorija se je torej osredotočila k davkom in dajatvam in vplivom le-teh na cene, manj pa na javne izdatke v produkcijski funkciji.

Javna in privatna sfera ekonomije se je dolga leta razvijala neodvisno. Celotni veliki infrastrukturni projekti v poznih letih devetnajstega in začetnem obdobju dvajsetega stoletja niso imeli bistvenega vpliva na razvoj tedanjega gospodarstva. Po letu 1930, tudi po zaslugi Keynesa, si je politika javnih izdatkov zaslužila večjo pozornost. Javni izdatki so namreč dobili značilen vpliv na krivuljo povpraševanja v tedanjih počasi rastočih ekonomijah. Sledila so obdobja naraščanja javnih izdatkov povezanih z infrastrukturo in javnimi storitvami. Od leta 1970 je sledil preobrat, okvirji ekonomije, ki temeljijo na povpraševanju je zamenjala ekonomija, ki temelji na konkurenci v ponudbi. Prišlo je do spoznanja, da javni izdatki sami po sebi ne stimulirajo tekmovalnosti. Zgodil se je zasuk k postopnemu zmanjševanju izdatkov za izgradnjo infrastrukture predvsem iz razlogov, večjega povpraševanja po izdatkih za socialne transferje in hkrati so bila prisotna prizadevanja po zmanjševanju javnega dolga in javnega primanjkljaja.

Država, kot ekskluzivna »proizvajalka« infrastrukturnih storitev je to svojo vlogo med sedemdesetimi in osemdesetimi leti prejšnjega stoletja začela izgubljati. Naslanjanje na proračunske vire kot osnove za financiranje infrastrukture je postalo v osemdesetih letih prejšnjega stoletja vse bolj problematično, saj se je morala država zadolževati tako doma kot v tujini. Prišlo je do pospešenega vključevanja privatnega sektorja v »proizvodnjo« infrastrukturnih storitev. Vloga države je postala v formiranju zakonodajnih okvirov za zagotavljanje možnosti participacije privatnega kapitala v javni sferi. (Mrak, 2000, str.2) V Franciji npr. so se izdatki za infrastrukturo izgradnjo med letoma 1976 in 1989 zmanjšali za 50 %. Združevanje javnega »stoga« kapitala in privatnega kapitala je postalo temeljno vodilo pričakovanih dohodkov in ravni zaposlenosti. Prišlo je do spoznanja, da je potrebno v produkcijski funkciji integrirati tako javni kot tudi privatni kapital. Ostaja pa prisotno vprašanje o optimalnem razmerju med obema vrstama kapitala.

Klasične koncesije so se začele uporabljati že v 19. stoletju, koncesionarju so omogočale praktično neomejeno upravljanje infrastrukture, ob zelo omejeni kontrolni vlogi države. Pri sodobnejših projektih pa ima pomembno vlogo tudi država kot koncedent, ki določi osnovne pogoje oz. omejitve. Sodobni projekti se od klasičnih koncesij ločijo predvsem v tem, da država ohrani pomembno vlogo pri razvoju projekta. Le tega zastavi, ga promovira in določi pogoje katerim mora zadostiti privatni sektor. Osnovni razlogi za nastanek projektnega načina financiranja infrastrukturnih projektov so predvsem v pomanjkanju javno finančnih - proračunskih virov. Gre za omejevanje javno finančnih izdatkov od hkratnem omejevanju zadolževanje doma in v tujini. Ob zmanjšanju javno finančnih virov je prišlo v državah običajno do pospešitve privatizacije, do liberalizacije in razširitve finančnih trgov in do liberalizacije zakonodaje, ki je omogočila neposredne kot tudi portfolio investicije. S tem je privatni kapital dobil priložnost za sodelovanje tudi pri večjih projektih, obenem pa se je

moral pospešeno prilagajati tudi javni sektor. Od leta 1970 sta se v državah evropske gospodarske zveze razvijala dva koncepta sodelovanja med javnim in privatnim kapitalom - anglo saksonski model in francoski model. Prvi temelji na podrobno definiranih postopkih in metodologijah, drugi model sodelovanja pa temelji na duhu kooperativnosti med obema sektorjema. V Franciji je v poznih osemdesetih letih dozorelo spoznanje, da je potrebno čim večji del projektov infrastrukture financirati s privatnim kapitalom, saj javne finance ne omogočajo več zadovoljevanja potreb po transportni infrastrukturi. Izgradnja infrastrukture pa je predpogoj za učinkovitost privatnega sektorja. (Martinad, 1994, str. 57) Od sedemdesetih let prejšnjega stoletja so se začele razvijati oblike vključevanja privatnega kapitala v obliki projektnega financiranja s postopkom, v katerem javna agencija sklene z izbrano družbo koncesijsko pogodbo. Koncesionarska družba prevzame izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture za določeno časovno obdobje.

3.3.2. FRANCOSKE IZKUŠNJE PRI GRADNJI IN VZDRŽEVANJU AVTOCEST

V letu 1955 je imela Francija zgrajenih le dobrih 80 km avtocest. Zaradi naraščajočega prometa in vedno novega in večjega povpraševanja po infrastrukturi je imela Francija dve možnosti in sicer:

- financiranje gradnje s proračunskimi viri ali
- alternativo financiranje s pomočjo privatnega kapitala v obliki koncesijskih projektov.

Tedaj se je Francija odločila za drugo možnosti, tj. s postopnim vpeljevanjem koncesijskih projektov s cestninskimi avtocestami. V letu 1990, tj. 35 let po začetku pospešene izgradnje avtocest v Franciji, je imela Francija zgrajeno 6.800 km avtocestnega omrežja. Francija ima osem koncesionarskih družb, ki so v celoti ali delno v javni lasti in eno povsem privatno koncesijsko družbo. Teh devet družb je pridobilo tudi delo na izgradnji programa novih 4.000 km avtocest v naslednjem obdobju petnajstih let. Francija je aprila 1955 sprejela zakon s katerim so definirali avtoceste kot ceste, za katere se plačuje cestnina. Od tedaj dalje sta značilni dve poglobitvi obdobji v razvoju koncesijskih projektov in sicer:

- prvo obdobje gradnje avtocest od leta 1955 do 1970 in
- drugo obdobje gradnje avtocest od leta 1970 do danes.

Prvo obdobje do leta 1955 je javni sektor v celoti skrbel za graditev omrežja in upravljanje ter vzdrževanje, po tem letu pa je bila vloga države predvsem preko financiranja projektov in sicer v;

- kontroli financiranja, pri čem je javna uprava za izgradnjo vlagala 40 % direktno iz proračuna, za preostali del pa je koncesijskim družbam dala državna poroštva za najemanje kreditov, projekti niso temeljili na večletnem zagotavljanju virov financiranja;

- vloži, ki jo je imela kot glavna pogodbeni stranka pri koncesijskih pogodbah za izgradnjo in vzdrževanje avtocest.

Pet koncesionarskih družb ustanovljenih po tedanji zakonodaji je bilo z mešanim privatnim in javnim kapitalom, z nizkim deležem privatnega kapitala. Delež javnega kapitala je pripadal lokalnim oblastem. Lokalna oblast si je v teh družbah zagotovila le tisti del poslovnih funkcij koncesijske družbe, ki je obsegal vodenje računovodstva in kontrolo prilivov od pobrane cestnine. V obdobju petnajstih let je uveljavljen sistem omogočal izgradnjo avtocest tudi do 150 km letno oz. je bilo skupaj v petnajstletnem obdobju zgrajeno 1.125 km avtocestnega omrežja.

Koncem petnajstletnega obdobja, v drugem obdobju, je prišlo do reformiranja postavljenega sistema iz petdesetih let. Reforma je bila usmerjena predvsem k zmanjševanju togosti sistema in prevzemanju funkcije javnega sektorja kot nadzornika nad izvedbo projektov in vzdrževanjem sistema zgrajenih avtocest. Z noveliranim sistemom, ki je temeljil na zakonodaji iz leta 1969 in na osnovi tega zakona sprejeti uredbi v maju 1970, je:

- koncesionar prevzel večji del odgovornosti izgradnje in celotno odgovornost pri vzdrževanju ter upravljanju sistema;
- javni sektor je zadržal nadzorno vlogo pri potrditvi idejnega projekta za investicijo in nadzor nad izgradnjo in vzdrževanjem preko vzpostavljenih meril oz. standardov;
- vsak koncesionar je deloval kot popolnoma neodvisen gospodarski subjekt na trgu;
- sistem letnega zagotavljanja sredstev je bil nadomeščen z več letnim financiranjem, pri čemer je bil koncesionar tisti, ki je iskal najugodnejše variante financiranja projekta;
- sistem zagotavljanja posojil na osnovi državnih garancij bil nadomeščen s sistemom pri katerem finančno konstrukcijo za projekt postavi koncesionar povsem samostojno, s tem, da poišče optimalne vire za financiranje projekta in tako prevzame vse večje tveganje uspešnosti projekta. (Poupinel; 2000, str. 157- 167)

Postavljeni sistem v letu 1955 je torej predstavljal začetek izvajanja gradnje in vzdrževanja avtocest, pri katerem je javni sektor le del funkcij prepustil privatnemu sektorju, oz. je bil v projekte preko različnih oblik nadzora in tudi financiranja vključen v sam projekt. Z noveliranim sistemom podeljevanj koncesij, uvedenim koncem šestdesetih let, pa je država ohranila le še mehanizme kontrole pri gradnji in vzdrževanju. Vlogo, ki jo je imela v začetku pri financiranju projekta, je vse bolj prepuščala koncesionarskim družbam.

S tem so projekti zaživel kot pravi koncesijski projekti, pri katerih sta si partnerja porazdelita tveganja na način, da vsak od partnerjev prevzame tista tveganja za katere ima na voljo instrumente za zmanjševanje oz. omejevanje prevzetega tveganja. Bogate francoske izkušnje pri uvajanju koncesijskih projektov kažejo na naslednje 4 ključne faktorje pri razvoju projektov;

- koncesijska družba mora za financiranje izgradnje infrastrukture za katero se poteguje zagotoviti minimalno vsaj 10 % (pri bolj tveganih projektih pa več) vrednosti projekta v obliki lastniškega kapitala;
- koncesijska obdobja morajo biti posebej skrbno določena, običajno pa znašajo 30 let in tudi več;
- koncesionar v celoti, ali vsaj v veliki meri, prevzame tveganja povezana z cestnino in napovedanimi prometnimi obremenitvami. Ponavadi je koncesionarju dana možnost svobodnega določanja višine cestnine, pri čemer država v koncesijski pogodbi limitira realno višino cestnine (torej upošteva tudi pričakovano inflacijo);
- značilnost projekta je v tem, da prvih deset do petnajst let koncesijska družba ponavadi posluje z izgubo, nato začne poslovati z dobičkom. V začetku projekta so veliki stroški povezani s financiranjem projekta, ki se po začetnem obdobju ponavadi zmanjšajo, stroški upravljanja in vzdrževanja pa se vse bolj povečujejo in ponavadi rastejo skladno z inflacijsko stopnjo. Prihodki projekta so direktno povezani z obsegom prometa in višino cestnine in morajo rasti hitreje od inflacije. Zadnje obdobje koncesijske dobe je dejansko profitabilno obdobje koncesionarske družbe. V klasičnem računovodstvu, tako koncesijska družba kratkoročno kot tudi srednjeročno, izkazuje negativni poslovni izid, ki pa se srednjeročno prevesi v pozitivno poslovanje. (Martinand 1994, str 172-186)

V začetnem obdobju nastajanja koncesijskih projektov je bila praksa, da je država preko državnih garancij garantirala za manjši del posojil danih koncesionarski družbi. V Franciji je država v začetnem obdobju garantirala vračilo tudi do 60 % kreditov, danih za izgradnjo avtocest. Država je s tem v veliki meri prevzela finančna tveganja, čeprav je še vedno del tveganj ostajal koncesionarskim družbam. Po sprejeti reformi koncesijske gradnje avtocest v letu 1970 so bile v Franciji ustanovljene 4 popolnoma privatne družbe za koncesijsko izgradnjo avtocest. Naftna kriza, s tem dvig cen pogonskih goriv, ter posledično bistveno manjši prihodki iz cestnin, so povzročili neuspeh treh koncesijskih družb. Pri teh je država izkoristila možnost in preklicala koncesijsko pogodbo. Preko posebnega sistema pa je država preko pogajanj s delničarji projekta dosegla poddržavljanje oz. nakup treh družb preko unovčenja danih garancij.

Izvajanje koncesijskih projektov v preteklem obdobju je pokazalo, da je koristno, da koncesijske družbe upravljajo in vzdržujejo že del zgrajene infrastrukture, ki je tudi generator prihodkov. S tem je koncesijska družba bolj finančno stabilna in z novimi koncesijskimi izgradnjami nosi manjša finančna tveganja. Iz vsega tega sledi, da so francoske izkušnje pokazale, da v osnovi obstajata dve možnosti koncesijske izgradnje avtocestnih projektov in sicer preko;

- para javnih družb, to so koncesijske družbe pri katerih država zadrži celotno finančno tveganje projekta ali vsaj večji del le-tega, to naj bi bila nepopolna koncesija in je to značilna oblika za prvo obdobje uvajanja koncesijskih projektov;

- privatnih koncesijskih družb, kjer je tveganje v večji meri ali celo popolnoma prepuščeno privatnemu kapitalu.

V začetnem obdobju je Francija izbrala predvsem prvo možnost, torej da je bila država v veliki meri vpletena v projekte in je prevzemala tveganja projektov, saj v nasprotnem primeru zaradi dejstva, da je s projekti šele pričela in ni bilo nikakršnih izkušenj s takimi projekti, le-ti ne bi nastali niti zaživeli. V naslednji fazi, ko so bile pridobljene pozitivne izkušnje pri uveljavljanju koncesijskih projektov, pa je država svojo vlogo pri prevzemanju tveganj omejila, predvsem je prevzela vlogo regulatorja in nadzornika. Nedvomno sta pomembni tudi naslednji dve spoznanji:

- Za dobičkonosnost izgradnje avtocestnega projekta je potrebno dolgo obdobje npr. 30 let, saj je pozitivno bilanco uspeha lahko pričakovati šele od 10 do petnajst let po pričetku projekta.
- Skozi celotno obdobje projekt nosi tudi velika politična tveganja: v začetku je obdobje nastajanja oz. promoviranja projekta z družbeno podporo, proti koncu pa se začne izkazovati dobiček projekta, ki je dokaj velik, vendar politična struktura, ki je v trenutku na oblasti, ponavadi ne upošteva dejstev, da je projekt šele v tem obdobju dobičkonosen. Ponavadi kritična javnost ob zaključku projekta pozabi, da pa je koncesijska družba nosila velika tveganja pri zagonu projekta, gradnji in začetnih letih eksploatacije projekta,

Francoske izkušnje pri koncesijskih izgradnjah, upravljanju in vzdrževanju določajo predvsem naslednja izhodišča oz. načela za koncesijske gradnje avtocest:

- načelo trajnosti storitev, ki pravi, da mora biti storitev uporabnikom stalno dostopna, uporabe ni moč omejiti;
- načelo enakosti oz. nediskriminatornosti, ki govori, da morajo biti zagotovljene za enako vrsto uporabnikov enake tarife-cestnine;
- načelo prilagodljivosti ali spremenljivosti, ki izhaja iz razvoja potreb uporabnikov in razvoja novih tehnologij: zato je koncesionar med izvajanjem pogodbe dolžan prilagajati svoje storitve novim oz. spremenjenim potrebam, skladno z omejitvami iz koncesijske pogodbe;
- načelo nevtralnosti, ki pravi, da ne sme biti diskriminacije med uporabniki, ki ni pogojena z razlikami med njimi.

V zadnjih letih je razvoj koncesijskih projektov v Franciji med obema sektorjema pripeljal do partnerstva tudi na področju kableske televizije, oskrbe z vodo in celo na področju zaporov, torej tudi na druga področja, ki so tradicionalno v domeni javnega sektorja in javnega financiranja. V organizacijskem in upravljalnem smislu je prepoznaven francoski model koncesij. Za model je značilno, da koncesionar in koncedent sodelujeta v trajnem partnerskem odnosu in je pri tem uravnotežena porazdelitev tveganj in posledično tudi dobička projekta v odvisnosti od ekonomske in finančne učinkovitosti posameznega projekta.

3.4. VRSTA IN OBLIKE PRIVATNEGA SOVLAGANJA IN OSNOVNE RAZLIKE MED POSAMEZNMIMI OBLIKAMI

Sodelovanje med javnim in zasebnim kapitalom se začne pri eni od enostavnejših oblik sodelovanja, tj. zagotavljanja uslug oz. primerne nivoja uslug v okviru izvajanja javne gospodarske službe. Tako sodelovanje je praviloma kratkoročno in traja le nekaj let. V teh enostavnejših oblikah ostaja premoženje, investirani kapital in tveganja projekta v domeni javnega sektorja. V dolgoročnih oblikah sodelovanja (npr. dvajset in večletne pogodbe) med zasebnim in javnim gre za zahtevnejše oblike sodelovanja in kompleksnejše odnose med obema partnerjema. Izgradnja, upravljanje in vzdrževanje pripada privatnemu sektorju, investirani kapital je praviloma le zasebni, tveganje prevzema praviloma zasebni sektor. V nekaterih primerih javni sektor prevzema posamezne dele tveganj projektov, kot tudi zagotovi npr. začetne vložke v projekte, npr. zemljišča, ali pa zagotovi subvencije projektom. Različne oblike koncesijskih gradenj v Evropi pomenijo prenos izvedbe in vzdrževanja investicije iz javne uprave k privatnemu, delno privatnemu ali gospodarskemu subjektu v državni lasti. Koncesionar prejema zato plačila direktno in v celoti iz infrastrukture, ki jo upravlja. V posameznih primerih pa plačila koncesionarju v celoti ali delno zagotavlja javna uprava. V tem primeru koncesionar nosi bistveno manjša tveganja.

V cestni infrastrukturi je cestnina temeljni vir plačil koncesionarju. V primerih, ko ni zagotovljeno direktno pobiranje cestnine, koncesionar prejema posredna plačila na osnovi sistema »shadow toll«, tj. primer, ko javna agencija plačuje koncesionarja na osnovi vnaprej postavljenega cenika, ki temelji na ugotovljenem - dejansko preštetem prometu. V osnovi so oblike projektnega financiranja infrastrukture naslednje:

- DBFO (angl: design build finance operate), pomeni projektiranje, izgradnjo, financiranje in upravljanje ter vzdrževanje. Praktično so vse funkcije v pripravi projekta oz. projektov prepuščene koncesionarju. Tveganja so praktično nedeljena, v celoti jih prevzema koncesionar. Glede na to, da je celoten proces od priprave projekta, graditve in upravljanja prepuščen koncesionarju, se pričakuje učinkovitejše vodenje gradnje in vzdrževanja na osnovi podjetniških standardov.
- BOT (angl. bulid, operate, transfer) Koncesionarju je prepuščena izgradnja infrastrukture financiranje izgradnje in skrb za obratovanje, tj upravljanje in vzdrževanje, ob koncu koncesijske dobe pa koncesionar javnemu sektorju ob določenih pogojih (tehnični pogoji in standardi) preda infrastrukturo.
BTO (angl.: bulid, transfer, operate). Koncesionar infrastrukturo financira oz. jo zgradi in jo po izgradnji preda koncedentu. Nadalje prevzame infrastrukturo v upravljanje in vzdrževanje v obliki najema oz. zakupa za določeno obdobje. Po pretečenem obdobju prenese infrastrukturo zopet koncedentu.

- BOO: (angl.: build, own, operate). Koncesionar financira in zgradi infrastrukturo, jo ima v lasi in z njo upravlja ter skrbi za vzdrževanje, obdobje ni omejeno.
- Lease Contract (zakupna pogodba). Razlika med najemno oz. zakupno pogodbo in koncesijo je v tem, da javna uprava poskrbi za izgradnjo oz. financiranje izgradnje infrastrukture.

Vključevanja privatnega kapitala v financiranje javne infrastrukture je moč razdeliti v dve veliki skupini in sicer:

- prva skupina; razne oblike pogodb za opravljanje storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, najemne pogodbe in koncesijske pogodbe;
- druga skupina; oblike projektnega financiranja, ter delna ali popolna prodaja, privatizacija javnega podjetja.

Med tem, ko je v prvem primeru lastništvo ves čas v državnih oz. javnih rokah, je v drugi skupini lastništvo nad infrastrukturo začasno ali trajno preneseno na privatni sektor. Glede na trajanje in odgovornosti, ki jih privatni sektor prevzame, si sledijo naslednje oblike partnerstva med obema sektorjema:

- pogodbe za opravljanje storitev (service contracts); javni sektor v celoti zadrži skrb za vodenje in upravljanje storitev, privatni sektor opravlja le določeno nalogo krajše obdobje (eno ali nekaj let), plačilo privatnemu sektorju pa je vezano na kvaliteto opravljanje storitev;
- pogodbe za vodenje in upravljanje (management contracts); javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta na privatni sektor. Privatni sektor vodi infrastrukturo samostojno, ne prevzema pa poslovnih rizikov. Trajanje teh pogodb je običajno od treh do petih let in so podlaga kasnejšim dolgoročnejšim oblikam povezovanja javnega in zasebnega kapitala;
- pogodbe za najem (lease contracts); privatni sektor najame določeno infrastrukturo, ki je v lasti javnega sektorja. Privatno podjetje je odgovorno za upravljanje, vzdrževanje in vodenje, obdobje traja običajno do deset let. Lastnik ostaja javni sektor, ki zagotavlja finančna sredstva za nove investicije, investicijsko vzdrževanje ter servisiranje dolga, privatno podjetje pa pokriva stroške tekočega poslovanja. Dohodek najemnika je odvisen od razlike med ustvarjenimi prihodki in celotnimi stroški poslovanja. Najemnik želi čimbolj učinkovito in uspešno poslovanje, kar pomeni, da takšna oblika pogodbe omogoča učinkovito upravljanje infrastrukture dejavnosti;
- koncesije (concessions); Osnovno sredstvo ostaja v javni lasti, koncesionar ima pravico do razpolaganja z objektom v koncesijski dobi. Koncesionar je odgovoren za zagotavljanje infrastrukturnih storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem in vodenjem ter investicijskim vzdrževanjem in investiranjem v nove kapacitete. Prednost koncesije s stališča javnega sektorja je, da kombinira odgovornost privatnega sektorja za vodenje in upravljanje infrastrukture z odgovornostjo za nove investicije. S tem se zagotovijo kvalitetne odločitve za investicije, saj odločitve

neposredno vplivajo na uspešnost poslovanja koncesionarja. Običajna doba je med dvajsetimi in tridesetimi leti;

- BOT oblika projektnega financiranja; koncesionar na osnovi pogodbe infrastrukturo zgradi in financira, objekt ima v lasti in z njim upravlja v celotnem obdobju opredeljenem v koncesijski pogodbi. Po pretečenem obdobju pa objekt prenese v last države. Ta oblika je primerne predvsem za izgradnjo novih infrastrukturnih projektov, ki zahtevajo velika finančna sredstva;
- prodaja (outright sale); pri delni ali popolni prodaji gre za prenos lastništva nad javnim podjetjem v privatni sektor. (Mrak, 2001, str 2,3)

Projektno financiranje je oblika, pri kateri različni kreditodajalci zagotovijo sredstva za financiranje projekta, in sicer ob predpostavki, da projekt generira zadostne finančne prilive za servisiranje dolgov, in da sponzor projekta razpolaga z svojim lastniškim delom, ki do neke mere garantira za uspešnost projekta. Bistven element s katerim država pritegne sodelovanje privatnega kapitala je pričakovan finančni priliv projekta. Strukturiranje lastniškega kapitala in dolžniškega kapitala mora biti tako, da bo pričakovani denarni tok zagotavljal poravnavanje obveznosti iz tekočega poslovanja in da bo omogočil servisiranje dolžniških obveznosti. Bolj kot je projekt tvegan večja je potreba po udeležbi lastniškega kapitala.

3.5. AKTIVNOSTI PRI PRIPRAVI KONCESIJSKIH PROJEKTOV

3.5.1. OSNOVNE FAZE PRIPRAVE PROJEKTA

Država, ki želi v financiranje infrastrukture pritegniti privatni kapital mora najprej sprejeti načelno odločitev o vključevanju privatnega kapitala v izgradnjo in vzdrževanje infrastrukture. Izgradnja infrastrukture na osnovi različnih oblik sovlaganja privatnega sektorja v javno infrastrukturo se izvede fazno. Trajanje posamezne faze je odvisno od velikosti in zahtevnosti projekta. Običajne faze so predvsem naslednje: (Mrak, 2002, 6-13)

- priprava, planiranje in pridobivanje soglasji, analiza prednosti in slabosti uvedbe kakršne koli oblike sodelovanja med privatnim in javnim sektorjem;
- priprave za začetek izvajanja storitev, ki zajema obliko in definicijo projekta, oblikovanje skupine, ki pripravlja projekt in definiranje pogojev za izbor partnerjev projekta;
- izbor partnerjev projekta;
- pogajanja in sklenitev pogodbe;
- izvedba in nadziranje spoštovanja določil pogodbe.

3.5.2. IZBOR PARTNERJEV PROJEKTA

Postopek oddaje koncesije na osnovi javnega razpisa v večji meri zagotavlja osnovna načela, ki jih je potrebno upoštevati pri iskanju sponzorjev projekta. Predvsem je z javnim razpisom:

- možna kontrola javnosti;
- postopek je transparenten;
- merila in kriteriji so vnaprej poznani;
- postopek ustvarja zaupanje javnosti.

Po drugi strani pa je taka procedura toga in tudi dolgotrajna, še posebej v primerih, ko država še nima izkušenj s takim načinom oddaje koncesije. V teh primerih gre za dvostopenjski javni razpis, kjer se v prvi fazi potencialni sponzorji kvalificirajo, v drugi fazi pa predložijo svojo ponudbo. Postopek z neposrednimi pogajanjimi ima prednost predvsem v tem, da hitreje pripelje do rezultata. V primerih, ko gre pri projektih za posebna znanja ali tehnologije, je postopek z neposrednimi pogajanjimi bolj običajen. Nemalokrat potencialni sponzor projekta svoj projekt predstavi državi, v veliko primerih ima zagotovljeno tudi finančno konstrukcijo na osnovi različnih kreditov za kreditiranje domačega izvoza. Postopek mora zadovoljiti načelom transparentnosti in pravičnosti, da dobijo potencialni ponudniki (sponzorji) zaupanje v postopek. Procedura mora biti jasna, koraki morajo biti natančno definirani. V Sloveniji izkušenj pri koncesijah na državnih infrastrukturnih projektih ni, zato bi morebitno uvajanje javnost kritično spremljala. Postopek sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem bo moral potekati pregledno. Praktično gre za prve oz. pilotske projekte, ki bodo osnova za nadaljnji razvoj koncesij na državnem nivoju. Definirana procedura in preglednost postopkov z merili pri izbiranju potencialnih sponzorjev projekta bo izrednega pomena za vzpostavitev zaupanja javnosti do takega načina financiranja projektov. Čeprav od ideje za koncesijo preko pogajanj in usklajevanj s potencialnimi sponzorji projekta poteka daljši čas, npr. tudi tri leta, pa je bistvenega pomena, da se čimprej definira roke za mejnike pri iskanju sponzorjev projektov. Odmiki od začrtanega terminskega plana prispevajo k zmanjšanju kredibilnosti postopka.

3.5.3. UDELEŽENCI PRI PRIPRAVI PROJEKTA

Poglavitni akterji pri pripravi in izvedbi projekta so predvsem:

- država preko posebne agencije oz. skupine, ki z vidika države vodi pripravo projekta, dodelitev koncesije in spremljavo koncesionarja skozi celotno koncesijsko obdobje
- sponzor oz. sponzorji projekta, ki ustanovijo družbo, prispevajo kapitalski vložek v projekt in zagotovijo ostala sredstva za financiranje projekta s krediti;
- operater oz. družba, ki upravlja s projektom po izgradnji;
- družba, ki izvaja gradbena dela;
- banka oz. bančna skupina, ki projekt financira, ena ali več zavarovalnih družb.
- konzultantsko inženirska družba;

Gleda na velikost in zahtevnost projekta so funkcije financiranja, gradnje in vzdrževanja lahko združene v eni družbi. Subjekti so medsebojno povezani s pogodbami, pri tem si delijo tveganja oz. negotovosti projekta in prispevajo delež garancije za izvedbo projekta. Taka oblika financiranja ni več preprosto sodelovanje med javnim in zasebnim, temveč gre za zapletene povezave med različnimi subjekti vključenimi v projekt. (Martinand, 1994, str. 99)

Tabela 11; Osnovni koraki priprave projekta za financiranje s privatnimi viri

koraki - etape	Točke
priprava projekta, politična in socialna sprejemljivost	<ul style="list-style-type: none"> - politična sprejemljivost partnerstva med javnim in zasebnim kapitalom s strani vlade, administracije, družbe - socialna in ekonomska sprejemljivost - predštudija upravičenosti z definiranjem stroškov in koristi projekta, postavitvijo osnovnih tehničnih karakteristik, določitvijo robnih pogojev za rentabilnost projekta, - identifikacija morebitnih omejitev – problemi okolja, odnos javnosti,..
druga etapa – postavitve pravnega okvira	<ul style="list-style-type: none"> - priprava zakonodajnega okvira koncesijski zakon, - zakon, ki ureja tuje naložbe, davčna zakonodaja, - zakonodaja, ki ureja javno premoženje država, občina,
tretja etapa – priprava konzultacij	<ul style="list-style-type: none"> - ustanovitev projektne skupine na nivoju Vlade, Ministrstva za finance, - definiranje projektne naloge za izdelavo predštudije in študije upravičenosti in morebitne ostale potrebne študije (npr. prometne študije), - definirati možne variante in natančno definirati pričakovano uspešnost projekta, analiza rezultatov študije upravičenosti, - izbor neodvisnih konzultantov,
četrti etapa – izvajanje konzultacij	<ul style="list-style-type: none"> - izvedba natečajnega postopka - prekvalifikacija ponudnikov, - pogajanja s kandidati iz predizbora, - identifikacija, kvantifikacije in razporejanje tveganj med javnim in zasebnim konzorcijem in priprava pogodbe,
peta etapa nastopi tedaj, ko je bila izbrana najboljša ponudba (priprava dokončne pogodbe in podpis le-te)	<ul style="list-style-type: none"> - ugotavljanje dokončnih pogojev (bančni pogoji, pogoji zavarovalnic, pogoji državnih oz. mednarodnih finančnih institucij), - dokončno usklajevanje pogodb, v nekaterih primerih tudi glasovanje o pogodbi v parlamentu,
Pogodba	<ul style="list-style-type: none"> - zagotovitev zemljišč, izdaja upravnih dovoljenj, - izvedba del, nadzor konzorcija, ki gradi in upravlja, - upravlja in vzdrževanje infrastrukture, - koordinacija med koncesionarjem in javno upravo, korekcije pri izvajanju pogodbe, - plačila subvencij, v kolikor so bila le ta dogovorjena, - vračilo dobrine nazaj javni upravi.

VIR: Montenegro, 1997, str 422-435

Postopki priprave projekta, licitacije in izbor najugodnejšega ponudnika ponavadi traja daljše časovno obdobje, postopek je povezan tudi z znanimi transakcijskimi stroški, ki so običajno v državah za razvitim sistemom BOT projektov do 5 % celotne vrednosti projekta v državah brez izkušenj pa so ti stroški lahko narastejo tudi do 10 %.

3.6. RAZLIKE MED JAVNIMI NAROČILI IN KONCESIJSKIMI PROJEKTI

Za kakršne koli oblike sodelovanja privatnega kapitala pri infrastrukturnih projektih je bistvenega pomena široka politična odločitev, ki se udejanji s strateškimi usmeritvami pri pridobivanju privatnega kapitala v javni infrastrukturi. Dejanski preskok iz deklarativnega nivoja v neki državi na akcijski načrt pri privabljanju privatnega kapitala pomeni sprejem zakona o koncesijah. Sledijo ostali predpisi, ki urejajo davčni in administrativni okvir za udejanjanje privatnih sovlaganj. Zavedati se je potrebno, da je sovlaganje privatnega kapitala pri financiranju infrastrukturnih projektov povezano s tveganji, ki si jih javna sfera in privatni sovlagatelj v projektu porazdelita. Ključnega pomena pri tem je zaupanje med obema partnerjema, ki se mora razviti v partnerski odnos. Taki projekti so kompleksni, dolgoročni, postopki priprave so zahtevni in tudi dragi. Dolgotrajen proces priprave projekta zahteva določitev minimalnih določb za funkcioniranje projekta. Javno naročilo pa je moč oddati najugodnejšemu ponudniku v bistveno krajšem času.

Klasična javna naročila za dobavo storitev ali npr. za izgradnjo posameznih delov, nimajo dolgoročnega odnosa. V teh primerih gre za enkratne nabave brez upoštevanja trajanja, kasnejše uporabe in upravljanja. Postopek izbora je omejen le na minimalno ceno ali morda na ekonomsko najugodnejšo ponudbo, ki jo lahko zadostno strokovno usposobljeni izvajalci - gospodarske družbe zagotovijo. Projekt sovlaganja privatnega kapitala v javno infrastrukturo pa pomeni prenos skrbi za nudenje javnih storitev iz javnega sektorja na privatni kapital. Pravni okvir za oddajo javnih naročil in pripravo sovlaganj privatnega kapitala v javno infrastrukturo je bistveno različen.

Koncesijsko partnerstvo med javnim in zasebnim temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja. Zasebni kapital bo v okviru konzorcija zagotovil najboljša znanja in izkušnje pri izgradnji upravljanju in vzdrževanju sistema s ciljem, da se zagotovijo kvalitetne storitve. Pri javnih naročilih pa gre vsakokrat za enkraten odnos med obema strankama. Koncesijska pogodba za razliko od javnega naročanja storitev vsebuje tudi naslednja določila:

- koncesionar delno ali popolno prevzame investicijo v okviru dolgoročne pogodbe za npr. 20, 30 let. Tak rok je potreben za amortizacijo te investicije in za izvedbo pogodbenih storitev;
- transfer obveznosti zagotavljanja javne storitve iz javnega sektorja na privatni sektor;
- kompleksna določila o izvedbi, financiranju, vzdrževanju in upravljanju infrastrukture;
- povezavo med prihodki in možnostjo izrabe objekta.

Temeljna razlika med javnim naročilom in koncesijsko pogodbo je zato v naravi obeh pogodb. Koncesionar namreč pridobi pravico do pobiranja pristojbin. Dejstvo, da v nekaterih primerih javni sektor subvencionira tarife (npr. cestnine), da ostanejo na širše družbeno sprejemljivem nivoju, ne spremeni značaja koncesijske pogodbe, saj še vedno vsaj delno ostaja tveganje povezano s komercialno uporabo dobrine preneseno na koncesionarja. Pogosto tudi kompleksna javna naročila vsebujejo določena tveganja povezana s pogodbenim rokom in vrednostjo pogodbe, vendar javno naročilo nikoli na pogodbenika z javnega sektorja ne prenese gospodarskih tveganj povezanih s pridobljenimi dohodki v dobi uporabe, torej javno naročilo ne vsebuje tveganj povezanih s finančno strukturo prevzetega posla. Koncesija za storitve se od koncesije za javna dela loči predvsem v tem, da ne zajema tudi same izgradnje infrastrukture, temveč je vezana na izkoriščanje infrastrukture. Praksa v državah evropske unije kaže, da gre v večini primerov za oblike, ko koncesionar za javna dela pogosto tudi izvaja storitve za uporabnike na podlagi izvedenega dela.

Tabela 12: Pregled osnovnih razlik med javnimi naročili in koncesijsko pogodbo

	JAVNO NAROČILO	KONCESIJSKA POGODBA
Definicija	Dobava opreme, izvedba storitve	Zagotavljanje kompletne javne storitev, ki jo nudi zasebni konzorcij po izvedenih pogajanjih.
Glavne značilnosti	<ul style="list-style-type: none"> - en predmet pogodbe, - kratkoročni značaj, - upravljanje ni zajeto, - ni pooblaščen za opravljanje javnih storitev, 	<ul style="list-style-type: none"> - raznovrsten predmet pogodbe, - pogodba na dolgi rok, - zajema upravljanje in vzdrževanje, - pooblastilo za opravljanje javnih storitev,
Oblika in vsebina dela	<ul style="list-style-type: none"> - javna uprava vodi in nadzira del, - podjetnik ne sodeluje pri financiranju, podjetnik ni investitor, - ni dolgoročne izrabe javne lastnine, - podjetje nima svobode pri vodenju pogodbe. 	<ul style="list-style-type: none"> - prenos pooblastil za opravljanje javnih storitev, - koncesionar je investitor in samostojno vodi dela, - predfinanciranje ali financiranje prevzame privatni kapital, - pooblaščenec svobodno upravlja s pogodbo, - pogodba določa dolgoročno rabo javne lastnine, - dolgoročna odgovornost pooblaščenca.

VIR : Bezancon, 2001, str 20

Postopek sklepanja pogodbe med javnim in zasebnim kapitalom je kompleksen in zapleten, v njem sodelujejo strokovnjaki različnih profilov. Glede na to, da prevzame privatni konzorcij znaten del tveganj projekta je nujno, da:

- javna uprava zagotovi jasne kriterije za izbor koncesionarja in jih tudi predstavi;
- se dvofazni postopek zaključi z nominiranjem predkvalificiranih ponudnikov, ki imajo zanimive predloge;

- da bodo potekala poganja s kandidati, z možnostjo upoštevanja variantnih rešitev, kot že izhajajo iz prve faze izbora;
- je za odločitev o nominiranju koncesionarja temeljnega pomena merilo referenčne usposobljenosti koncesionarja.

Koncesijske pogodbe so različne in se spreminjajo glede na izvorno državo, v znatni meri se pri pripravi teh pogodb upošteva ali bolje odraza tudi tradicija države, v kateri nastaja projekt in kulturno in socialno okolje. Na eni strani najdemo ekstremni primer regulirane koncesijske pogodbe, ki je značilen za anglo saksonske države, kjer so pogodbe obsežne, natančno definirajo postopke, meje itd., drug nasprotni pol pa predstavlja francoski tip pogodbe, ki je bolj liberalna, pri podelitvi koncesije pa omogoča večjo tekmovalnost. Pogodba mora zadovoljiti obe stranki v postopku in sicer mora:

- na eni strani omogočati doseganje donosa privatnemu kapitalu;
- na drugi strani pa regulator poskrbi, da se motivacija profita, kot glavnega cilja privatnega investitorja preusmeri v optimalno zagotavljanje javnih interesov.

Regulator – javna agencija mora poskrbeti, da profit privatnega investitorja omeji, saj bo po podelitvi koncesije dobil v izgradnjo in vzdrževanje tako rekoč monopolno dobrino, ki bi mu omogočila tudi monopolne dobičke. Javna agencija mora zato pogodbeno določila usmerjati tako, da ima koncesionar interes zmanjševati stroške (izgradnje in upravljanja) in pripraviti take pogoje, ki omogočajo koncesionarju dvigovanja nivoja uslug.

3.7. PRAVNI OKVIRI V RS IN PRIMERJAVA S PRAVNIM REDOM EVROPSKI UNIJI

3.7.1. EVROPSKA REGULATIVA ZA KONCESIJE

V Evropski gospodarski skupnosti je v šestdesetih let zaradi omejenih možnosti financiranja infrastrukture iz javnih financ, interes za koncesije narasel, hkrati pa skupnost še ni imela postavljenih jasnih meril za obvladovanje in usmerjanje konkurence v smislu enotnega trga v PP (public, private) projektih. Bistvena značilnost, ki loči koncesije od javnih naročil, je prenos odgovornosti države na neko tretjo osebo, ki infrastrukturo zgradi, jo financira in z njo upravlja ter jo običajno tudi vzdržuje v določeni koncesijski dobi. Država se pri koncesijskih projektih odgovornosti povsem ne razbremeni. V celotnem obdobju mora namreč nadzorovati izvajanje koncesijske pogodbe. Ključno vlogo pa mora odigrati v fazi priprave in nastajanja projekta. Določila pogodbe o ustanovitvi Evropske zveze ne urejajo koncesij kot takih, zato pa je te projekte potrebno ocenjevati v smislu izpolnjevanja osnovnih načel – pravil konkurence za prost pretok blaga in storitev znotraj držav Evropske zveze. Evropska zakonodaja zato opredeljuje koncesijske pogodbe kot posebno obliko javnih naročil. Direktivi

Evropske unije št. 93/37/EEC in 93/38/EEC urejata podeljevanje koncesij za gradnjo in koncesije za opravljanje storitev. Direktivi Evropske unije podobno kot Zakon o javnih naročilih v Republiki Sloveniji določata pogoje in postopke za oddajo javnih naročil.

Direktiva št. 93/37/EEC opredeljuje oddajanje javnih naročil in postopkov za dodelitev javnega naročila med gospodarskim subjektom in privatnim sektorjem. Direktiva 93/38/EEC pa opredeljuje razpisni postopek oddaje javnih naročil subjektov na področju vodne oskrbe, energetike, transporta in telekomunikacijskih storitev. Evropska zakonodaja torej loči :

- koncesije za storitve, katere ureja direktiva 92/50 /EEC (direktiva o javnih storitvah),
- koncesije za javna dela, ki izhaja iz določil o javnih delih in jih obravnava direktiva 93/37 EEC.

3.7.2. DIREKTIVA O ODDAJI JAVNIH NAROČIL V EVROPSKI UNIJI

Oddajanje koncesij, kot oblike javnega naročila ureja direktiva 93/37/EEC. Omenjena direktiva je nadomestila direktivo, ki je bila sprejeta v letu 1971 (71/305/EEC iz 26. julija 1971). Koncesija je definirana kot pogodba - oblika javnega naročila – kjer se upošteva dejstvo, da si koncesionar pridobi pravico do izkoriščanja infrastrukture. V začetni fazi mora javni sektor - koncedent, skladno z določili direktive določiti postopke oddaje posla (npr. odprt postopek, pogajanja,...). Javni sektor lahko v posameznih primerih zahteva, da mora koncesionar minimalno 30 % dela podeliti drugim – podizvajalcem, pri čemer lahko zahteva, da potencialni koncesionar nominira dela, ki jih namerava oddati. Dodelitev koncesijske pogodbe je torej podvrženo enakim postopkom, proceduram kot ostala javna naročila, meja za uporabo navedene direktive predstavlja 5 mio EUR. Podobno velja tudi za zagotavljanje usposobljenosti in sposobnosti kandidatov, kjer se preverjajo tehnične, tehnološke, organizacijske, ekonomske in finančne zmožnosti kandidatov po enakem postopku kot oddaja ostalih javnih naročil. Minimalni rok za oddajo ponudbe v primerih koncesij znaša 52 dni, objava je potrebna v uradnem glasilu Evropske skupnosti.

3.7.3. INTERPRETATIVNI KOMUNIKE

Koncesijski projekti torej ne zapadejo pod poseben zakonodajni okvir, zanje veljajo določila pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske unije in spoštovanje načel skupnosti. Samo dejstvo, da ni posebne direktive, ki bi urejala postopke priprave in oddaje koncesijskih projektov, je vodilo evropsko komisijo, da je 26. aprila 2000 sprejela Interpretativni komunike v okviru prava Evropske skupnosti (JOCE C/121 dne 29 april 2000), kjer je koncesije opredelila kot način realizacije infrastrukturnih investicij (ceste in železnice). Interpretativni komunike je posledica predhodno sprejetega akcijskega programa na področju javnih naročil, katerega je komisija sprejela 11. marca 1998. Tedaj je komisija napovedala posebno obravnavo koncesij. Bistveni cilj interpretativnega komunikeja je v tem, da komunike podaja usmeritve s ciljem, da so spoštovana osnovna načela prostega trga tj.

mehanizem transparentnosti, in liberalizacije. V komunikaciji evropska komisija smatra koncesije kot akte v pristojnosti države, s katerim javna uprava zaupa nekomu tretjemu – s pogodbenim aktom ali enostranskim aktom ob soglasju tretjega – celotno ali delno upravljanje storitev, ki so običajno v pristojnosti države in za katere ta tretji prevzame tveganje pri izkoriščanju rezultatov teh storitev. (Mattera, 2000, str. 12) S tem je Evropska komisija omejila nacionalne modele podeljevanja koncesij, ki se od države do države razlikujejo in zagotovila enakopravnost v vseh članicah skupnosti in sicer:

- teritorialno in
- pravno glede na lastništvo družbe (privatno, javno).

Osnovo vsem koncesijam evropske unije predstavljajo že omenjene direktive Evropske skupnosti, ki imajo temeljno podlago v pogodbi o ustanovitvi Evropske unije iz katere izhajajo osnovna načela in so podrobneje razčlenjena tudi v direktivah in urejajo javno naročanje. Posebne direktive, ki bi urejala področje koncesij Evropska unija torej nima, saj so koncesije opredeljene kot posebna oblika javnega naročila, pri katerem ni plačila izvajalcu s strani javnega sektorja, temveč si izvajalec pridobi pravico do eksploatacije zgrajenega infrastrukturnega projekta - objekta in s tem tudi pravico do pobiranja pristojbin od uporabnikov določeno časovno obdobje. Koncesionarja tako ne plačuje koncedent temveč koncesionar, s podpisom pogodbe dobi pravico do pobiranja dohodkov na javni dobrini, ki jo plačujejo uporabniki storitev. S pravico pobiranja pristojbin pa zato skrb in odgovornost za infrastrukturo prevzame koncesionar. S tem prevzame poslovna tveganja povezana s tehničnimi, ekonomskimi, časovnimi in finančnimi posledicami projekta. Tako je moč npr. pri avtocestah skleniti le koncesijsko pogodbo za obnavljanje avtoceste, kar pomeni, da gre v tem primeru le za koncesijo za storitve, v ostalih primerih, ko je poleg opravljanja storitev bistveni sestavni del tudi izgradnja s financiranjem le-te, pa je govor o koncesiji za javno delo, in se ga obravnava v smislu direktive 93/37/EEC, pod pogojem da vrednost posla preseže 5 mio EUR.

Poleg že omenjenega interpretativnega komunikacija pa je za sklepanje koncesijskih pogodb pomembna pravna praksa, ki se je v preteklosti izoblikovala na področju javnih naročil in koncesij. V nekaterih državah članicah je bila v začetku prisotna ideja, da koncesijske pogodbe ne morejo v celoti zadostiti osnovnim načelom iz pogodbe o ustanovitvi evropske gospodarske zveze, saj gre v primerih koncesijskih pogodb za graditev partnerstva med javnim in privatnim oz. med koncedentom in koncesionarjem in je neobhodno potrebno medsebojno zaupanje med partnerjema (*intuitu personae*). Ključnega pomena v evropski gospodarski zvezi je, da javna naročila in koncesije zadostijo temeljnemu načelom, ki jih opredeljuje pogodba o ustanovitvi EU in pomenijo prost pretok blaga in storitev znotraj zveze.

Postopki, ki jih vodijo koncedenti morajo zadostiti načelom ne glede na to za kakšne oblike oddaje se odločijo. Vedno je v začetni fazi potreben javni razpis z objavo v javnem glasilu

Evropske skupnosti, nadalje pa koncedent izbere primerno obliko (npr. dvostopenjski razpis, pogajanja, ipd...) za podelitev koncesije. Interpretativni komunikativni govori, da gre v primerih koncesij za prenašanje odgovornosti iz koncedenta na koncesionarja, in sicer predvsem na naslednjih področjih:

- odgovornost za organizacijo in realizacijo posla;
- odgovornost za financiranje, upravljanje in vzdrževanje.

Koncesionar namreč po svoji funkciji dopolnjuje državno upravo in zagotavlja kakovostne organizacijske oblike za izvajanje in vodenje posla. Koncedent torej določa okvire koncesije, skrbi za kontrolo oz. nadzor nad izvajanjem. Dejavnost se torej od koncedenta na koncesionarja »eksternalizira« za omejeno dobo, pri čemer oba tesno sodelujeta. V teh primerih infrastruktura ni prenosljiva in ne gre za oblike privatizacije državnega premoženja. Razumljivo je, da v teh primerih koncesionar prevzema tveganja v okviru svojih možnosti. V kolikor bi ostala tveganja na strani koncedenta - javnega sektorja, ne bi mogli več govoriti o koncesiji temveč o klasičnem javnem naročilu del. Komunikativni ne omejuje, da v primerih, ko se koncesija ne more izkazati za dobičkonosno, koncedent subvencionira koncesijo. Tak primer je pogosto tedaj, ko koncedent zaveže koncesionarja, da bo za uporabo infrastrukture zagotavljal družbeno sprejemljive tarife (npr. cestnine), pri čemer pa mora bistven del tveganj ostati na strani koncesionarja.

3.7.4. TRAJANJE KONCESIJ IN PODALJŠEVANJE KONCESIJ

Trajanje koncesije je bistven element in odločilen za poplačilo koncesionarja. Trajanje koncesije je podvrženo osnovni logiki koncesije, in sicer se mora koncesija v dobi trajanja povrniti glede na vloženo delo in kapital, ki ga zagotovi koncesionar ter koncesionarju omogočiti pridobitev dobička, kot ga je moč pričakovati na trgu za druge podobne projekte. Podaljševanje trajanja koncesij je potrebno obravnavati kot novo koncesijo tako, da je zagotovljena konkurenca med potenciranimi koncesionarji. Sedanji koncesionar ima pravico, da za podaljšanje oz. boljše rečeno novo koncesijo sodeluje s svojo novo konkurenčno ponudbo.

Podaljšanje trajanja koncesije je dopustno le v nekaterih izjemnih primerih, kot npr. tedaj, ko koncedent uveljavlja družbeno sprejemljive tarife (npr. cestnine) oz. v primeru izrednih dogodkov, ki jih ni bilo moč predvideti v času sklepanja pogodb. Avtomatično podaljševanje koncesije bi sprva privedlo do omejevanja konkurence, v nadaljevanju pa bi to lahko pomenilo celo ukinitve konkurence.

3.7.5. DOLOČBE IN NAČELA, KI JIH MORAJO UPOŠTEVATI KONCESIJE

Osnovne določbe, ki se nanašajo na prosti pretok blaga in storitev, svobodno ustanavljanje družb in svobodno izvajanje storitev, pomenijo izhodišče za koncesijske projekte. Osnovne določbe izhajajo iz pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske zveze in nalagajo članicam, da ne sprejemajo kakršnih koli ukrepov, ki imajo učinek neposrednega ali posrednega oviranja pretoka blaga in storitev. Države članice na osnovi pravne prakse in na podlagi pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske zveze same svobodno določijo materialna in proceduralna pravila, pri čemer pa so zavezane, da spoštujejo naslednja temeljna načela:

- nediskriminacija,
- enakopravnost,
- transparentnost,
- vzajemno priznavanje,
- proporcionalnost.

Načelo nediskriminacije prepoveduje vsakršno obliko diskriminacije zaradi narodnosti, načelo prepoveduje poleg neposredne tudi posredno diskriminacijo izvajalcev. Prav posredne oblike diskriminiranja je težje zaznati in odkriti. Načelo enakopravnosti prepoveduje diskriminacijo na osnovi narodnosti ali katerih koli razlik, pri čemer prepoveduje tudi prikrito obliko diskriminacije.

Pravila igre morajo namreč biti javna in jasna in veljati za vse enako. Pravna praksa Evropske skupnosti predvsem zahteva, da se načelo enakopravnosti odrazi v obliki konkurence pri ponudbah, torej posredno zahteva jasna določila v projektnih nalogah, kar omogoča pridobitev konkurenčnih ponudb. Nadalje se mora koncedent, če želi zagotoviti načelo enakopravnosti in konkurenčnosti ponudnikov, hkratno oz. istočasno pogajati z večjim številom potencialnih koncesionarjev. Izbor, kot zaključna faza v pogajanjih, pa mora temeljiti na osnovi objektivnih kriterijev, ki so postavljeni v začetni fazi pogajanj za koncesijo. Načelo enakopravnosti mora posebej jasno zagotoviti, da v postopku dodelitve koncesije nimajo nikakršne prednosti družbe v katerih je lastnik v večinskem ali manjšinskem delu sama država.

Podobno velja za alternativne rešitve, ki bi jih potencialni koncesionarji ponudili v postopku pogajanj. Načelu enakopravnosti je v tem primeru zadoščeno ob pogoju, da so morebitne alternativne ponudbe predvidene že na samem začetku. Do tega pride predvsem v takih primerih, ko agent ne more povsem definirati tehničnih pogojev, zato določi splošne pogoje, dopusti pa tudi alternativne ponudbe. Transparentnost je načelo, ki je v tesni povezavi s prejšnjim načelom enakopravnosti. Pomeni pa, da morajo koncedenti svoje namere objaviti na primerne načine, z zadostnimi informacijami, ki omogočijo večjemu številu ponudnikov možnost udeležbe. Na osnovi teh informacij se potencialni koncesionarji odločijo ali se udeležijo na razpisu in nadaljnjih pogajanjih, ali ne.

Koncedenti morajo svoje namere objaviti v uradnem glasilu Evropske zveze in sicer po vzorcu, ki ga predvideva direktiva 93/37/EEC. Pravna praksa posebej poudarja enakost potencialnih koncesionarjev pri dodelitvi koncesije ne glede na to, ali je družba povsem privatna ali pa ima država v koncesijski družbi manjšinski ali večinski delež v kapitalu. Če ni transparentnosti, to samo po sebi pomeni izključevanje načela enakopravnosti ponudnikov. Tako je npr. projektna naloga, ki premalo natančno definira osnove pogoje za udeležbo in kjer ni jasnih kriterijev za izbor ponudbe, osnovni vir za kršitev transparentne dodelitve koncesije.

Načelo proporcionalnosti zahteva, da koncedenti določijo predvsem tehnične pogoje in pogoje kakovosti oz. ciljev, ki jih je potrebno doseči, pri čemer mora agent predpisati take ukrepe, ki so hkrati potrebni in primerni glede na cilje. Razlaga načela pomeni, da posamezna država od kandidatov ne more zahtevati nesorazmerno velikih in prekomernih tehničnih, finančnih in strokovnih sposobnosti za dodelitev posamezne koncesije, temveč morajo biti zahteve sorazmerne obsegu koncesije.

Vzajemno priznavanje zahteva, da mora posamezna država članica sprejeti izdelke in storitve, ki bi jih lahko zagotovili ponudniki drugih držav članic skupnosti, če le-ti enakovredno ustrezajo zakonitim ciljem, ki jim sledi država naročnica oz. njen koncedent. V primeru koncesij načelo zahteva, da je država prejemnica storitve dolžna sprejeti tehnične pogoje, oblike kontrol, spričevala, potrdila, certifikate, ki jih zahtevajo v izvorni državi v obsegu, do katerega so priznani kot enakovredni tistim, ki jih zahteva članica naročnica - prejemnica storitve. V infrastrukturnih projektih sta torej privatni in javni kapital v nekaterih projektih komplementarna, v nekaterih projektih pa sta si substituta. Zahtevani nivo javnih dobrin se lahko doseže preko proračunskega financiranja, privatnega financiranja ali pa financiranja iz obeh omenjenih virov.

Pri koncesijskih projektih naletimo na različne pravne oblike družb. Lahko so povsem privatne družbe, lahko pa so javne oz. gospodarske družbe. Izkušnje Francije na področju koncesijske izgradnje avtocest kažejo, da ni ključnega pomena samo lastništvo družbe, temveč je pomembna učinkovitost posamezne družbe, organizacija, znanje, ki ga ima taka družba za načrtovanje, izvedbo in upravljanje. Gre za kompleksna in specialistična znanja. Podoben problem znanja je tudi na strani javnih uslužbencev, ki nastopajo v procesu pogajanj za dodelitev koncesije. Kljub temu, da si javna uprava pri postopkih pogajanj zagotovi neodvisne strokovnjake, ki v njenem imenu nastopajo v pogajanjih, pa je znanje, usposobljenost nujna tudi na nivoju uprav. Zanimivo je, da decentralizacija uprav na pokrajinske in lokalne uprave pogosto onemogoči koncentracijo vrhunskih strokovnjakov, da pa centralizirana uprava omogoča združevanje visoko usposobljenih strokovnjakov.

V primeru, ko se v posamezni državi javna infrastruktura financira le iz javnih virov pride do problema, da javni viri niso več zadostni za večje število konkurenčnih projektov. Javni sektor ob omejenih virih lahko zagotavlja le omejene investicije. Večje število investicijskih projektov lahko država zagotovi le z redistribucijo izdatkov, npr. povečevanjem deleža javnih

izdatkov za infrastrukturno izgradnjo ali pa z vključevanjem privatnih oblik financiranja infrastrukture. Prvi primer, da bi država zagotavljala večji delež javnih izdatkov za infrastrukturo izgradnjo je malo verjeten, celo nasprotno, v razvitih državah je bila in je še vedno prisotna tendenca, da se delež celo zmanjšuje, povečujejo pa se izdatki za socialo, zdravstvo in šolstvo. Torej povečanje skupnih virov kapitala za financiranje javne infrastrukture je praktično moč uresničiti le z vključitvijo privatnih virov.

Javni sektor ostaja vključen v pripravo projekta, pogosto pa sodeluje pri projektih tako, da jih subvencionira na različne načine in da deloma nosi tveganja povezana z uspehom projektnega sodelovanja javnega in privatnega kapitala. Vključenost javnega sektorja in lokalnih oblasti je v veliko primerih lahko spodbudno za privatne financerje, saj ravno vključenost države in lokalnih oblasti daje do neke mere garancijo, da bo projekt zaživel.

3.7.6. KONCESIJSKA POGODBA

Pogodba določa pravice in obveznosti pogodbenih strank, in sicer v celotnem obdobju izvajanja pogodbe. Pogodba mora biti jasna in nazorna, da je čim manj možnosti za nesporazume med njenim izvajanjem. Koncesionar se s podpisom pogodbe zaveže za:

- izgradnjo infrastrukture;
- vzdrževanje infrastrukture;
- gospodarsko uporabo oz. upravljanje s trženjem le-te;
- predajo infrastrukture v naprej dogovorjenem stanju po preteku pogodbenega roka.

Izgradnja infrastrukture zajema začetna pripravljalna dela, nadalje izgradnjo infrastrukture npr. avtoceste in njeno upravljanje in vzdrževanje, ki je skoraj vedno v celoti dolžnost koncesionarja. Po preteku pogodbe bo koncesionar moral javni upravi prepustiti infrastrukturni objekt, pri tem morata oba pogodbeni partnerja v pogodbi določiti pogoje (npr. tehnične standarde) pod katerimi bo koncesionar predajal infrastrukturo javnemu sektorju. Koncesionar se v pogodbi običajno obveže, da določenega deleža pri izgradnji infrastrukture ne sme prenesi izven konzorcija, saj je bila tudi tehnična usposobljenost oz. referenca odločilna pri izbiri koncesionarja. Javna uprava si s pogodbo zagotovi nadzor nad izvedbo del – gradnjo, kot tudi nad vzdrževalnimi deli med eksploatacije. V obeh primerih je potrebno definirati tehnične pogoje oz. standarde, pod katerimi se infrastruktura zgradi in vzdržuje. Pogodba natančno definira vsa dela, ki jih mora koncesionar opraviti med izvajanjem pogodbe. Pri tem je za nadzor izvajanja ves čas v pristojnosti javne uprave oz. zanjo opisan nadzor opravlja pogosto neodvisna konsultantska organizacija.

V pogodbi se natančno opredelijo načini izvajanja del, predvsem pa tehnični standardi izvedbe posameznih del. Koncesijski konzorcij s podpisom pogodbe praktično prevzame pooblastila javne uprave, omogočeno mu je tudi, da za posamezna zemljišča npr. vloži zahtevek za razlastitveni postopek. Koncesionar pridobi pravico do oskrbovanja z javno

storitvijo ob dogovorjenem plačilu za storitev, ne pridobi pa nepremičninske pravice nad infrastrukturnimi objekti oz. napravami. Pogodbeni odnos med koncesionarskim konzorcijem in javnim sektorjem določa, da mora biti javna storitev zagotovljena stalno pod določenimi pogoji.

Ponavadi tudi določi tiste dele storitev, ki jih bo koncesionar lahko spreminjal le ob soglasju javne oblasti. Cestnina, ki je osnovni vir prihodkov koncesionarja cestne infrastrukture, je definirana v pogodbi in je običajno omejena navzgor, kar omogoča tudi nadziranje višine cestnine s strani javne uprave, ali pa je sprememba višine pogojena s soglasjem javne oblasti. Koncesionar je samostojen pri upravljanju in izvajanju storitev, javna uprava se ne sme vmešavati v upravljanje koncesionarja, saj je le-ta edini odgovoren za izpolnjevanje svojih obveznosti. Trajanje pogodbe je običajno funkcija začetnih investicijskih stroškov, stroškov upravljanja in vzdrževanja, pričakovanih prihodkov (cestnine, drugo) in pričakovanih profitov vlagateljev. Koncesijska pogodba mora glede na porazdelitev tveganj med trajanjem pogodbe omogočati dobiček na vloženi kapital. Tudi koncesijske pogodbe imajo običajno določen mehanizem za obravnavanje nepredvidenih dogodkov in sicer ima konzorcij pravico do nadomestila, v primerih, ko se je zaradi spremenjenih okoliščin, ki so seveda izven pogodbenih določil, vsebina pogodbe bistveno spremenila.

Zaključek koncesije predstavlja:

- prenehanje časa, za katerega je bila koncesija podeljena – pretečena koncesijska doba;
- z odpovedjo pogodbe;
- z izgubo pravic koncesionarja;
- z odkupom koncesije s strani javne uprave.

3.8. OSNOVNE ZNAČILNOSTI PRIVATNEGA SOVLAGANJA V INFRASTRUKTURO, PREDNOSTI IN SLABOSTI

Gospodarski razvoj v evropskih državah in pospešeni integracijski procesi generirajo vse večjo in večjo potrebo po javnih dobrinah, posebno infrastrukturi, ki omogoča nadaljevanje hitre rasti in integracijskih procesov znotraj držav Evropske skupnosti in držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki nastopajo kot kandidatke v tem procesu. Po eni strani zahteve po sodobni infrastrukturi, po drugi strani pa omejeni javno finančni viri, za ta namen številnim državam postavljajo izzive po iskanju novih - alternativnih virov za financiranje tega sektorja. Ena od možnosti je iskanje stičnih točk v sodelovanju med javnim in zasebnim oz. privatnim kapitalom. V preteklosti je bilo sodelovanje javnega in zasebnega sektorja opazno predvsem pri izgradnji avtocest, parkovnih hiš in daljinskega ogrevanja. V svetu so poznane različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri izgradnji infrastrukturnih objektov. Z različnimi oblikami vlaganja privatnega kapitala v javno infrastrukturo se dosega več ciljev:

- razbremenijo se proračuni oz. javne finance, javno finančni izdatki se namenjujejo investicijam drugih področji;
- storitve so praviloma zagotovljene na učinkovitejši način;
- tveganja projekta se prenesejo iz javnega na privatni kapital oz. se med njimi porazdelijo.

Država pri projektih sodelovanja med javnim in zasebnim postavlja okvirje oz. pogoje za realizacijo projektov. Predvsem je njena vloga v zagotavljanju dostopnosti javne funkcije infrastrukture najširšemu krogu uporabnikov (načelo nerivalitete v porabi) ob nemonopolističnih cenah storitev, ohranjanje nedegrediranega naravnega in bivalnega okolja preko določanja standardov, tehničnih pogojev in soglasij. Priprava na koncesijo oz. na sodelovanje zasebnega kapitala ob javnem kapitalu je kompleksen proces. Sama priprava projekta traja daljše časovno obdobje. Trajanje le-tega je odvisno od stopnje predpriprave posameznega primera. Javni sektor mora pri vključevanju zasebnega kapitala imeti pred očmi dejstvo, da mora biti rezultat pogajanj ali dodelitve koncesije dolgoročno partnerstvo med obema strankama. Že v samem začetku mora biti jasno, da:

- bo morala koncesija v takšni ali drugačni obliki finančno zaživeti, sama ali ob subvenciji;
- koncesija ne sme prinašati prekomernih dobičkov;
- morajo biti tveganja projekta porazdeljena med partnerje.

To so omejitve znotraj katerih je moč zagotoviti sodelovanje zasebnega in javnega kapitala ob sklenitvi koncesijske pogodbe. Ti dve oviri oz. omejitvi dopuščata možnosti iskanja najboljših rešitev. Vloga države je v prvem delu predvsem v zagotovitvi primerne okolja za možno skupno nastopanje zasebnega in javnega kapitala, torej tudi interesov zasebnikov - lastnikov kapitala ter javnih interesov in ciljev. Država oz. njene institucije ohranjajo vlogo regulatorja s ciljem doseganja kompromisa med različnimi interesi subjektov, ki vstopajo v proces in med kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji posameznikov, partnerjev in družbene skupnosti. (Martinand, 1994, str. 3 do 15) Oblike sodelovanja javnega in zasebnega kapitala se razlikujejo predvsem v naslednjih točkah:

- kdo upravlja s premoženjem in na kakšen način;
- kdo infrastrukturo upravlja in jo vzdržuje;
- kdo investira kapital oz. kakšno je razmerje pri investiranju kapitala;
- kdo, v kolikšni meri in na kakšen način prevzema poslovna in ostala tveganja;
- koliko časa traja sodelovanje med javnim in zasebnim kapitalom.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je izrednega pomena za javno upravo, saj jo bogati z izkušnjami podjetniškega delovanja in upravo do neke mere modernizira. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem mora biti eno od orodji s katerim je moč reševati kompleksne probleme, ki se pojavijo v zvezi z realizacijo infrastrukture ali javnih storitev. Pojem partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem je moč opisati kot skupek

različnih formul, ki omogočajo povezovanje zasebnih podjetji v konzorcij in dalje dogovarjanje z javno upravo o zagotavljanju javnih storitev. Dogovarjanje je dolgotrajno in zapleteno, mora pa omogočati tudi trajno spremljanje oz prilagajanje. Partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem lahko razložimo kot obliko sodelovanja med javnim in zasebnim, kjer se združi več investorjev z namenom:

- načrtovati, pripraviti projekt;
- zgraditi in upravljati infrastrukturni projekt.

Projekt bi javna uprava sicer zagotovila preko različnih javnih naročil, vendar le-tega ni sposobna izvesti zaradi pomanjkanja javnih sredstev, torej bi bila realizacija le-tega časovno omejena. Bistveni prispevek privatnega kapitala je torej v tem, da se zmanjšuje proračunsko breme oz. zadolženost. Stroški storitev v primerih cestnih investicij so preneseni na direktne uporabnike, javna uprava pa pri nekaterih primerih sodeluje v obliki subvencij. Partnerstvo javnega in privatnega sektorja v primerjavi z javnim naročanjem dopušča optimiranje projektov in povečanje donosa na dano investicijo. Prednosti se kažejo v naslednjih elementih:

- obstaja tesna povezava med zasnovo projekta, projektno rešitvijo in izvedbo ter nadalje vzdrževanjem projekta;
- možna je inovativna zasnova in učinkovito upravljanje;
- poudarek partnerstva je na zagotavljanju čim boljših storitev, ki jih koristijo uporabniki, upravljalec išče dodatne tržne priložnosti (npr. oglaševanje preko neprometne signalizacije, najemnine obcestnega prostora, izvajanje spremljevalnih storitev na avtocestah);
- celovitost projekta od zasnove preko realizacije – izgradnje in upravljanja z vzdrževanjem omogoča minimizirati skupne stroške tekom celotnega obdobja;
- javni sektor je zainteresiran za čim višji standard, ki ga nudi infrastruktura, pri tem pa je tudi stimuliran, da uvaja nove storitve in s tem nove – dodatne prihodke.

Javni sektor z razbremenitvijo vodenja investicij lahko v celoti posveti nadzoru nad opravljanjem storitev in nadzoru nad standardi upravljanja in vzdrževanja. Zasebni operater pa išče optimalni nivo vzdrževanja, da zagotavlja optimalno storitev za optimalen obseg stroškov. Osnovno vodilo projekta morajo biti družbeno ekonomske in socialne koristi projekta, finančne koristi oz. dobički projekta morajo biti podrejeni prvotnemu cilju. Skupen projekt sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem pomeni zmanjševanje obremenitev proračuna, sredstva so tako na voljo ostalim proračunskim izdatkom npr. socialnim transferjem, zdravstvu, šolstvu,... . Finančna konstrukcija projektne sodelovanja med javnim in zasebnim sloni na usklajeni porazdelitvi tveganj med obema strankama. Javna uprava svoje tveganje zmanjša, odpraviti pa ga ne more.

Ekonomске in socialne koristi ostajajo v središču interesov javnega in privatnega sektorja. Državni upravi ostaja skrb za zagotavljanje storitev med tem, ko je skrb za izvedbo investicije

prenesena na privatno družbo. V fazi upravljanja in vzdrževanja projekta tako državna uprava preko standardov kontrolira izvajanje storitev privatnega partnerja. Implementacija sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem pri realizaciji infrastrukturnih projektov pomeni, da javna uprava svoje vire lahko koncentrira na tiste vrste izdatkov, ki jih mora zagotavljati po svoji vlogi, ni pa nujno, da so ti projekti tudi rentabilni. Privatni partner ima jasen interes in sicer, da z optimizacijo skupnih stroškov zagotovi čim donosnejši projekt vzporedno s tem pa skrbi, da je realizacija projekta čim hitrejša, saj je skrajševanje časa izdelave ključnega pomena za čim prejšnjo realizaciji predvidenih prilivov od cestnin.

Pri klasičnem financiranju je predvsem drugi cilj, to je čim hitrejša izgradnja podrejen finančnim možnostim proračunskih virov. Skrajševanje časov gradnje projektov, ki ga zasleduje privatni kapital nedvomno spodbuja hitrejši gospodarski napredek države. Nenazadnje pomeni hitrejša in večja realizacija projektov tudi dodatne politične prednosti za tiste, ki so tako realizacijo podprli. To vprašanje je posebej aktualno tudi v Sloveniji, ko javnost pri definiranju nacionalnih interesov med bistvene razvojne potencialne uvršča čim prejšnjo izgradnjo avtocestne infrastrukture. Pospeševanja izgradnje projektov, uvajanje novih sodobnih tehnik upravljanja in vzdrževanja doprinese k hitrejši modernizaciji celotnega gospodarstva. Ravno tako je izvedba projektov usmerjena v zagotovitev kakovosti storitev in je možno bolj upoštevati potrebe na strani povpraševalcev storitev.

Zasebna oblika financiranja storitev omogoča tudi hitrejši razvoj finančnih trgov, saj financiranje teh storitev zahteva številne in različne vire financiranja, hkrati pa omogoča zasebnim operaterjem dostop do finančnih trgov v tujini. Za tak dostop je ključnega pomena, da v privatni družbi med družbeniki oz. delničarji projekta nastopajo zaupanja vredna imena. S tem se podoba države, ki izvaja take storitve na finančnih trgih izboljšuje.

Javna uprava se z implementacijo partnerskih projektov javnega in zasebnega sektorja osvobodi upravljalških nalog, zato se lahko posveti izvornim funkcijam uprave, kot so priprave systemske zakonodaje, oblikovanje pravil, standardov in različnih predpisov. Javna uprava se izogne vlogi lastnika in upravljavca infrastrukture. Ključni dejavnik partnerskih projektov pa je tudi ciljni razvoj infrastrukture usmerjen k povpraševanju po storitvah. Partnerske projekte lahko z vidika organizacije definiramo kot delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje pod pogoji določenimi v pogodbenem odnosu. Nedvomno pomeni projekt partnerstva med javnim in zasebnim tudi prihod novih, kvalitetnejših tehnologij na eni strani, na drugi strani pa prihod novega znanja tako pri gradnji, financiranju projektov in upravljanju ter vzdrževanju.

Praktično pri vseh projektih partnerstva javna uprava kot zasebni sektor za pogajanja in izvajanja pogodbe najamejo neodvisne strokovnjake, ki so ponavadi iz uglednih mednarodnih svetovalnih organizacij. S tem je omogočen tudi pretok znanja, sodobnih organizacijskih oblik na lokalno delovno silo. Nemalokrat ugledna svetovalna podjetja za realizacijo projekta že v začetni fazi projekta angažirajo lokalno delovno silo, ki jo deloma izšola, da lahko

pomaga pri vodenju projekta. Kvalitetno pripravljen projekt, ki upošteva socialne, ekonomske in tudi finančne koristi, vpliva pozitivno na gospodarstvo in politično stabilnost. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem sega običajno v obdobja večja od petnajst let, zato so ti projekti praktično neodvisni na vplive različnih politik oz. volitev. Na drugi strani pa se je potrebno zavedati, da bodo projekti primerno sprejeti v javnosti le tedaj, ko (Namlard, 2000, str 7-9):

- bo javnost seznanjena z razlogi za izvajanje takih projektov;
- bo administracija primerno izšolana in bo sposobna prevzeti bremena priprave projektov in
- v javnosti ne bo prisoten vtis o hitenju s takimi projekti ter
- bodo v državi ustvarjeni primerni zakonodajni pogoji za realizacijo takih projektov.

Partnerstva koristijo predvsem tedaj, ko je z javnimi sredstvi projekt v določenem časovnem obdobju nemogoče realizirati in je partnerska oblika projekta primerna alternativa klasičnemu načinu financiranja projektov. Javna uprava ima v svojih programih številne projekte, ki bi jih bilo potrebno realizirati, vendar je pomanjkanje financ pogosto razlog za odmik pri realizaciji projektov. S privatno javnim partnerstvom pa javna uprava zagotovi večji obseg realizacije javnih storitev in v večji meri zadosti povpraševanju po infrastrukturi na trgu. Jasno je, da mora javna uprava za dodaten obseg storitev v pripravo projektov vložiti večje napore, del sredstev rezervirati za pripravo takih projektov ter vzpostaviti primerne organizacijske strukture, ki so se sposobne spopasti z novimi izzivi.

Še vedno ostaja izhodišče, da mora biti še pred začetkom iskanja privatnih partnerjev izkazana družbeno ekonomska upravičenost projekta oz. morajo biti postavljeni kriteriji finančne soudeležbe javnih sredstev. Še tako kvalitetne oblike sodelovanja in natančno razdelne zadolžitve projekta ne morejo nedonosnega projekta napraviti donosnega. V kolikor gre za projekte, ki ne izkazujejo direktne ekonomske upravičenosti, bo javna uprava morala v času trajanja projekta le tega subvencionirati. Za projekte partnerstva med javnim in privatnim sektorjem je značilno, da želita obe entiteti od skupnega projekta potegniti koristi. Javna uprava maksimizira družbeno ekonomske učinke med tem, ko je interes privatnemu sektorju doseči čim večji donos na vloženi kapital. V bistvu sta si parcialna cilja posameznega partnerja divergentna, torej nista skupna, skupna je skrb za uspešno realizacijo projekta. Obema partnerjema je ves čas pomemben skupen interes, to je kvalitetna in uspešna izvedba celotnega projekta. Cilj privatnega partnerja in cilj javnega sektorja sta vsak na svojem polu. V projektu je potrebno doseči uravnoteženje obeh polov, torej, da družba od vložka dobi čim večje družbeno ekonomske in socialne koristi in da privatni kapital doseže vsaj minimalno zahtevan donos na kapital. Poseben primer v partnerskih projektih predstavljajo tisti projekti, ki so direktno ali indirektno družbeno ekonomsko upravičeni, niso pa direktno rentabilni.

To pomeni, da direktni uporabniki s plačili cestnin ne zagotavljajo rentabilnega projekta. V teh primerih nastopi problem določitve cene storitve (cestnine za prevoženo razdaljo) in

povezane elastičnosti povpraševanja na ceno te storitve, oz. potrebnost državnega subvencioniranja. Privatni partner je namreč s pogodbo z javnim sektorjem zavezan, da višino tarif določa skladno s pogodbenimi določili, torej je le-ta navzgor omejena. Po drugi strani pa je privatni partner dolžan optimirati višino cestnine tudi glede na odlive zaradi cestnine. Gre za določitev optimalne točke, pri kateri so prilivi od cestnine optimalni pri danih omejitvah. Analize prometnih obremenitev in napovedi pričakovanih prometnih obremenitev so predmet predhodnih študij, ki so izdelane še pred podpisom koncesijskih pogodb.

Oba partnerja pripravita napovedi in določita meje za tarife, ki jih bo lahko koncesionar uveljavil po izgradnji infrastrukture. V primerih, da pričakovane prometne obremenitve in pričakovane tarife ne generirajo zadostnega finančnega toka, ki bi omogočal, da bi privatni partner v celoti pokrili obveznosti iz kreditov, ki jih mora najeti in ne bo zagotavljal niti minimalnega donosa, tedaj je javni partner obvezen v določeni meri subvencionirati projekt. S tem javni upravi še vedno ostaja določeno proračunsko breme, vendar je običajno zamik med začetkom izgradnje in subvencijami, saj so le te v veliko primerih vezane šele na dokončno izgrajen projekt. Tak način subvencioniranja projektov še dodatno sili privatnega partnerja k čim hitrejši izgradnji projekta. Pri projektih, ki se ne izkazujejo kot rentabilni in je nujno subvencioniranje s strani javnega sektorja, obstaja nevarnost, da javna uprava ne bo sposobna v predvidenih časovnih okvirih pripeljati projekta do podpisa partnerske pogodbe.

Javna uprava je namreč zaradi političnih in družbeno ekonomskih učinkov zainteresirana za čim prejšnjo najavo oz. promoviranje projekta, sledijo celo razpisi, ki pa še niso v celoti dozoreli, zato je prisotna nevarnost, da se javni razpisi zavlečejo, saj tehnični pogoji niso v celoti dozoreli. Podobno je za skupnost bolje, da projekt še nekoliko zadrži in s tem v določeni meri zmanjša in odloži predvidene subvencije, saj se povpraševanje s časom običajno povečuje, skladno z rastjo prometnih obremenitev. Tako ravnanje »kupovanje časa« lahko projektu zelo škodi, saj povzroča dodatne stroške, še posebej le-te utrpi privatni sektor. Nedvomno je potrebno take načine omejiti oz. jih zaježiti s postavitvijo jasnega in natančnega terminskega plana aktivnosti, ki jih morata opraviti oba partnerja, da bi dosegla podpis pogodbe v pričakovanem času.

Procesi priprave BOT oz. koncesijskih projektov so dolgotrajni, končni izid pa se ne konča vedno z implementacijo projekta. Finančna konstrukcija takih projektov je kompleksna, garancij ne daje država oz. javni sektor temveč za projekt garantira koncesionar. Garancija za projekt običajno temelji na pričakovanih prihodkih projekta. Stroški financiranja projekta so nedvomno višji kot bi bili v primerih, da bi država nastopala kot garant za najete kredite. Glede na dejstvo, da garancije za najete kredite zagotovi koncesionar nastali dolgovi ne bremenijo oz. ne povečujejo javno finančnega dolga države.

BOT projekti pomenijo razbremenjevanje javnih financ, le te se usmerijo v tiste investicijske projekte za katere takšne oblike partnerstva med javnim in zasebnim niso mogoče (npr. šolstvo) ali so možnosti omejene (npr. zdravstvo). Vključitev privatnega kapitala v javno

infrastrukturo pa pomeni tudi omejevanje tradicionalnih državnih monopolov in širitev konkurence, še posebej tedaj, ko ima država več koncesionarjev in s postavljanjem tehničnih standardov nadzoruje uspešnost graditve, upravljanja in vzdrževanja. Država v pogajanjih ob dodelitvi koncesije s posebnimi bonifikacijami lahko tudi stimulira ponudnike k inovativnosti in uvajanju novih tehnologij. Tako mora procedura omogočiti ponudnikom, da predlagajo alternativne rešitve in izboljšave v okviru izvedbe projekta. Države, ki želijo privabiti privatni kapital v infrastrukture projekte morajo oblikovati državno strategijo vključevanja privatnega kapitala iz katere izhaja jasen interes države. Taka strategija mora imeti v politični javnosti tudi primerno podporo. Nadalje je eden od potrebnih pogojev zakonodaja, ki uredi področje vključevanja privatnega kapitala v javno infrastrukturo - področni zakon, ki mu sledijo ostali akti, ki urejajo področje tujih naložb, davčne zakonodaje, ipd..

Bistvenega pomena je področni zakon, ki definira postopke in akterje, ki nastopajo v procesu in jim določi tudi jasno vlogo. Nedefinirane vloge posameznih institucij in organov v postopkih namreč delujejo destimulativno na potencialne investitorje. Številni zakoni, ki le v enem segmentu urejajo področje koncesij, namreč pogosto niso skladni z drugimi zakoni ali tudi ne definirajo povsem jasne in precizne vloge posameznih akterjev v teh postopkih. Navedeno povzroči nejasnost procedur in vlog posameznih institucij in bistveno oviro za uspešno vključevanje privatnega kapitala v izgradnjo javne infrastrukture.

Vloga države je posredna in sicer običajno država, vsaj v začetni fazi, garantira minimalni prihodek, lahko določi npr. višino cestnine, tunelnine. Država lahko s ciljem, da na avtocesti ohranja obseg prometa, določi zgornjo vrednost cestnine, razliko nad to vrednostjo pa zagotavlja direktno koncesionarju. Pogosto država tudi zagotavlja določen vložek v projekt in s tem naredi projekt bolj privlačen za potencialne investitorje, npr. zagotovi zemljišča, idejne projekte itd.. Države se pogosto poslužujejo tudi posebnih davčnih olajšav za tuje investitorje in s tem postanejo projekti privlačnejši. V primerih avtocest, kjer je pričakovani denarni tok nezadosten za uspešnost projekta, država lahko nameni investitorjem dodatne prihodke tudi npr. iz drugih odsekov avtocest. Tak primer je predvsem na tistih projektih, ki so investicijsko dražji po kilometru avtoceste od povprečne vrednosti ostalih avtocest po kilometru.

Države se v nekaterih primerih tudi obvežejo, da ne bodo izvajale aktivnosti (npr. rekonstrukcij vzporednega omrežja avtocesti), ki bi pomenilo možnost odliva prometa na vzporedno cestno omrežje. Država se torej obveže, da s svojimi aktivnostmi ne bo omejevala povpraševanja po storitvi, ki je izvedena po BOT modelu, oz. ne bo nudila konkurenčne ponudbe. Javna uprava je v primerih proračunskega financiranja obremenjena s številnimi nalogami, pogosto slabim stanjem infrastrukturnih storitev, omejenih finančnih virov, prevelikim številom zaposlenih, s slabo učinkovitostjo, prenizkimi cestninami,... tedaj mora nastopiti faza, v kateri sledi prehod iz stanja »delati« v stanje »dati delati«. Naloge javne uprave se tedaj osredotočijo v zagotavljanje regulative (tehnične, okolje varstvene,...), ki bi omogočila izvedbo koncesijskih projektov. Vsak primer projekta partnerstva med javnim in

zasebnim predstavlja edinstven primer, toda izkušnje drugih je moč s pridom uporabiti tudi pri snovanju novih projektov. Izkušeni svetovalci, ki jih ponavadi angažira javna agencija, bodo na podlagi specifičnih pogojev posameznega projekta znali presoditi in prenesti izkušnje drugih projektov.

Ključnega pomena pri tem imajo domače konzultantske hiše, ki imajo bogate izkušnje pri pripravi in vodenju projektov, predvsem pa so dobro seznanjeni z družbenim okoljem, regijskimi in lokalnimi pogoji. Bodoči koncesionar zaradi navedenih razlogov želi v čim večji meri izkoristiti prednosti, ki jih nudi lokalna delovna sila, koncesionar običajno pripelje le visoko izobraženo delovno silo za specifična področja koncesijske pogodbe.

4. MODEL VKLJUČEVANJA PRIVATNEGA KAPITALA V GRADNJO JAVNE INFRASTRUKTURE

Država oz. vlade posameznih držav upajo, da bodo lahko novo infrastrukturo gradile na osnovi privatnih sovlaganj, še posebno, ker je financiranje na osnovi državnih garancij v posameznih državah omejeno. Nekatere omejitve, ki jih imajo posamezne države, so posledica posebnih aranžmajev z mednarodnim denarnim skladom. Možnosti za hitro modernizacijo in razvoj infrastrukture vidijo predvsem v različnih modelih privatnih sovlaganj, ki sledijo dvema glavnima ciljema in sicer:

- javne finance bi lahko namenili dejavnosti v katerih privatna sovlaganja niso mogoča;
- infrastrukturo bi v doglednem času izgradili oz. jo modernizirali.

Pri tem npr. Evropska banka za obnovo in razvoj (Cornwell, 1995, str.110) opozarja na dva pomembna kazalca, ki jih mora model upoštevati že v samem izhodišču, ko se začne s pripravo modela:

- kazalec ekonomske upravičenosti (economic viability) in
- kazalec finančne rentabilnosti projekta (financial viability).

Prvi kazalec upošteva predvsem direktne in delno tudi indirektno stroške in koristi neposrednih uporabnikov cestnega omrežja, drugi kazalec pa je rezultat izračuna kazalcev finančnega toka, ki ga generira projekt. V kolikor se projekt izkazuje za družbeno ekonomsko upravičen in je hkrati tudi finančno donosen, potem bo model dokaj enostaven. V primeru, ko pa projekt izkazuje družbeno ekonomsko upravičenost, finančni tok pa ni zadosten, bo model zahteval jasno določene dodatne subvencije, ki jih bo morala država nameniti projektu, če želi za projekt pridobiti koncesionarja. Državne subvencije projektom, ki se ne izkazujejo za finančno rentabilne, so možne ob jasni politični volji. Gre za dokaj jasno opredelitev, da se s projektom prične oz. nadaljuje, saj so pričakovane družbene koristi zadostne, da opravičujejo subvencioniranje projekta. Država v posameznih letih z namenom zagotovitve ustreznega servisiranja dolgov, projektno družbo oz. koncesionarja subvencionira. Ponavadi je subvencioniranje potrebno v fazi gradnje. Vložek države lahko razumemo tudi kot delež, ki ga država vloži za dosego družbenih koristi skupnosti. (Beltradi, 1995, str. 11 in 12) Vložek oz. subvencijo lahko država iz ustvarjenega finančnega toka v kasnejšem obdobju dobi povrnjen.

Projekt, ki mora biti subvencioniran s strani države, težje privabi prave investitorje. Lažje pa se v koncesijski konzorcij vključijo gradbene operativne gospodarske družbe, ki v projektu vidijo priložnost predvsem zaposlitve kapacitet ter vir prihodka. Projekti, ki morajo biti zaradi

nezadostnega finančnega toka subvencionirani morajo imeti še večjo politično podporo. Za uspeh teh projektov pa je zelo pomembno, da vire sredstev zagotavljajo tudi priznane razvojne banke oz. razvojne finančne institucije.

Medtem, ko je strošek kapitala podoben v državah EU in centralnih in vzhodnoevropskih državah, pa so koristi v teh državah od infrastrukturnih projektov sorazmerno manjše. Izgradnja avtocestnega odseka je tako rekoč fiksni strošek ne glede na to ali bo odsek uporabljalo 5000 vozil povprečno na dan ali pa bo ta odsek uporabljalo 30000 vozil povprečno dnevno. Razlogi za manjše koristi so predvsem v nižjih prometnih obremenitvah in nižjih dohodkih, ki ima za posledico manjše časovne prihranke. Tako je pogosto ekonomska interna – notranja stopnja donosa projekta dokaj nizka. Navedeno situacijo še dodatno poslabša uvedba cestnine, ki povzroči odliv prometa na paralelno omrežje. Izkušnje EBRD pri pripravi takih projektov kažejo, da maksimizacija prilivov od cestnine lahko povzroči tudi do 50 % odliv prometa iz avtoceste.

Evropska zveza se je v začetku devetdesetih let odločila ustanoviti Evropsko banko za obnovo in razvoj z namenom, da pospeši tranzicijo v odprto tržno gospodarstvo in razvija privatno in podjetniško pobudo. Povsem jasno je namreč, da brez močne podpore razvojnih bank ne bo mogoče privatnega sovlaganja, oz. bi podpora razvojne banke omogočila javnemu sektorju zastaviti in strukturirati projekt, ki bi ga lahko banka delno projektno financirala. Ne glede na to strateško naravnost pa bi banka kljub vsemu podprla le »bankable« projekte, to pomeni:

- da bi moral biti količnik pokritja dolga vsaj 1.5 za vsako leto odplačila dolga (senior debt cover ratio) in
- da je stopnja pokritja dolga do konca ročnosti kredita vsaj 2, z vključenimi subvencijami države.

Evropska banka za obnovo in razvoj (Cornwell, 2000, str. 7-10) pri promociji in financiranju projektov cestne infrastrukture ugotavlja, da bi velike investicijske potrebe na področju cestne infrastrukture v državah Centralne in Vzhodne Evrope, ki se v večini financirajo iz javnih sredstev, lahko nadomestila privatna oblika financiranja, za kar je odločilnega pomena politična volja v posamezni državi.

EBRD posebej podpira izdvajanje sredstev za gradnjo cestne infrastrukture v posebnih skladih, še posebej, ker tak način zagotavlja boljšo preglednost. Nadalje podpira plačilo cestnine, kot obliko obremenjevanja posameznega uporabnika z namenom, da sčasoma pomeni zbrana cestnina vir gradnje in vzdrževanja avtocest.

Taka oblika zbiranja sredstev pomeni nujne spremembe v delovanju javnega sektorja, ki lahko sčasoma preide iz izključne naročniške vloge v vlogo kupca storitev. Take spremembe pomenijo prehod v podjetniške oblike delovanja. Oblike privatnega vlaganja morajo biti

podprte z jasnimi pravili igre, pogoji in standardi, ki mora definirati javni sektor v samem začetku priprav na privatna sovlaganja.

Koncesionarji v državah EU v skoraj vseh primerih prevzamejo tveganja povezana s prometom na cesti in pobrano cestnino. V državah Centralne in Vzhodne Evrope je glede na obseg prometa, dokaj nezanesljive napovedi in slabše historično statistične podatke manj možnosti, da bi privatni sektor v celoti prevzel taka tveganja. Kratkoročno in srednjeročno je primerneje razmišljati o obliki, da koncesionar dobi plačila na osnovi nudenja potrebnih uslug. Podobno velja tudi za ostala tveganja (stroški gradnje, roki dokončanja,...), ki so v državah z dolgoletno tradicijo v celoti na ramenih privatnega sektorja, bodo v začetni fazi v državah Srednje in Vzhodne Evrope morala vsaj delno ostati na javnem sektorju. Države bodo morale dosledno poskrbeti za oblikovanje zakonodaje, ki bo omogočila tržno nastopanje in preprečevala monopolne položaje posameznih subjektov. Države pogosto velik del sredstev namenijo vzdrževanju infrastrukture, ki sicer omogoči praktično ekskluzivno udeležbo domačih podjetji in s tem večjo zaposlenost, posledično pa je manj sredstev namenjeno razvoju omrežja cest.

Glede na navedene značilnosti projektov privatnega sovlaganja v državah Centralne in Vzhodne Evrope ni pričakovati hitrega razvoja klasičnih koncesijskih projektov, pri katerih bi bila vloga države povsem nadzorna. V teh projektih bodo morala javne agencije aktivno sodelovati pri pripravi projektov in nositi del tudi finančnih tveganj. EBRD eno od možnosti razvoja teh projektov vidi v dopolnitvi klasične oblike koncesije v Joint Venture Concession Company model na naslednje načine (Cornwell, 1995, 116):

- država bo bodočemu koncesionarju prepustila tudi del že zgrajene infrastrukture;
- država bo morala projekt sofinancirati iz cestnih fondov s ciljem, da zagotovi zadostne prihodke, ki bi pokrili obveznosti iz investicijskih kreditov koncesionarja;
- s posebnim sporazumom se koncesionar in javna agencija dogovorita za delitev dobička, s tem, da se državi z dobičkom povrnejo sredstva, ki jih je vložila v začetno fazo projekta;
- ročnost klasičnih komercialnih posojil običajno ne bo zadostna, zato bo potrebno refinanciranje s strani razvojnih bank, ki bi nudile kredite z daljšim rokom zapadlosti (npr. 20 let in več);
- projekt bo moral biti pripravljen tako, da bo omogočal fazno izgradnjo, kar pomeni, da v zelo zgodnji fazi začel delno generirati prihodke.

Projekt bi inicirala država z razpisom, s katerem bi poiskal potencialnega partnerja (sponzorja projekta), ki bi ustanovil posebno družbo, v kateri bi bil tudi lastniški vložek države (gre za delno javni in delno privatni kapital). S tako oblikovano družbo bi država nadalje sklenila koncesijsko pogodbo, na osnovi katere bi razvila projekt. Ta družba bi nato izbrala operativno gradbeno podjetje, ki bi ponudilo garantirane cene za gradnje prve faze, lahko pa tudi naslednjih faz.

Tako ustanovljena družba bi z razpisom pridobila tudi upravljalca in vzdrževalca. Cestnina bi morala biti postavljena na mejo, da bi zagotavljala še minimalno upravičenost projekta, dejansko dosežena bi pa bila lahko nižja, s tem, da bi država posebni družbi plačala manjkajoči del v obliki »shadow toll«. V času, ko bi projekt generiral zadosten denarni tok za poplačilo stroškov upravljanja in vzdrževanja, servisiranja dolgov in zagotavljanja donosov na vloženi kapital, bi sledila druga faza projekta, ki bi jo vodil neodvisni konzultant. V tej fazi bi bil objavljen javni razpis za gradnjo naslednje faze.

Če bi bile vse prispele ponudbe za izgradnjo dražje od cen, ki bi jih ponudil prvotni sponzor projekta, bi s poslom nadaljeval prvotni sponzor, v nasprotnem primeru pa bi bil izbran najugodnejši ponudnik. Prihranki, tj. razlika med najnižjo ponudbo in ceno, ki bi jo ponudil prvotni sponzor, bi se delili po naprej določenem deležu in sicer koncesijski družbi in operativnemu gradbenemu podjetju. Država bi ohranila vpliv na določitev višine cestnine, hkrati bi bila tudi delni lastnik družbe, zato bi s tem nosila tudi del komercialnih tveganj. Prednost takega modela se kaže predvsem v tem, da so komercialna tveganja deljena, nosi jih tudi država. S tem je projekt bolj zanimiv za vlagatelje, hkrati pa obstaja možnost pridobitve državnih donatorskih sredstev, saj je država lastniško udeležena v projektu.

4.1. OSNOVNE ZNAČILNOSTI MODELA

Vsebinsko in organizacijsko bo model vključevanja privatnih virov v financiranje avtocestnih projektov moral zajeti naslednje elemente projekta:

- projektiranje;
- izgradnjo;
- financiranje;
- upravljanje in vzdrževanje ter
- prenos infrastrukture.

Naloge, ki bi jih posamezen akter moral prevzeti, so v prvi vrsti odvisne od oblike sodelovanja med koncesionarjem in javno agencijo oz. državo. Če v začetku izhajamo iz osnovnega modela, v katerem so vse funkcije praktično na strani države, le vloga izgradnje je na osnovi različnega javnega naročila predana gospodarskim družbam. V takem primeru bi bila shema projekta dokaj preprosta, povezave in medsebojne odvisnosti pa dokaj jasne. V primerih koncesij pa se osnovna organizacijska shema projekta bistveno bolj razveja in ima večje število akterjev in povezav. (Financing transport infrastructure seminar, 1998, strani 18-34)

Analiza koncesijskega modela mora biti zasnovana na osnovi vseh ključnih predpostavk. Analizirati mora vse, tako pozitivne kot tudi negativne učinke projekta. Sama finančna analiza pa da osnovne informacije o projektu, predvsem:

- kakšni bodo finančni prilivi in odlivi projekta in
- kako bodo časovno razporejeni odlivi in prilivi.

V osnovi mora analiza finančnega toka:

- upoštevati življenjsko dobo projekta, ta se pri avtocestnih projektih giblje običajno med 20 in 30 leti;
- ugotoviti skupne stroške projekta, po posameznih skupinah stroškov (zemljišča, odškodnine, gradbeni stroški, oprema, nadzor, kontrola kvalitete,...);
- prihodke, ki jih generira projekt, v primeru avtocest je glavni ali celo edini prihodek pobrana cestnina, je tesno povezana z pričakovanimi prometnimi obremenitvami upoštevajoč cestnino;
- preostalo vrednost projekta, gre za vrednost, ki bi jo imel projekt ob koncu obdobja;
- prilagoditve zaradi pričakovane inflacije se ponavadi rešuje z uporabo metode stalnih cen;
- finančno stabilnost projekta, da so za vsako posamezno leto zagotovljeni viri za pokritje pričakovanih stroškov;
- diskontno stopnjo;
- izkazati kazalce uspešnosti projekta, finančno donosnost projekta (FIRR – finančno notranjo stopnjo donosa in FNPV finančno čisto sedanjo vrednost projekta.). Oba indikatorja se izračunata za investicijo in za investirani kapital.

Ekonomska in finančna ocena bi morala biti v celoti izdelana s strani države. Podati mora vsa izhodišča o modelu. Odgovori o ekonomski upravičenosti, finančni donosnosti, pravnih okvirih in tehničnih možnostih bodo osnovni robni pogoji za oblikovanje povezav posameznih udeležencev v koncesijskem modelu.

4.2. VLOGA POSAMEZNIH AKTERJEV PRI PRIPRAVI PROJEKTA

4.2.1. VLOGA SPONZORJEV PROJEKTA

Za izvedbo projekta sponzorji projekta oblikujejo skupno družbo, običajno v oblik »joint venture« družbe - SPC družba (angl. Special purpose company). Vanjo partnerji vložijo kapital, iz katerega se financira del same gradnje projekta, preostali (večinski) del pa se financira z dolžniškimi viri. Osnovni viri koncesionarski družbi za financiranje projekta so (Mrak, 2002, str 34):

- lastniški kapital, gre za vložek lastnikov posebne družbe;
- dolžniški kapital – krediti, ti se poplačajo prioriteto in
- mezzanine krediti, gre za subordinirane kredite, poplačilo le-teh je odvisno od ustvarjenega denarnega toka.

Viri kapitala za financiranje projekta so:

- lastniški kapital sponzorjev projekta;
- institucionalni vlagatelji, to so ponavadi pasivni vlagatelji;
- izdaja obveznic in delnic na domačem ali na tujih trgih;
- investicijski skladi, ki pogosto vlagajo lastniški kapital in so aktivni investitorji, običajno sodelujejo tudi pri upravljanju družbe oz. projekta;
- komercialne banke, le-te zagotovijo kratkoročne in srednjeročne kredite, namenjene gradnji in zagotovitvi obratnega kapitala in
- izvozne kreditne agencije, razvojne banke, te zagotovijo dolgoročne kredite.

Skupaj morajo kapital in najeti krediti oz. ostale oblike virov pokriti celotne investicijske stroške, stroške povezane s krediti (stroški financiranje in obveznosti iz investicijskih kreditov) in stroške upravljanja in vzdrževanja. SPC – družba, ki je ustanovljena po zakonodaji države, kjer se izvaja projekt, je bodisi z omejeno odgovornostjo, v primeru manjšega števila partnerjev oz. gre za delniško družbo. Ustanovitev posebne družbe je smiselna po pridobitvi osnovnih informacij o projektu, predvsem morajo biti dokaj jasni naslednji elementi:

- ali je projekt družbeno ekonomsko upravičen;
- ali generira zadosten finančni tok iz katerega bi se lahko poplačali najeti krediti za gradnjo in bi zagotavljal pričakovani donos na kapital;
- ali je v primeru, da je projekt družbeno ekonomsko upravičen in družbeno sprejemljiv, ne bo pa generiral zadostnega finančnega toka, v državi volja, da bi agent subvencioniral projekt.

Na podlagi osnovnih elementov projekta in zaključkov predhodnih študij upravičenosti oz. študij investicijskih možnosti sponzorji projekta preverijo ali obstajajo realne osnove za ustanovitev posebne investicijsko upravljaljske družbe, ki bi aktivno sodelovala pri pripravi projekta. Ustanovitev posebne družbe je najtesneje povezana z izračunom pričakovanega finančnega toka projekta in oblikovanju pričakovanih bilanc družbe. Slednje predstavlja osnovo za določitev razmerja med financiranjem z lastniškim in dolžniškimi viri.

4.2.2. VLOGA BANK PRI PRESOJI PROJEKTA IN DODELITVI KREDITOV

Banke, ki sodelujejo na strani koncesionarja in nameravajo vložiti sredstva v obliki dolgoročnih kreditov ocenijo stroške izgradnje, stroške upravljanja in vzdrževanja ter ostale stroške vezane na projekt ter ocenijo realnost le-teh na podlagi sedanjih in pričakovanih prometnih obremenitev, ki so osnova za izračune pričakovanih prilivov od cestnine. Za banko je projekt sprejemljiv če so pričakovani prilivi večji od skupnih stroškov vsaj za več kot 30 %. Analiza občutljivosti je sestavni del ocene projekta. V njej se ugotovi, kako bi sprememba v ključnih predpostavkah vplivala na uspešnost projekta oz. ali je v primeru povečanja

stroškovnih postavk in zmanjšanje prihodkovnih postavk projekt še vedno finančno rentabilen. Banke, namreč pri preverjanju projekta upoštevajo bolj pesimistično – konzervativno oceno predvidenih stroškov gradnje, upravljanja ter vzdrževanja in pričakovanih prilivov od cestnin.

Poslovni načrt, ki ga oblikujejo sponzorji projekta in je osnova za pridobitev dolgoročnih virov financiranja mora najmanj zajeti:

- vse ključne stroške, ki se pojavijo pri izgradnji in nadalje vzdrževanju in upravljanju;
- oceno pričakovanih prometnih tokov in pričakovanih prihodkov od pobranih cestnin in pričakovanih prihodkov od ostalih spremljajočih dejavnosti;
- napovedan cash flow projekta in oceno finančne rentabilnosti;
- oceno družbeno ekonomske upravičenosti z vidika uporabnikov infrastrukture z oceno potrebnih subvencij projekta s strani države;
- analizo občutljivosti, in sicer kako sprememba posameznega parametra vpliva na uspešnost projekta;
- analizo dejavnikov tveganja in delitev tveganj med partnerje projekta.

Rezultati finančnih simulacij morajo dati oceno možnosti plačila obveznosti iz investicijskih kreditov, ki jih bo družba najela in možnosti plačil dividend lastnikom vložene kapitala v projekt. Zelo pomembno pri bančnih ocenah projektov je varnostni količnik, ki je sestavni del analize občutljivosti projekta in sicer predstavlja količnik varnosti razmerje med neto diskontiranim denarnim tokom (pred plačilom obveznosti iz kreditov) in vrednostjo kredita v istem časovnem preseku. Izračun se nanaša na:

- datum, ko je kredit odobren in
- presečni datum, ko je predvidena uporaba projekta in za vsako nadaljnje leto.

Pričakovani denarni tok se izračuna za:

- dobo, ki je enaka ročnosti kreditnih pogodb in
- celotno obdobje koncesije oz. celotno trajanje projekta.

Banke sprejmejo projekt, pri katerih je varnostni faktor:

- v času zapadlosti kreditov med 1.3 in 2.0 in
- v celotnem obdobju projekta pa med 1.8 in 2.5.

V vseh primerih je ključnega pomena tveganje projekta, dodelitev tveganj posameznemu partnerju v projektu in inštrumentom zavarovanja tveganja oz. obvladovanja le-tega. Varnostni faktor v času trajanja kreditov (zapadlost kreditnih pogodb) mora biti višji tedaj, ko je varnostni faktor v celotnem obdobju projekta nizek in analiza občutljivosti kaže, da je projekt občutljiv na spremembo ključnih parametrov. V začetku projekta je pri varnostnem faktorju 1,5 maksimalni delež kreditov za katere prevzamejo rizike poslovne banke do 66 %.

Kasneje, ko projekt generira prihodke, se ta delež lahko poveča. Banke z odobritvijo kreditov posredno prevzemajo predvsem naslednja tveganja, povezana s projektom:

- tveganja povezana s pravočasno izgradnjo projekta;
- tvegana povezana z začetnimi investicijskimi stroški in
- tveganja povezana s pričakovanimi prihodki projekta.

Banke v posameznih primerih od koncesionarja zahtevajo, da kot posebno obliko zavarovanja pričakovanega denarnega toka ustanovijo poseben bančni račun (izločeni račun, angl. »escrow accounts«), kjer se stekajo cestninski prilivi. Tak račun je omejeno dostopen, nanj mora koncesionar usmerjati del prihodkov, ki so izključno namenjeni servisiranju dolga. (Mrak, 2002, str 15) Zahtevnost financiranja obsežnih infrastrukturnih projektov se kaže predvsem v tem, da je doba vračanja projekta običajno dolga npr. med 15 in 20 let. Le malo katere poslovne banke lahko nudijo kreditne pogodbe z ročnostjo nad 15 let. Banke se zato običajno povežejo v sindikate in skupno zagotovijo kredite potrebne za izvedbo projekta in določijo vodilno banko. Banke pogosto zahtevajo, da za bolj tvegane projekte, to so npr. projekti, kjer gre za povsem novo infrastrukturo minimalne prihodke projekta garantira država. (Sarmet, 1994, str. 77,78)

4.3. TVEGANJA POVEZANA S PROJEKTNIM FINANCIRANJEM

Temeljni problem investicijskega odločanja je v tem, da sedanje odločitve sprejemamo na osnovi predvidenih oz. pričakovanih dogodkov oz. stanj v prihodnosti. Vsekakor so dobra podlaga napovedim podatki, ki so na voljo za preteklo in sedanje obdobje. Gotovost napovedi je zato v veliki meri odvisna od zadostne analize stanja, poznavanja razmer in poznavanja pričakovanega razvoja v regiji. Za uspešnost projektnega sodelovanja med javnim in privatnem kapitalom je temeljnega pomena določitev tveganj in njihova delitev. Nekateri avtorji navajajo (Djian, 1994, str 92-114), da lahko govorimo o koncesijah le v tistih primerih, ko je bistveni del tveganja na strani sponzorjev projekta. V prvi fazi projekta je ključnega pomena identifikacija dejavnikov tveganja, sledi ocena potencialnega učinka tveganja, način omejevanja oz. upravljanja z tveganji in nadalje alokacija dejavnikov med partnerji. Glavne kategorije tveganj so naslednje:

- tehnična tveganja;
- finančna tveganja;
- tveganja povezana s povpraševanjem – komercialna tveganja;
- tveganja povezana s prihodki projekta oz. celotnega *cash flowa*;
- tveganja višje sile;
- makroekonomska tveganja in
- pravna tveganja.

Delitev dejavnikov tveganja projekta temelji na dveh načelih:

- prevzeta tveganja morajo biti poplačana, pri čemer je količina tveganja, ki ga posamezni partner prevzame proporcionalna koristim, ki jih mora partner dobiti (finančno ali družbeno ekonomsko);
- posamezno tveganje nosi tisti, ki lahko preko svojih vzvodov zagotovi upravljanje le tega.

Pri projektnem načinu financiranja državna agencija in zasebni kapital nastopata vsak s svojimi interesi, vendar s skupnim ciljem, zato skleneta dogovore. Javni sektor želi zagotoviti čim boljše opravljanje javnih storitev, privatni operater pa želi prejeti pričakovani donos na vloženi kapital, v odvisnosti od pristojnosti za katere se pogodi z agencijo in glede na tveganja, ki jih prevzema. Skupni cilj obema partnerjema je zadovoljevanje potreb uporabnikov javne infrastrukture. Ključnega pomena pri različnih oblikah koncesij je dejstvo, da mora sodelovanje prinesiti koristi za oba partnerja, seveda, če so tveganja projekta ustrezno porazdeljena med partnerja oz. partnerje. Zasebni sektor prispeva svoje znanje, kompetence, sposobnosti inovacij, kvalitete vodenja, učinkovitost. Javni sektor s tem načinom razbremeni pritisk na proračunsko financiranje in s tem omogoči, da se javna sredstva porabijo za projekte, pri katerih je javno financiranje neobhodno. Gre torej za vzpostavitev sheme oz. modela med javnim in zasebnim kapitalom z razmejitvijo pristojnosti, odgovornosti in delitve tveganja projekta. Neuspeh partnerstva pomeni:

- za javni sektor izgubo zaupanja in dodatne pritiske na javno finančna sredstva in
- za zasebni kapital izgubo na vloženi kapital.

Tveganja, ki bremenijo enega partnerja se prenesejo na skupen projekt, v interesu obeh pa ostaja, da si tveganja delita, omejita in predvidita načine ukrepanja ob pojavljanju novih dejstev med trajanjem življenjskega ciklusa projekta. Koncesijska pogodba mora v okviru upravljanja s tveganji predvideti robne pogoje v katerih se bosta partnerja med trajanjem izvedbe projekta, ponovno pogajala. Za uspešno upravljanje z tveganji je nujno čim bolj zgodna identifikacija dejavnikov tveganja, ki bi lahko škodili projektu, ga spremenili ali celo pomenili opustitev projekta.

4.4. IDENTIFIKACIJA, DELITEV IN OMEJITEV TVEGANJ TER ALOKACIJA TVEGANJ

Upravljanje z dejavniki tveganja poteka v naslednjih štirih fazah (Aoust, 2000, str, 29): identifikacija oz. inventar dejavnikov tveganja;

- količinska in kakovostna analiza potencialnega vpliva vrste tveganja na celoten projekt;
- zmanjševanje in omejevanje dejavnikov tveganja;
- alokacija oz. delitev preostalega tveganja partnerju, ki ga lahko najbolj obvlada.

Glede na razvojne faze projekta razdelimo tveganja v naslednje kategorije:

- Tveganja, ki lahko nastopijo med pripravo zasnove projekta, projektiranjem in izgradnjo in imajo lahko samo tehnične, finančne in ekonomske posledice ali kombinacijo vseh posledic.
- Tveganja, ki lahko nastanejo med eksploatacijo projekta in zadevajo predvsem napovedi (npr. prometne obremenitve), oz. gre za dejavnike tveganja, ki so vezana na okolico projekta in zadevajo višjo silo, makroekonomske, institucionalne in pravne okvire.

Tabela 13: Tveganja povezana s projektom

Tveganja v fazi zasnove in izgradnje projekta	Tveganja v fazi izkoriščanja projekta
- dodatni stroški projekta	- spremembe povpraševanja- elastičnost
- spremembe terminskega plana	- spremembe v tarifah
- spremembe v zasnovi – rešitve, tehnologije	- spremenjeni stroški upravljanja in vzdrževanja
- kakovost izvedbe	- neplačevanje subvencij
- nepredvideni dogodki	- razširitev konkurenčnega prometnega omrežja

VIR: Lorrain, 1994, str.21-30

4.4.1. TVEGANJA V FAZI ZASNOVE IN PRIPRAVE PROJEKTA

Med tveganja, ki nastopijo v fazi zasnove projekta uvrščamo predvsem naslednja tveganja, ki so povezana :

- z dodatnimi investicijski stroški projekta;
- z zamudami pri realizaciji projekta – sprememba terminskega plana;
- s spremenjeno zasnovo projekta (tehnične in tehnološke rešitve);
- zagotavljanjem kakovosti izvedbe del (npr. kakovost izvedbe del podizvajalcev);
- z nepredvidljivimi dogodki (geološko geomehanske spremembe in spremenjeni vremenski pogoji, npr dolge in zelo hladne zime).

Pogosto se dejavniki tveganja v fazi zasnove projekta seštevajo, npr. sprememba plana izvedbe je povezana z dvigom stroškov projekta. Učinki na spremembi terminskega plana izgradnje in posledično predaje objekta v uporabo pa pomenijo neposreden izpad pričakovanih prihodkov projekta. Pogosto je tveganje pri zasnovi projekta povezano z izdajanjem dovoljenj, soglasji in zagotavljanjem zemljišč za gradnjo. Nemalokrat gre v fazi zasnove projekta tudi za podcenjene stroške projekta in opreme, kar zahteva kasneje dodatna sredstva, nadalje usklajevanja na različnih nivojih, posledično pa povzroči dvig začetnih investicijskih stroškov. Upravljanje s tehničnim tveganjem mora biti usmerjeno predvsem v preprečevanje vpeljevanja novih – še ne preverjenih tehnologij. Po drugi strani pa mora biti projekt zasnovan tako, da omogoči sponzorjem projekta določene inovacije in uporabo sodobnih tehnologij, kar navsezadnje pomeni racionalnejšo izgradnjo.

Eden od najbolj nepredvidljivih tehničnih dejavnikov tveganja je geološko geomehanski, ki ga je moč s primernim številom geološko geomehanskih raziskav, omejiti, a ne eliminirati.

Tovrstna tveganja so posebej velika v primerih zahtevnih podzemnih gradnjah (npr tuneli) oz. pri slabo nosilnih tleh npr. močvirna tla. V fazi zasnove projekta so najbolj problematične tiste aktivnosti, ki tvorijo kritično pot realizacije projekta. S takim slučajem se soočimo tedaj, ko je v terminskem planu potrebno opravljati zaporedne aktivnosti, kar pomeni, da mora biti posamezna aktivnost izvedena še pred začetkom naslednje aktivnosti. Zakasnitev neposredno pomeni, da je potrebno za doseg predvidenega zaključka projekta v nadaljnjih fazah skrajševati posamezne aktivnosti.

Nemalokrat se zgodi, da glavni izvajalec najame posamezne podizvajalce, ki lahko povzročijo zamude, na katere pa glavni partner nima vpliva oz. je njegov vpliv na doseganje rokov, omejen. Pogosto se tudi zgodi, da realizacijo terminskega plana lahko ogrozijo lokalni vplivi, kot npr. klimatski pogoji, oz. specifični pogoji temeljnih tal. Breme tveganj zamud in dodatnih stroškov v fazi zasnove in izgradnje nosijo običajno sponzorji projekta, le v primerih geoloških in geomehanskih pogojev je večji del tveganja prepuščen javni agenciji, saj le-ta ponavadi zagotovi preliminarne geološko geomehanske raziskave, na katerih temeljijo projektne rešitve. Tveganja zahtevnih vremenskih pogojev pa so ponavadi deljena med javnega agenta in sponzorje projekta.

Omejitev tveganja je možna predvsem v tem, da je konzorcij sestavljen tudi iz kvalitetnih – referenčnih izvajalcev, ki so sposobni prevzeti tveganja kvalitetne in pravočasne izvedbe. To pa pomeni, da javni agent med merila uvrsti tudi referenčno izvajalsko usposobljenost. Pri zelo zahtevnih projektih je referenčna usposobljenost ključnega pomena za izbor sponzorjev projekta. Tveganje v zasnovi projekta je moč omejiti:

- z realizacijo projekta po sistemu ključ v roke in
- in tudi z vključitvijo partnerjev, ki poznajo lokalne dejavnike in lokalne razmere.

Temeljita, vsestranska priprava projektne dokumentacije je predpogoj za zmanjševanje tveganja, ki nastopi v času izgradnje. Pri izgradnji se zato daje prednost preverjenim tehnologijam, dopuščene so manjše inovacije. Povsem nova metoda dela ali nepreizkušena tehnologija tveganja v začetni fazi zasnove in izgradnje povečata. Sponzor projekta mora biti zato kvaliteten in zadosti velik izvajalec, ki razpolaga z veliko večino tehnološkega znanja za gradnjo projekta. Večino prevzetih del mora zato izvesti v lastni režiji in le manjši del lahko preda nenominiranim izvajalcem oz. podizvajalcem. V primeru številnih podizvajalcev je namreč oteženo koordiniranje izvedbe del, poleg tega pa tudi napake posameznega podizvajalca lahko vplivajo na realizacijo ostalih izvajalcev v verigi.

4.4.2. FAZA IZKORIŠČANJA PROJEKTA

Pri fazi izkoriščanja projekta nastopajo tveganja, ki imajo posledico v spremembi pričakovanega oz. planiranega denarnega toka projekta. Spremembe v pričakovanem toku so bodisi:

- posledica spremembe cen, npr. nedoseganje predvidenih cen;
- odstopanj od pričakovanih prometnih obremenitev in
- sprememb pri stroških upravljanja in vzdrževanja.

Elementi, ki generirajo tveganja so predvsem:

- spremembe v prometni obremenitvah;
- sprememba cen oz. tarif – cestnin;
- spremembe v elastičnosti povpraševanja uporabnikov (npr. spremenjena cestnina bistveno drugače vpliva na odlive prometa glede na pričakovanja);
- spremenjeni stroški upravljanja in vzdrževanja;
- neplačevanje subvencij in
- postavitev konkurenčnih projektov oz. na drugi strani omejitev konkurence .

Pričakovani donosi projekta so premo-sorazmerni s prevzetimi tveganji v projektu in so neposredno povezani s prometnimi obremenitvami in denarnim tokom projekta. Večji del tveganja, ki ga prevzame npr. koncesionar, večje donose na svoj vložek lahko pričakuje od projekta. Večje, ko je tveganje prepuščeno kreditodajalcem, višja je obrestna mera za kredite ki so jih pripravljene odobriti banke. Marže na povprečne obrestne mere pri velikih infrastrukturnih projektih se gibljejo od 7/8 odstotne točke pa do 2 odstotni točki, seveda je večja marža v primerih, ko banka skupaj s privatnim koncesionarjem prevzema tveganja in letih ni noč zavarovati. Marže so običajno višje v času gradnje, kasneje v dobi eksploatacije pa so nižje, posebej še tedaj, ko nastopi obdobje refinanciranja dolga in so prihodki projekta že praviloma dokaj stabilni. V nadaljevanju so podane bistvene predpostavke, ki določajo skupno maržo pri kreditnih pogodbah.

Spodnja marža pri kreditu 7/8 % je običajna v primerih:

- ko je ročnost kreditov med petimi in sedmimi leti;
- ko gre za projekte, pri katerih je moč tveganja praktično eliminirati;
- ko projekt v večinskem delu podpira sponzor, ki lahko v veliki meri zmanjša nepričakovane težave povezane s projektom.

Srednja meja marže kredita, ki se giblje med 1 ¼ % do 1 ½ % je običajna v primerih, ko je:

- financiranje omejeno z dobo deset do dvanajst let;
- tveganje porazdeljeno med kreditodajalce, investitorje in ostale vplete v projekt
- za omejene vrednosti kreditov

Zgornja vrednost marže med 1 ½ in 2% nastopa v primerih, ko je:

- ročnost kreditnih pogodb med 15 in 20 let,
- obdobje izgradnje projekta dokaj dolgo;
- možnost delitve tveganja na več strank omejena, še posebej ni možnosti, da bi del rizika prevzele tretje stranke,

Negotovost prometnih napovedi je še toliko večja, če gre za cestne projekte na povsem novih cestnih smereh. Bistveno manjša je negotovost pri projektih, ki zajemajo modernizacijo obstoječega omrežja, ali vključujejo delno novogradnjo in delno modernizacijo obstoječe povezave. Določitev koncesijske gradnje, ki zajame že delno zgrajeno infrastrukturo in si na njej sponzorji projekta pridobijo pravico pobiranja cestnine deluje pozitivno na sponzorje projekta in sicer na dva načina:

- že takoj prejmejo prihodke iz projekta in
- tveganje, povezano s prihodki, se bistveno zmanjša.

Podobno velja, da je napoved težavnejša, v kolikor ni na voljo podatkov o elastičnosti povpraševanja uporabnikov na cestnine za cestninske ceste. V primerih, da gre za napovedi prometnih obremenitev na že cestninskih cestah oz. se napovedi nanašajo na države, ki imajo dolgoletno cestninsko tradicijo so negotovosti pri določanju optimalne tarife – cestnine bistveno manjše. Težji del ocene napovedi prometnih obremenitev se nanaša na predvidevanje preseljenega prometa na novo – konkurenčno traso iz drugih poti, ne samo iz obstoječe prometne povezave, ampak tudi iz drugih prometnih poti, ker bo nova trasa postala bistveno atraktivnejša. Še težje pa je napovedati spremembo v izbiri prometnega sredstva v spremembi modal splita.

Z novim projektom je sicer moč pričakovati tudi učinek pri spremembi prometnega sredstva, da npr. zaradi boljših pogojev cestni promet prevzame del prometa, ki se je do sedaj odvijal po železnici. Podobno nova infrastruktura tudi inducira nov promet, ki ga do sedaj ni bilo. Pri oceni obeh je potrebno biti v fazi priprave študije dokaj konzervativen. Sprememba pričakovanega obsega prometa glede prognoze imajo vzroke v dejstvih, da med uporabo projekta država omogoči tudi konkurenčne – alternativne projekte, ali pa ne zagotovi določenih povezav, ki bi omogočale doseganje pričakovanih obremenitev na cesti.

Tveganja se zato omejijo na način, da se v koncesijskih pogodbah omeji možnosti izgradnje alternativnih poti, nemalokrat pa se tudi omeji ali celo prepreči ukrepe na vzporednem državnem omrežju, s ciljem, da se ne povečuje atraktivnost vzporednega omrežja. Po uspešni in kvalitetni izgradnji infrastruktura preide v fazo vzdrževanja. V tem delu se lahko pojavijo tveganja povezana tudi z:

- manj uspešnim vodenjem in upravljanjem;
- neupoštevanjem ali preskromnim ocenjevanjem nekaterih stroškov, ki so nujni za obratovanje projekta: pojavijo se povečane vrednosti vzdrževalnih del, opreme, povečanje stroškov posameznih surovin, pogosto tudi povečane zahteve javne agencije;
- izrednimi klimatskimi razmerami in s tem povečanje stroškov zimskega vzdrževanja.

V fazi eksploatacije projekta so sponzorji projekta soočeni s finančnimi tveganji in so posledica spremembe obrestnih mer in menjalnih razmerji med valutami. Tveganje je tem večje čim daljše je obdobje za katero velja pogodba oz. čim daljša je doba vračanja vloženih sredstev. V fazi eksploatacije projekta so pogosta tudi posredna tveganja med njimi, predvsem tveganja višje sile. Spremenjeno makro ekonomsko okolje projekta in različni pravni elementi so tudi važni dejavniki tveganja. Ta tveganja običajno na nosijo sponzorji projekta, saj nimajo nikakršnega vpliva na tovrstne dejavnike. V celoti tveganja nosi javni agent. Med tveganji višje sile so uvrščene različne oblike naravnih nesreč in katastrof in različne oblike embarga na dobavo blaga ali npr. poslovanje z določenimi državami kot tudi zavračanje izdajanja dovoljenj za delo tujim ekspertom. Makroekonomski razlogi, ki pomenijo dejavnike tveganj projekta se kažejo predvsem v splošnem znižanju standarda v državi, ki se lahko odrazi v devalvaciji domače valute. Glede na to, da imajo sponzorji običajno dolgoročne kredite najete v tujini in morajo odplačevati glavnico in obresti v tuji valuti, prihodki pa so izključno v domači valuti, to pomeni zmanjšanje možnosti odplačila obveznosti iz kreditov.

Pojav energetske krize ali npr. splošna gospodarska kriza v državi ali regiji lahko povzroči drastičen padec v prihodkih projekta. Take spremenjene učinke mora praktično v celoti prevzeti javni agent, saj imajo sponzorji projekta le minimalen vpliv na navedena dejavnika tveganja. Odpiranje trgov in širitve trgov nedvomno povečajo povpraševanje po infrastrukturi. V kolikor do teh ne pride so prometni tokovi manjši, posledica je zmanjšan prihodek. V fazi eksploatacije projekta, ki traja daljše časovno obdobje npr. 20 let, se pojavijo tudi pravna tveganja, ki se nanašajo na spremembo zakonodaje predvsem na naslednjih področjih:

- zakonodajo o poslovanju gospodarskih družb;
- zakonodajo o bankah, davkih in finančnem poslovanju;
- zakonodajo s področja varovanja okolja;
- zakonodaja na področju nepremičnin;
- zakonodaja, ki ureja neposredne tuje naložbe.

Na koncu velja upoštevati tudi politična tveganja, ki jih nosijo sponzorji projekta, kot tudi tveganje družbene in kulturne sprejemljivosti npr. mnenja šibkejšega socialnega sloja, mnenja sindikatov, nevladnih organizacij. Dejavniki tveganja zadevajo predvsem:

- svobodno odločanje o določitvi in uveljavitvi cestnin (širša družbena sprejemljivost);
- pravočasnost pri izdaji dovoljenj;
- zavarovanje ne konkurenčnosti projektu;
- ne vmešavanje javnega sektorja v izvajanje in upravljanje.

Javna agencija v vlogi koncedenta s podpisom pogodbe zaupa v upravljanje in vzdrževanje javno storitev, ki mora biti dostopna vsakemu posamezniku. Sponzorji projekta lahko nastopijo kot neke vrste monopolisti, lahko pride do kršenja osnovnih načel javnih storitev kot npr. transparentnost, nerivaliteta, netekmovalnost, prilagodljivost itn.. Javna agencija se sooči predvsem s tveganji:

- prekinitve izvajanja del in nadalje prekinitve zagotavljanja storitev;
- dodatnih stroškov;
- odkupa projekta od koncesionarja;
- neuspešnosti projekta in s tem politične in / ali socialne krize;
- nezmožnosti nadomestitve koncesionarja in
- zamrznitve bodočega urejanja in razvoja storitev.

Ta tveganja, ki jih mora v svoje breme prevzeti javni agent, so predvsem posledica nedorečenih pogojev v razpisih, ki nadalje ohranja nedorečenost tudi v pogodbah in ima za posledico spore v času izvajanja pogodbe.

4.4.3. ZMANJŠEVANJE, OMEJEVANJE TVEGANJ IN REDEFINIRANJE PREDPOSTAVK PROJKETA

Celoten investicijski cikel mora temeljiti na spoštovanju načela, ki pravi, da se pravil igre na sme menjati v fazi izvedbe projekta, saj so tveganja določena na osnovi predpostavk projekta, s spremembo predpostavk pa se pojavijo različna – spremenjena tveganja, ki so izven delitve začrtane v koncesijski pogodbi. Koncesija je običajno podeljena za obdobje nad dvajset let. Gre za dolgo obdobje, v katerem je obilico negotovosti moč omejiti s tem, da je pogodba med koncesionarjem in državo čim bolj precizna, v delu pa fleksibilna, predvsem, ko gre za vprašanje stopenj rasti prometa in skupnega obsega prometa po letih.

Obstajati mora možnost prilagoditve pogodbe na novo – dejansko stanje o prometu, saj so napovedi v začetku projekta slonele na vrsti hipotez, ki se v življenjski dobi projekta lahko tudi spremenijo. Tveganje zmanjšanih prometnih obremenitev je v projektu omejeno, ne more pa biti v celoti eliminirano, saj bi v takem primeru ne govorili več o pravi koncesiji. Pri projektih, kjer se projekt na osnovi pričakovanih prihodkov že v zasnovi ne izkazuje direktno finančno rentabilen, se v pogodbi določi višina in način plačevanja subvencij projekta s strani države. Eden od pomembnih instrumentov omejevanja tveganja je določilo v pogodbi, da je omogočen predčasen odkup koncesije s strani države, torej dajalca koncesije, v kolikor so odstopanja od pričakovanih bistveno večja od pričakovanih.

Za omejevanje tveganj v fazi zasnove projekta je bistvenega pomena predvsem naslednje:

- kvalitetna tehnična definicija projekta, ki prepreči spremembe v času izvedbe;
- uporaba preverjene tehnologije, z dopustitvijo morebitnih kontroliranih inovacij;
- formiranje konzorcija, ki vključuje tudi podjetje z ustreznimi tehničnimi referencami na podobnih delih;
- oddaja izvedbe del po sistemu ključ v roke;
- način financiranja s fiksnimi obrestnimi merami, z določenim menjalnim razmerjem med valutami, v kolikor gre za tujega koncesionarja oz. zagotoviti možnost menjave domače valute v valuto koncesionarja;

- uvedba učinkovitega načina komuniciranja z bodočimi uporabniki projekta.

Za omejitve rizikov, ki so prisotni v fazi eksploatacije projekta pa je ključnega pomena:

- sodelovanje z izkušenimi operaterji, kateri je dovolj finančno močan, da posojilodajalcem – bankam jamči spoštovanje stroškov v fazi izkoriščanja projekta;
- ustrezna priprava projekta z natančno študijo upravičenosti projekta, ki v delu analize občutljivosti projekta zajema tudi variacije vhodnih podatkov na vpliv pričakovanih denarnih prihodkov projekta v fazi uporabe;
- zagotavlja ustreznega načina komuniciranja med projektnimi sponzorji in upravljavcem na eni strani in uporabniki in civilno družbo na drugi strani;
- način financiranja s fiksnimi obrestnimi merami, z določenim menjalnim razmerjem med valutami, v kolikor gre za tujega koncesionarja oz. zagotoviti možnost menjave domače valute v valuto koncesionarja;
- določitev sistema spremljanja izvajanja projekta s strani javne agencije in določitev merila, po katerih je mogoče prilagajati pogodbeni odnos v fazi eksploatacije projekta;
- določitev možnosti zamenjave zakonodaje in predpisov ter s tem povezana odškodnina za koncesionarja.

4.4.4. DELITEV TVEGANJ MED PARTNERJI PROJEKTA

S kvalitetno pripravo projekta na strani agenta in sponzorjev projekta, so tveganja projekta lahko dodobra omejena, ni jih pa mogoče povsem odpraviti. Po fazi omejevanja tveganj sledi faza analize preostalega tveganja projekta, nadalje sledi še zadnja faza, v kateri pride do dodelitve tveganj med partnerje. Velja temeljno načelo, tveganja mora prevzeti tisti, ki ga lahko obvladuje oz. z njim lahko upravlja. Skratka ima na voljo mehanizme, s katerim lahko vpliva na potek projekta. Tveganja dodatnih stroškov projekta in pravočasnosti lahko najbolje kontrolira glavni graditelj - izvajalec, ki je hkrati tudi sam vključen kot sponzor projekta. Zato je on sam najbolj motiviran za kvalitetno in pravočasno izgradnjo. Kvalitetna izgradnja z ustreznimi materiali mu tudi omogoča, da bo v dobi uporabe projekta lahko uspešno kontroliral stroške projekta. Realna ocena stroškov projekta in rokov je bistvena sestavina koncesijske pogodbe, iz katere izhajajo pravice in obveznosti.

Glavni izvajalec del, ki nastopa v okviru sponzorjev projekta je prvi, ki nosi breme pravočasne in kvalitetne izgradnje. Šele v drugi fazi tveganja prevzemajo tveganje delničarji projekta, in sicer bodisi z garancijami delničarjev za posojila v času gradnje bodisi preko inštrumenta Stand – By Equity tj. povečanjem kapitala projekta, ali pa delničarji zagotovijo neposredno v obliki dolga (Aoust, 2000, str 42). Posojilodajalci podobno sprejmejo sodelovanje z delničarji pri dodatnih investicijskih stroških preko ti. modela Stand-By Loan, pri čemer sledijo cilju, da se ohranja razmerje med kapitalom in posojili projekta.

Tveganja zaradi zamud pri realizaciji in povečanih stroških, so breme gradbenega izvajalca, ki je ponavadi vključen kot delničar projekta. Prevzeta vloga mu nalaga:

- pravočasno realizacijo, ki jo lahko zagotovi le z dobro organizacijsko strukturo projekta;
- z vključevanjem zanesljivih, referenčnih podizvajalcev, ki so specializirani za posamezne vrste del. Le-te s posebnimi pogodbami zaveže k pravočasni in kvalitetni izvedbi.

Osnovni cilj sponzorjev projekta je stabilna in nespremenljiva cena. V nekaterih primerih, ko je izgradnja vezana na daljše obdobje npr. pet let, vsebujejo pogodbe tudi določila o načinu povečevanja stroškov, glede na rast cen življenjskih potrebščin oz. ostalih indeksov. Skratka, s pogodbo med agentom in sponzorji projekta se definira način spreminjanja cen. Tveganja povezana s spremembami menjalnega tečaja in tveganja pri spremembah obrestnih mer, sta tveganji, ki v celoti ali v veliki meri prevzajajo sponzorji projekta. Ta del zavarujejo z terminskimi pogodbami. S tem si omogočijo na daljše časovno obdobje določiti primeren menjalni tečaj.

V fazi eksploatacije projekta največji del tveganja pri cestnem infrastrukturnem projektu izhaja iz pričakovanih prihodkov od prometa. Ta tveganja se v celoti in v zelo veliki meri prenesejo na sponzorje projekta. V kolikor bi ta tveganja izključili, praktično v tem primeru ne bi več govorili o koncesijski obliki projekta. Običajno se s tem tveganjem upravlja na način, da se s pogodbo dogovorijo robni pogoji tako glede višine cestnine, izgradnje in obnavljanja vzporednega omrežja cest. Agent in sponzorji projekta v posebnih primerih, ko gre denimo za povsem nov projekt, določijo tisti minimalni obseg prometa, pri katerem država ne bo sodelovala pri projektu s subvencijami.

Povečevanje stroškov upravljanja in vzdrževanja bremeni operaterja, ki je običajno tudi sam sponzor projekta. V posebnih primerih sponzorji projekta sklenejo dolgoročne pogodbe z preizkušenimi vzdrževalnimi podjetji in tako breme tveganja povečanih izdatkov v času obratovanja omejijo na vnaprej dogovorjen obseg. Prenos tveganj, ki bi se izkazali s slabim oz. nezadostnim vzdrževanjem direktno na uporabnike infrastrukture, je nesprejemljivo, saj bi to povzročilo negotovanje v javnosti. To pa bi posledično povzročilo odpor javnosti do privatnih sovlaganj. Povečevanje stroškov zaradi vzdrževanja infrastrukture v večini primerov povzroči država z dviganjem zahtev oz. standardov o vzdrževanju. V teh primerih mora agent upravljalcu zagotoviti dodatna plačila oz. razliko med novimi pogoji vzdrževanja in standardom, zajetim v pogodbi, subvencionirati projekt.

Finančna tveganja indeksacije, obrestnih mer in menjalnega tečaja, so tveganja ki jih nosijo sponzorji projekta. Ta tveganja omejijo z izvedenimi finančnimi inštrumenti - to so oblike terminskih poslov (CAPS in SWAPS). Tveganja povezana z višjo silo so rešljiva na enak način obravnave v vseh pogodbah, ki sestavljajo projekt (npr. koncesijska pogodba, nakupna

pogodba, pogodba za gospodarsko rabo). Ta tveganja se v končni faz prenesejo na državo. Tveganja, ki izhajajo iz makroekonomskih pokazateljev države pa bodo v pretežni meri alocirana javnemu agentu oz. državi gostiteljici. Običajno jih tudi niti ni moč zavarovati. Podobno je s pravnimi tveganji, saj sponzorji nimajo vpliva na odločitve Vlade oz. parlamenta posamezne države, zato mora tveganja spremembe pravnega okvira v celoti prevzeti javni sektor. V pogodbah je potrebno predvideti mehanizme, s katerimi je moč spremembe zakonodaje in posledično vpliva na projekt, ponovno obravnavati in preko ponovnih pogajanj doseči ustrezne kompenzacije zaradi spremenjenih zakonskih določil.

4.5. PREIZKUS OSNOVNIH POGOJEV MODELA VKLJUČEVANJA PRIVATENGA KAPITALA IN ANALIZA ROBNIH POGOJEV – MOŽNOSTI ZA PROFITNO KONCESIJO

Slovenija je sredi uresničevanja izgradnje avtocest, ki ima za cilj zgraditi avtocestno omrežje na dveh glavnih smereh in sicer od:

- Kopra, preko Ljubljane, Maribora do meje z Republiko Madžarsko in kot dodatno smer od Maribora mimo Ptuja do meje z Republiko Hrvaško in
- Jesenic, preko Ljubljane mimo Novega mesta do meje z Republiko Hrvaško.

Praktično je večji del omrežja v gradnji in na večjem delu manjkajo le še bolj zahtevni avtocestni odseki. Najmanjši del izgradnje avtocestnega omrežja je na pomurskem koridorju tj. od Maribora mimo Murske Sobote do meje z Republiko Madžarsko, skupno je koridor dolg 92,1 km, pri čemer je že v celoti zgrajen odsek med Vučjo vasjo in Beltinci, dolžine 14,6 km, torej je preostali del koridorja, ki bi lahko mogoče bil predmet koncesijske gradnje dolg 77,5 km. Investicijski strošek 77,5 km dolgega koridorja pa znaša 661,6 mio EUR.

Drug koridor, ki bi bil potencialno zanimiv za koncesijski način izgradnje, poteka od Maribora mimo Ptuja in naprej proti Gruškovju oz. meji z Republiko Hrvaško. Skupaj je neizgrajeni del dolg 49,4 km z ocenjenimi investicijskimi stroški 163 mio EUR. Za oba kraka bi bila za koncesijsko graditev potencialno zanimiva dolžina odsekov cca 130 km z ocenjenimi investicijskimi stroški v višini 724 mio EUR.

Ekonometrična analiza, ki je bila opravljena v letu 2002 (Križanič, 2003, str 5-9) kaže, da je v začetkih avtocestnega programa tj. od leta 1994 do leta 2001 investiranje v gradnjo avtocest pomembno vplivala na večino makroekonomskih kazalcev v Sloveniji (na investicije, na stopnjo gospodarske rasti, na zaposlenost, na tekoči račun plačilne bilance ter na inflacijo). V letu 1998 je bilo s sprejetjem dopolnjenega Nacionalnega programa gradnje avtocest v RS kot ciljni datum dokončanja programa načrtano leto 2007. Zaostajanje razpoložljivih virov v

preteklih letih pomeni bistveno večjo potrebo investiranja v obdobju od leta 2003 do leta 2007, to pa pomeni, da bi dodatne vire lahko zagotavljali z uvedbo privatnih virov v koncesijsko gradnjo.

Slika: Predlog izgradnje avtocest v RS



Osnovni pogoji, ki morajo biti vsaj v načelu izpolnjeni, da je privatni kapital smiselno vključevati v financiranje infrastrukture, so:

- obstoj enega ali večjega števila projektov, ki izkazujejo družbeno ekonomsko upravičenost projekta in finančno rentabilnost projekta;
- primeren pravni okvir;
- tehnične in organizacijske zmožnosti;
- definirana in obvladljiva tveganja.

Problem, ki bi pri tako povečanih vlaganjih imela država s preobsežnim investiranjem, bi odrazil z omejeno absorpcijsko sposobnostjo gospodarstva. Potrebno je iskati optimalno višino vlaganj glede na zmožnosti domačega gospodarstva, kar pomeni, da država vlaga v takem obsegu, da prinaša čimvečje narodnogospodarske učinke. Finančno konstrukcijo projekta, ki bi ga na osnovi koncesijske pogodbe prevzeli sponzorji projekta, tvorijo lastna sredstva in tuji viri. Lastna sredstva so direktno vložena sredstva sponzorjev projekta, tuji viri pa so različne oblike dolgoročnih dolgov. Struktura virov oz. delež posameznega vira je zelo

tesno povezan z tveganji projekta. Bolj ko je projekt tvegan, večja mora biti udeležba lastnih virov. Potencialni financerji, ki bi zagotovili finančni vložek sponzorjem projekta bodo za pristop k financiranju projekta poiskali naslednje odgovore:

- ali je projekt finančno rentabilen, ali je družbeno ekonomsko upravičen in družbeno sprejemljiv;
- ali so pričakovane prometne obremenitve ocenjene realno in bo posledično potrebno projekt subvencionirati s strani države, ali gre za projekt, ki generira zadosten finančni priliv;
- kakšna je kakovost partnerjev v projektu in kakšne imajo izkušnje, skratka kakšna je referenčna usposobljenost sponzorjev projekta;
- ali so načrtovani prihodki in stroški realno ocenjeni;
- kakšna je družbena klima, kjer projekt nastaja.

Infrastrukturni projekti na področju prometa so splošnega družbenega interesa z značilno krivuljo prihodkov, kjer v prvih letih nastopijo le izdatki, sledi obdobje nekaj let npr. pet let, ko prometne obremenitve še ne dosežejo zapolnitve kapacitete, nato sledi zadnje obdobje, ko nastopijo polne prometne obremenitve in polni prihodki iz pobranih cestnin. Skratka pričakovani tok prihodkov projekta je dokaj negotov, predvsem pa ni samo odvisen od aktivnosti sponzorjev projekta. Prihodki koncesionarja so v pogodbi določeni preko posebnih formul, ki omogočajo tudi prilagajanja osnovnim makroekonomskim pogojem. Pogodba pa mora tudi omogočiti ponovna pogajanja v primerih sprememb ključnih predpostavk. V ta namen oba partnerja delegirata posameznike v arbitražno skupino. (Cordier, 1994, str. 6-9)

Če si za nasprotni primer predstavljamo zgrajeno elektrarno, lahko vidimo, da gre v primeru elektrarne za bistveno večjo gotovost načrtovanih prihodkov, saj je običajno s pogodbo zajamčen minimalni odjem električne energije, celoten odjem pa je mogoč takoj po začetnem obratovanju. V primeru cestnih investicij, pa je negotovost pričakovanih prilivov od cestnine bistveno večja, saj se vsak posamezni uporabnik odloča za uporabo cestninske avtoceste v primerjavi s konkurenčno oz. alternativno cesto. Velja splošno pravilo, da je moč koncesijske projekte, katerih ni potrebno subvencionirati, iskati pri povprečnem dnevnom prometu preko 20.000 vozil na dan. Ocena realnosti pričakovanih prihodkov sloni na vrsti predpostavk, ki jih je potrebno upoštevati pri pripravi napovedi. Gotovo je bistvenega pomena:

- ali obstoja promet na relaciji projekta pred novim projektom in tudi obstoj cestninjenja in cestninskih cest v državi, ker to dejstvo gotovo zmanjša tveganja pri ocenah in napovedih prometa in pričakovanih prihodkov in
- ali je garancija s strani države in lokalne skupnosti, da ne bo prišlo do izgradnje konkurenčnega projekta, niti da ne bo prišlo do modernizacije vzporednih cest.

Koncesijski projekti v cestni infrastrukturi imajo v tem delu v odnosu z ostalimi projekti (npr. oskrba z vodo, s plinom, z elektriko) večje začetno tveganje. Koncesijski projekti pri oskrbi z vodo in elektriko imajo v svoji strukturi pogodb nemalokrat tudi pogodbo tipa »Take or

pay«, ki daje jamstvo sponzorjem projekta na prihodke od prodaje. V avtocestnih projektih pa je napoved prihodkov dosti manj gotova, predvsem je odvisna od pričakovanega prometa, razen v posebnih primerih, ko državna agencija zagotavlja npr. minimalni prihodek projektnim sponzorjem. Pri tem gre za DBFO primer sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. V primeru avtocestnih projektov bi tak princip, ob določenih omejitvah, lahko imenovali kot projekte tipa » shadow toll«. Pri tem ne gre za direktno zaračunavanje cestnine, ampak so prihodki plačani iz javnih sredstev na podlagi dejansko ugotovljenega prometa. Večkrat sem že zapisal, da je nujno potrebno, da je projekt družbeno ekonomsko in socialno upravičen in da ima tudi politično in družbeno podporo. To so izhodišča, pri katerih lahko konzorcij pričakuje uspešen projekt in bo zanj lahko pridobil tudi dolgoročne vire. Urejen in jasn pravni red in upravna struktura z natančno definiranimi vlogami, sta naslednja bistvena predpogoja za uspešno pridobivanje dolgoročnih virov projekta, nadalje je pomembno splošno gospodarsko okolje v državi ter stabilne socialne in politične razmere.

V državah OECD so predpostavke izpolnjene, v ostalih državah pa so predpogoji uspešnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem različno izpolnjeni. V državah na prehodu bo za uspeh projektov ključnega pomena, da bodo pri projektih vključene tudi mednarodne finančne institucije in mednarodne razvojne banke. Nadalje je za uspeh projekta ključnega pomena:

- ali so v projekt vključeni prvovrstni udeleženci in
- ali je zagotovljeno vključevanje le-teh dolgoročno v projekt.

Podobno je za uspešnost pogajanj ključnega pomena ali ima koncedent izkušnje - da že uspešno tečejo podobni projekti oz. ali ima javna uprava neodvisnega izkušenega svetovalca, ki bo ustvaril zaupanje med zasebnim in javnim sektorjem in ali je na strani države mogoče ustvariti primerno skupino, ki bo zadosti izkušena, interdisciplinarno usposobljena in bo uživala družbeno podporo. Banke, ki bodo sodelovale na strani sponzorjev projekta bodo ocenjevale:

- ali so v projekt vključeni zanesljivi partnerji;
- ali je zagotovljena njihova dolgoročna vključenost v projekt, in še zlasti
- ali je za čas ročnosti posojil zagotovljeno sodelovanje ključnih partnerjev.

Za uspešno izvedbo projekta je namreč pomembno, da obstaja poroštvo, da bodo partnerji dolgoročno-trajno in solidno sodelovali. Pri koncesijskih projektih je bistvenega pomena, da so bili konstruktorji in operaterji povezani v skupno strukturo, ki je nastopala enotno v pogajanjih z javnim sektorjem. S tem je omogočeno optimiranje projekta glede na skupne stroške tako izgradnje kot stroške upravljanja. Izkušnje pri koncesijskih projektih v tujini kažejo, da je za sam projekt zelo pozitivno, da konstruktor - graditelj in operater prispevata pretežni ali pa celo celotni kapitalski vložek projekta, ki mora biti trajnega značaja, nemalokrat pa je bistvena tudi garancija konstruktorja oz. graditelja, da bo objekt lahko zgradil.

Pogosti so primeri koncesijskih projektov, pri katerih koncesionar pridobi lastninsko pravico takoj po izgradnji projekta (del aktive konzorcija) in jo ob koncu koncesijskega obdobja preda nazaj državi. Jamstva, ki jih dajejo koncesionarji finančnim posrednikom, bankam, pa še vedno temeljijo izključno na učinkovitem razporejanju prihodkov projektov v času uporabe projekta. Za uspešno vključevanje bank in finančnih posrednikov morata biti nedvomno jasni tudi naslednji dve zadevi:

- v pogodbi mora biti natančno rešeno vprašanje predčasne prekinitve pogodbe in
- primer manjših prihodkov od minimalnega limita določenega v študiji upravičenosti, saj so manjši prihodki od limita znamenje, da agent takega projekta ne bi smel sploh lansirati oz. bi moral za projekt zagotoviti subvencije,

Državna agencija, ki bi predhodno razrešila zgoraj omenjena vprašanja, ponavadi v razpisu definira kakšna naj bo koncesijska družba, in sicer:

- ali naj bo v obliki delniške družbe;
- ali v obliki družbe z omejeno odgovornostjo in
- ali naj bodo partnerji med seboj povezani v joint venture družbo.

Osnovna celica različnih shem financiranja projekta predstavlja koncesijska družba, ta je ustanovljena skladno z zakonodajo koncedenta, običajno gre za SPC (Special Purpose Company). To je družba, ki nosi celotno aktivo projekta in lastna sredstva, ki jih zagotovijo sponzorji projekta. Ta družba je tudi podpisnik koncesijske pogodbe, pogodbe o eksploataciji infrastrukture, pogodb o uporabi, financiranju, zavarovanju, ... (Lecrivian, 2001, str. 74) Vračilo najetih dolgov družbe predstavlja pričakovan prihodek, finančni posredniki pa zavarovanja dolga vežejo na celotno koncesijsko pogodbo, torej na aktivo SPC družbe in na upravljavsko pogodbo. Finančni posredniki pogosto zahtevajo tudi jamstva za delnice SPC družbe. Vprašanje, ki si ga zastavljajo banke in ostali finančni posredniki je, ali taka družba lahko nudi zadostne garancije za povračilo dolga. Po zaključku koncesijskega obdobja aktiva koncesijske družbe (SPC) preide nazaj na državo. Običajna praksa je taka, da država v vlogi agenta ohrani svoj vpliv v času eksploatacije preko različnih nadzornih mehanizmov, standardov. Sam agent pa pri razvitih in strukturiranih projektih v državah z dolgoletno tradicijo ponavadi ni prisoten z lastnim kapitalnim vložkom v projektu. Taka praksa je običajna v deželah, ki šele začenjajo s koncesijskimi projekti, torej bi bila omenjena značilnost lahko primer v Sloveniji.

Po izkušnjah iz realiziranih projektov se giblje delež kapitala glede na dolg v razmerju med 20:80 do 40:60. Določitev višine kapitala ponavadi izhaja iz razpisa projekta, torej ga v osnovi določi agent. V nekaterih primerih je delež lastnega kapitala v teh družbah določen v zakonih držav razpisovalk koncesij, tak primer sta Kitajska in Kuvajt. (Lecrivian, 2001, str. 76) Vrednost koncesijskega projekta mora biti nad 50 mio EUR, sicer so transakcijski stroški projekta previsoki. Slednji omejitvi v RS na področju graditve avtocest ne bi bilo težko

zadostiti, kajti potencialno zanimiva bi bila za dva koridorja in sicer od Maribora proti madžarski meji in proti meji z Republiko Hrvaško skupne dolžine 130 km z ocenjenimi investicijskimi stroški 724 mio EUR.

Pri nekaterih večjih projektih v preteklih letih so banke v teh posebnih koncesijskih družbah nastopale tudi z lastniškimi vložki kapitala. Zaradi nekaterih slabih izkušenj, ki pa imajo veliko demonstrativno moč, banke ne želijo sodelovati v teh družbah z lastniškim vložkom. Namreč že s kreditiranjem družbe nosijo tudi same določen delež tveganja projekta. Financiranje infrastrukturnih projektov partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem vključujejo zapletene oblike financiranja, orodja, ki se uporabljajo, pa so kompleksna. V analizah sta vedno zajeti dve bistveni točki, in sicer:

- trajanje financiranje oz. zapadlost dolga in
- stroški povezani s financiranjem projekta.

Velik pomen za financiranje infrastrukturnih partnerstev z domačimi viri je razvit finančni trg z različnimi oblikami finančnih posredništev in različne oblike finančnih struktur. Razviti finančni trgi namreč omogočajo financiranje iz domačih virov, nerazviti trgi pa nujno pomenijo financiranje s tujimi viri, kar pa pomeni, da poleg osnovnih rizikov, ki so povezani s financiranjem le-teh se še povečajo z rizikom menjalnega tečaja in indeksacije. Pri nerazvitih finančnih trgih je ponavadi glavni problem, da ni na voljo dolgoročnih virov financiranja z dobami trajanja npr. 15 let ali celo več let. Banke, ki so bistvene za zagotavljanje finančnih virov namreč le redko lahko v celoti zagotovijo zahtevan obseg finančnih virov. Po drugi strani pa različni pokojninski fondi, zavarovalniške družbe želijo svoja sredstva nalagati v dolgoročne naložbe. K tem dolgoročnim naložbam stremijo tudi investicijski skladi, ki nemalokrat želijo svoje dolgoročne naložbe tudi geografsko razpršiti.

4.6. MOŽNOST RAZVOJA PROJEKTOV PRIVATNEGA FINANCIRANJA PRI AVTOCESTNI GRADNJI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Stanje, v katerem je Slovenija v času vključevanja v EU, ki ima za posledico zaostren javno finančni položaj, sredstva za infrastrukture investicije so čedalje bolj omejena oz. je v državi bistveno več potreb kot je na voljo javnih sredstev in tudi naraščajoči javni dolg, bi lahko delovalo vzpodbujevalno za porajanje projektov sodelovanja javnega in zasebnega kapitala. Tradicionalne oblike financiranja iz proračunskih sredstev kot tudi zadolževanje doma in v tujini, žal ne zadoščajo za predvideno dinamiko izgradnje avtocest v RS kot jo predvideva NPJA in NPJA –A. Potrebno je podaljšanje rokov dokončanja programa izgradnje avtocest. Obstajajo sicer teoretične možnosti za vključitev privatnih virov v financiranje izgradnje avtocest.

Povečana politična volja izražena tudi v koalicijski pogodbi strank vladajoče koalicije, da se tradicionalne oblike financiranja izgradnje infrastrukture nadgradijo s alternativnimi načini financiranja, pri čemer se omenja koncesijska gradnja, govori v prid sodelovanja med javnim in zasebnim kapitalom. Splošno družbeno nezadovoljstvo z nivojem uslug, ki ga nudijo javne službe bi tudi nedvomno prispevalo k ustvarjanju primerne družbene klime za oblike sodelovanja med javnim in zasebnim kapitalom. Približevanje Evropski uniji in prilagajanje zakonodaje evropskim normam bo delovalo vzpodbudno preko institucij za porajanje projektov sodelovanje javnega in zasebnega kapitala. Med tistimi dejavniki, ki bodo omejevalno vplivali na razvoj projektov privatnega partnerstva gre v prvi vrsti šteti dejstvo, da posebnega zakona o koncesijah RS še nima, le-ta je v pripravi. Posamezni področni zakoni sicer govorijo o koncesijah, kar pa ne daje jasnega signala potencialnim sponzorjem projektov. Omenjeno dejstvo, da RS nima krovnega zakona o koncesijah, niti nikakršnih podzakonskih predpisov s tega področja, bo nedvomno negativno vplivalo na porajanje projektov.

Dejavnik, ki bo v prvi faz deloval destimulativno je nedvomno dejstvo, da v Sloveniji nimamo praktičnih izkušenj pri pripravi projektov sodelovanja javnega in privatnega sektorja. Neslaven poizkus podelitve koncesije na energetske področju za izgradnjo verige elektrarn na Savi bo gotovo eden od dodatnih omejevalnih dejavnikov. Dejansko pa tudi v državi ni pravih in resnih izkušenj, niti s pripravo projektov sovlaganja privatnega kapitala, niti ni praktičnih izkušenj pri podeljevanju koncesij. Tako denimo ni posebnih interdisciplinarnih skupin, ki bi bile na državnem nivoju sposobne oblikovati privlačne projekte. Podobno Slovenija nima izdelanih strategij vključevanja javnega in zasebnega kapital niti niso eksplicitno navedeni sektorji pri katerih naj bi se pripravljali projekti, ki bi lahko pritegnili privatni kapital. V Republiki Sloveniji ni izkušenj s projekti sodelovanja med privatnim in javnim sektorjem, podobno ni svetovalnih organizacij, ki bi bile specializirane za ekonomska, finančna, tehnična in pravna svetovanja na področju priprave projektov. Zgoraj navedeni dejavniki bodo gotovo omejevalno vplivali na razvoj projektov sodelovanja javnega in privatnega kapitala.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Iz navedb, ugotovitev v tem delu lahko ugotovimo, da pomeni sodelovanje privatnih virov pri financiranju javne infrastrukture za Slovenijo novost. Vsi večji projekti so se in se še vedno financirajo iz javnih sredstev. Nekatere države Evropske zveze imajo pri uveljavljanju projektov sodelovanja privatnih in javnih sredstev dolgoletne izkušnje. Pri izgradnji avtocest so to nedvomno Francija, Španija, Italija, Portugalska in tudi Norveška, Danska ter Velika Britanija. Graditev avtocest v Slovenji je deležno dokaj velike podpore javnosti, saj tudi laična javnost podpira bistvene cilje graditve avtocest. Izgradnja avtocestnega križa vzhod - zahod in sever - jug je pomembna tako za notranjo povezanost kot za navezavo slovenskih središč z evropskim prostorom. Sam program z vidika kazalnikov ekonomske uspešnosti oz. narodno gospodarskega razvoja predstavlja po večini pozitiven vpliv. Makroekonomske analize so pokazale, da so investicije v avtocestno infrastrukturo znatno vplivale na rast bruto domačega proizvoda, industrijsko povpraševanje, v zadnjih letih tudi na industrijsko proizvodnjo. Analize so tudi pokazale, da je v Sloveniji najprimernejši obseg vlaganj okoli 100 milijard tolarjev letno. Navedena vrednost je pogojena z absorpcijsko sposobnostjo Slovenskega gospodarstva. Eno od zelo pomembnih vprašanj je torej, ali je Slovenija na dolgi rok sposobna zagotavljati nivo letnega investiranja iz osnovnih virov (cestnina, posojila in ti. bencinski tolar) ali pa mora razliko do letne vrednosti 100 milijard SIT zagotoviti tudi z udeležbo privatnega kapitala.

Sedanji program graditve avtocest ima določene vire v Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS in njegovih Spremembah in dopolnitvah. Osnovni so trije viri in sicer: cestnina, bencinski tolar in krediti. Država vsakoletno s sprejemom državnega proračuna omeji bencinski tolar, ki je sicer zakonsko določen. Vse bolj omejena javno finančna sredstva s katerimi se sooča realizacija programa, daje vse večji impulz razmišljanjem o različnih oblikah vključitve privatnih virov v izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtocest v Sloveniji. Različne oblike sodelovanja privatnega kapitala pri financiranju izgradnje, upravljanja in vzdrževanja avtocest bi imele za posledico spremembo pri načinu priprave projektov, tako v organizacijskih rešitvah kot pri izvajanju projektov.

Gospodarski razvoj, povečevanje motorizacije in povečana potreba po mobilnosti, povzročajo nenehno rast prometnih obremenitev. Približevanje Slovenije Evropski uniji in njena vključitev 1.5.2004 bo še dodaten generator rasti prometnih obremenitev. Že v sedanjih razmerah smo v Sloveniji priča dokaj hitremu povečevanju prometnih obremenitev. Izrazite letne rasti prometnih obremenitev so predvsem na tranzitnih poteh (avtoceste) in na primestnih vpadnicah. Rast je počasnejša le na tistih avtocestnih odsekih, kjer je locirana cestninska postaja. V povprečje se zaradi cestnine na vzporedno omrežje odlije cca 5 % vozil, odliv je izrazitejši na čelnih cestninskih postajah odprtega dela cestninjenja, kjer odliv doseže tudi 15 % ali celo več. Pri razmišljanjih o vključevanju privatnih virov gradnje avtocest bo za

državo postalo še pomembnejše vprašanje družbeno ekonomske upravičenosti posameznega projekta in tudi pričakovana finančna uspešnost projekta oz. skupine avtocestnih projektov. Družbeno ekonomska upravičenost investicije ima osnovo v analizi stroškov in koristih projekta. Prihranki stroškov neposrednih uporabnikov na cestnih omrežjih brez projekta in na cestnih obrežjih, ki vključujejo projekt, predstavljajo osnovne direktne koristi projekta. Država bo pri presoji družbeno ekonomske upravičenosti morala poleg direktnih učinkov upoštevati tudi indirektne učinke. Iskanje takih projektov, ki so družbeno ekonomsko upravičeni in družbeno sprejemljivi ter jih je možno realizirati, bodo osnovni cilji študij, ki jih mora izdelati država še pred resnimi odločitvami o vključevanju privatnega kapitala v financiranje graditve avtocest.

Prvo pomeni, da bo čista oz. neto sedanja vrednost pričakovanih direktnih in tudi indirektnih koristi na eni, in stroškov na drugi strani, pozitivna. Družbeno sprejemljivost pa bo država morala ugotavljati z umestitvijo trase v prostor, kjer bo preko lokacijskega postopka uskladila različne, tudi nasprotujoče si interese, do take stopnje, da bo lahko sprejela državni lokacijski načrt. Z izvedbo takega postopka bi država imela projekt pripravljen na stopnji idejnega projekta, ki bi omogočil tudi oceno investicijskih stroškov z dokaj visoko stopnjo zanesljivosti. To bi bila osnova za pogajanja oz. pričetek postopka oddaje koncesije. Naslednja zelo pomembna zadeva je finančna presoja projekta. Gre za presojo ali bodo pričakovani prilivi projekta omogočili pokritje projekta, torej vračilo investicije, obveznosti iz investicijskih kreditov in donos na vloženi kapital. V primerih, ko bi pričakovani tok prilivov pokrival projekt, država med realizacijo, upravljanjem ter vzdrževanjem ne bi imela finančnih obveznosti. V primerih, ko bi pa tok prilivov le delno pokrival projekt, pa bi morala država sodelovati s subvencijami iz državnega proračuna. Nivo prometnih obremenitev na tistih odsekih sedanjega državnega omrežja, kjer se še ne gradi avtocesta in bi bili lahko potencialno zanimivi za privatne vlagatelje, so dokaj nizke. Izkušnje držav Evropske unije, namreč kažejo, da mora po izgradnji projekt pritegniti med 15.000 in 20.000 vozil povprečno dnevno, sicer razmišljanja o koncesijah nimajo finančne osnove.

Koncesijska gradnja avtocest bi imela za državo tako pozitivne kot negativne posledice. Prva pomembna korist bi bila razbremenitev javnih financ. S tem bi bil večji del državnega proračuna na voljo za druge projekte, kjer privatna sovlaganja niso mogoča. Koncesionar bi v izvajanje projektov vnesel tudi principe, ki so značilni za tak način gradnje. Skratka, gre za tesno povezanost med načrtovanjem, izvajanjem in upravljanjem ter posledično za optimizacijo stroškov celotnega procesa, od začetkov projekta do izteka koncesijskega projekta. Po izkušnjah tujine bi koncesionar svoj vložek v projekt omejil na cca. 10 % do 20 % vrednosti projekta, v obliki lastniškega vložka, odvisno od tveganj, ki bi jih prevzel, preostalo vrednost projekta pa bi moral financirati s krediti. Slednje bi pomenilo še dodatno vzpodbudo za razvoj različnih oblik financiranja projektov in bi vzpodbudno vplivalo na razvoj finančnih trgov. Država oz. njene agencije lahko pridejo do najcenejših virov za financiranje infrastrukturnih projektov. Privatno financiranje bi pomenilo nedvomno višje stroške povezane s financiranjem. Priprava projektov in sodelovanja med javnim in privatnim

sektorjem so povezana tudi z znatnimi transakcijskimi stroški. V primerih manjših projektov lahko dosežejo do cca 10 %, zato bi morala država pri morebitnem koncesijskem projektu oblikovati projekt zadostnega investicijskega obsega tako, da bi bili transakcijski stroški v strukturi čim manjši.

Pomembna sprememba bi morala biti tudi v drugačni organizaciji projekta. Država bi morala zagotoviti interdisciplinarno skupino strokovnjakov (finančniki, ekonomisti, pravniki, tehniki in tehnologi), ki bi na stani države pripravljali projekt, ga oddali koncesionarju in ga nato spremljali. Za nastajanje projekta bi morala postaviti skupino, ki bi po predhodno določenem terminskem planu pripravila projekt.

Z uvedbo koncesijskega projekta bi država svojo vlogo graditelja prepustila privatnim vlagateljem, sama pa bi ohranila predvsem nadzorno vlogo nad izvajanjem projekta. Poglobljena študija upravičenosti bi bila torej podlaga za odločanje o prednostih in slabostih takega projekta. Slovenija je sredi izvajajna utečenega programa izgradnje avtocest. Gradnja v fizičnem smislu sicer ne dosega v celoti zastavljenih načrtov, pa vendar gre za projekt, katerega rezultati so vidni in pozitivno vplivajo na domače gospodarstvo. Po sedanjem programu izgradnje avtocest so trenutno v gradnji večinoma tisti odseki, na katerih so pričakovane prometne obremenitve med 10 in 20 tisoč vozil povprečno dnevno. Za odseke, kjer je država tudi postavila cilj zgraditi avtocesto, le-ti pa še niso v gradnji, pa lahko ugotovimo, da gre za manj prometne odseke, predvsem pa na daljšem koridorju ne dosegajo prometnih obremenitev blizu 20 tisoč vozil povprečno na dan, kar je po izkušnjah prag, pri katerem pobrana cestnina lahko pokrije stroške izgradnje, upravljanja in vzdrževanja, odplačila kreditov in minimalnega dobička.

Tako so vsa razmišljanja zelo tesno povezana s pričakovanim finančnim tokom in finančno uspešnostjo projekta. Glede na pričakovane prometne obremenitve pa gre torej za projekte, ki bodo zahtevali znatno udeležbo države v obliki subvencije projektu. Država torej nima projektov, ki ne bi bili sposobni izrabiti pogloblitve prednosti koncesijskih gradenj, to je razbremenitev javnih financ. Da bi bil dosežen vsaj minimalni finančni tok, ki bi omogočil postavitev koncesijskega modela, bi morala država bodočemu koncesionarju nameniti tudi že del zgrajenega avtocestnega programa. S tem bi sicer koncesionarju tudi omejila poslovna tveganja finančnega toka, po drugi strani pa bi obstoječemu programu vzela del sredstev, ki so namenjena poplačilu že najetih kreditov iz katerih se je financira graditev avtocest.

Glede na preučeno literaturo in vire lahko sklepam, da je za postavitev pravega koncesijskega modela potrebno predhodno ugotoviti:

- ali je država po sedanjem sistemu sposobna nadaljevati program gradnje, pri čemer bi moral biti letni investicijski strošek blizu 100 milijard SIT, gre za mejo pri kateri so učinki programa na domače gospodarstvo najboljši;

- ali ima država na voljo še dovolj velike zaključene projekte, ki bi izpolnjevali osnovne zahteve po obsegu prometa in posledično o ekonomski in finančni upravičenosti, da bi lahko oblikovala koncesijski model;
- ali bi kljub pričakovani potrebi subvencioniranja projekta, tak koncesijski model pomenil tako velike prednosti za državo, da bi bila uvedba koncesijskega projekta smiselna.

6. LITERATURA IN VIRI

6.1. LITERATURA

1. Aoust Jean Marie, Analiza in delitev rizikov, ključ partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, Financiranje infrastruktur in javnih storitev; Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve, 2000, str. 28-51
2. Beltradi Fred: Benefit – Cost Analyses and The Private Finance Initiative, The 23rd European Transport Forum, 1995 – Financing transport infrastructure, str. 9- 18
3. Brigham Eugene F.: Fundamentals of Financial management, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers, seventh Edition, 1995, 843 str.
4. Cordier Michel: Direct or Delegated Management of Water Supply and Waste Water Treatment, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 10 str.ani
5. Cornvwell Philip: BOT Concessions and Beyond, The 23rd European Transport Forum, 1995 – Financing transport infrastructure, str. 109-120
6. Djian Jean Pierre: The Shering of Responsibilities and Risk Between Partners, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 16 str.
7. Dornbush Rudiger, Stanley Fischer: Macroeconomics, McGraww-Hill, inc., International Edition, 1994, 599 str.
8. Dufour Pierre Leon: Car Park Infrastructure, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 11 str.
9. Feve Michael: Finacing High-Speed Rail Projects (TGV), Private Financing of Public infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 9 str.
10. Gannon Mark J. Brown Nigel C.: Finacial Modelling For Public/Private Sector Joint Ventures, The 23rd European Transport Forum, 1995 – Financing transport infrastructure, str. 19-30
11. Grice Joe, The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, Treasury Guidance, London 2003, 114 str.
12. Hawranek M. Peter: Unido's participation in industrial infrastructure development, BOT projects in China, Public and Private Sector Partnerships: Learning for Growth, Sheffield Hallam Press, 1997, 8 str.

13. Jones Robert: Trans European Networks and Public Private sector Partnerships, Public and Private Sector Partnerships: Learning for Growth, Sheffield Hallam Press, 1997, 10 str.
14. Križanič France, Oplotnik Žan, Makroekonomski učinki NPIA in morebitnih koncesij s študijo upravičenosti koncesijske gradnje, Gospodarska gibanja št. 345, EIPF, Ljubljana 2002, 76 str.
15. Laurent Davezies & Prudhomme Remy: The Economics of Public –private Partnership in infrastructure, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastucture, The French Expiriance, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 16 str.
16. Lecrivan Alain, Obravnavanje financiranja, Financiranje infrastruktur in javnih storitev Ministrstvo za javna dela, transport in stanovanjsko politiko, Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve, 2000, 81 str.
17. Leger Philippe, Rochefort Philippe: The Construction of the Normany Bridge, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastucture, The French Expiriance, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 8 str.
18. Lentz Thierry: The »Affermage« Method for Delegating the Management of Public Services to the Private Sector, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastucture, The French Expiriance, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 10 str.
19. Lorrain Dominique: Urban Services, The Market and Politics, Private Financing of Public infrastucture, The French Expiriance, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 38 str.
20. Marlow Michalel L.: Public Finance Theory and Practice, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers, 1995, 652 str.
21. Martinand Claude: Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works, Transpotration and Tourism, 1994, 219 str.
22. Mattera A. Interpretativni komunike Komisije o koncesijah za izvajanje javnih storitev – instrumenti za zagotavljanje transparentnosti in liberalizacije, objava: Revue du Droit de l'Union Europeenne 2/2000, 38 str.
23. Montenheiro L.C., Haigh R. H. Moriss D. S.: Understanding Puublic and Private Sector Partnerships, Shefifield Hallam University, 1997, 543 str.
24. Mrak Mojmir: Vključevanje privatnega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture – primer BOT oblike projektnega financiranja, priloga internemu gradivu, 2002, 13 str.
25. Mrak Mojmir: Dejavniki pomembni za izbor sponzorjev projekta pri BOT obliki projektnega financiranja, priloga internemu gradivu, 2002, 4 str.
26. Mrak Mojmir: Managing Risk in BOT Model of Project Financing, Sheffield Hallam University, prva objava maj 1997, druga objava julij 1997, 9 str.
27. Mrak Mojmir: Partnerstvo med javnim in prvatnim sektorjem, Izgradnja in upravljanje avtocest, 2002, gradivo CISEF 2002, 34 str.
28. Mrak Mojmir: Projektno financiranje seminar z delavnico, gradivo CISEF 2002, 20 str.

29. Muranyi Miklos: An Overview of the Hungarian Concession Motorway Development Programme, The 23rd European Transport Forum, 1995 – Financing transport infrastructure, str. 133 – 144
30. Noulton John: Public Infrastructure at no Public Cost, The 23rd European Transport Forum, 1995 – Financing transport infrastructure, str. 69 - 76,
31. Oplotnik Žan in France Križanič: Ekonomski učinki različnih rokov dokončanja avtocestnega programa, EIPF, Oktober 2003, 54 str.
32. Perrot J.Y. in Chatelusa G.: Financiranje infrastruktur in javnih storitev Ministrstvo za javna dela, transport in stanovanjsko politiko, Direkcija za gospodarske in mednarodne zadeve, 2000, 81 str.
33. Poupinel Jean Francois: The French Highway system, Private Financing of Public infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994, 9 str.
34. Prašnikar Janez: Uvod v Mikroekonomijo, Ekonomska fakulteta v Ljubljani, zbirka Maksime, druga izdaja, Ljubljana, 1994, 457 str.
35. Sarmet Marcel: Project Financing in the provision of public Facilities, 14 strani, Private Financing of Public infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994,
36. Senjur Marjan: Gospodarska rast in razvojna ekonomika, EF Maksima, 1993, 428 str.
37. Sugden Robert and Williams Alan: The principles of practical cost-benefit analysis, Oxford university press, 1978, 271 str.
38. Tajnikar Maks: Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen, Ekonomska fakulteta v Ljubljani, zbirka Maksime, druga popravljena izdaja, Ljubljana, 1993, 455 str.

6.2. VIRI

1. Bela Knjiga Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitev, Bruselj 2001, COM (2001) 370 končna različica, 128 strani
2. Cost Benefit and Multi-Criteria Analysis for New Road Construction, final report, , R&D Unit – DG VII, Commission of the European Communities, april 94,
3. Council Directive 93/37/ECC, 14. june 1993, concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts
4. Council Directive 93/38/ECC, 14. june 1993, coordinating the procurement procedures of entities in the water, energy, transport and telecommunications sectors
5. Dars je razočaral poslance, Finance 29.10.03 str 6,
6. European Road statistic 2002, EU Road Federation, 2002
7. Financing Transport Infrastructure Seminar, Phare, Multi Country Transport Programme, FTI Finance consortium, Slovenia november 1998
8. Guidelines for Successful Public Private Partnerships, European Commission, Directorate - General, Regional Policy, March 2003, 99 strani
9. Guide to cost – benefit analyses of investment projects, 2002, Evaluation Unit DG Regional Policy European Commission, strani 132
10. Makroekonomska ocena investicij za prometno infrastrukturo, Zvezni minister za promet, Izdano v Bonnu, julij 1993, pripravil PLANCO Consulting GmbH, Essen, 1993,
11. Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (NPIA), Ur.l. RS, št. 13/96
12. Novalacija študije cestninskega sistema na AC in HC v RS, Ljubljana, junij 2001, 105 strani
13. Odlok o letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 1997 (OdIPVA 1997), Ur.l. RS, št. 34/1997
14. Odlok o letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 1998 (OdIPVA 1998), Ur.l. RS, št. 12/1998
15. Odlok o letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 1999 (OdIPVA 1999), Ur.l. RS, št. 45/1999
16. Odlok o letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 2000 (OdIPVA 2000), Ur.l. RS, št. 51/2000
17. Odlok o letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 2001 (OdIPVA 2001), Ur.l. RS, št. 66/2001
18. Osnutek letnega plana razvoja in vzdrževanja za leto 2002; delovno gradivo
19. Poslovno poročilo DARS d.d. (Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji), 2001 in 2002

20. Projekt Privatnih Sovlaganj v vzdrževanje cest v Sloveniji Strateško Poročilo, Evropska banka za obnovo in razvoj 2000, (Finnra) 124 strani
21. Promet, Direkcija RS za ceste, 1998, 1999, 2000, 2001 in 2002
22. Revised Guidelines for Highway Feasibility Studies – Slovenia, European Commission, Submitted by DORSSCH Consult, dec 1995 (Draft Final Report)
23. Slovenia Private Road Maintenance project, Strategy Report, WS Atkins, Avgust 2001, 132 strani
24. Spremembe in dopolnitve nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (NPIA - A) (Ur.l. RS, št. 41/98)
25. The Green Book, Appraisal and Evaluation in central Government, treasury Guidance, London, 2002, 114 strani,
26. Towards Fair and Efficient Pricing in Transport, European Commission, Directorate general for transport – DG VII, Com (95) 691 strani
27. Treasury Taskforce, Private Finance, Technical Note No. 5, How to construct Public Sector Comparator
28. Uredba o cestnini za uporabo določenih cest, Ur.l. RS, št. 51/97
29. Uredba o spremembi uredbe o cestnini za uporabo določenih cest, Ur.l. RS, št. 48/98
30. Zakon o javnih cestah (ZJC), Ur.l. RS, št. 29/1997
31. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), Ur.l. RS, št. 39/2000
32. Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v republiki Sloveniji, Ur.l. RS, št. 57/98
33. Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v republiki Sloveniji (ZZNSGC), Ur.l. RS, št. 57/98