

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO: NAČELA IN IZKUŠNJE EU IN
SLOVENIJE**

Ljubljana, junij 2016

KATJA MRŠNIK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana **Katja Mršnik**, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom **Javno-zasebno partnerstvo: načela in izkušnje EU in Slovenije**, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem **prof. dr. Vasjo Rantom**

IZJAVLJAM

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

V Ljubljani, dne 31.5.2016

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 OPREDELITEV POJMA, OSNOVNIH NAČEL IN OBLIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	3
1.1 Osnovna načela javno-zasebnega partnerstva.....	4
1.2 Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	8
1.2.1 Pogodbe o upravljanju	8
1.2.2 Najemne pogodbe	9
1.2.3 Koncesije.....	9
1.2.4 BOT oblika projektnega financiranja in druge izpeljanke oblik, kot so DBO, BOO, BTO, DCMF, DBFO	10
2 EKONOMSKI VIDIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	14
2.1 Finančna izvedljivost.....	16
2.2 Vrednost za denar.....	17
2.3 Vloga tveganja	19
2.4 Stopnja konkurence	21
2.5 Narava storitve	22
2.6 Ekonomika in oblike JZP	23
3 PRAVNA UREDITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	24
3.1 Splošne mednarodne smernice javno-zasebnega partnerstva	25
3.2 Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji	28
3.2.1 Zavezujoče pravne podlage.....	28
3.2.2 Nezavezujoče pravne podlage.....	29
3.3 Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji	30
4 IZKUŠNJE IN PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V EVROPSKI UNIJI.....	32
4.1 Stare članice Evropske unije.....	34
4.1.1 Velika Britanija	35
4.1.2 Francija	38
4.1.3 Nemčija	41
4.2 Nove članice Evropske unije	46
4.2.1 Madžarska	47
4.2.2 Hrvaška	51
4.2.3 Češka.....	55
5 IZKUŠNJE IN PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI	58
5.1 Centralna čistilna naprava v Mariboru	60
5.2 Dom upokojencev Idrija	61
5.3 Telovadnica Žabnica v Mestni občini Kranj.....	61
5.4 Športni park Stožice	62

6 PREDLOGI IZBOLJŠAV PODROČJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI NA PODLAGI MEDNARODNIH SMERNIC IN IZKUŠENJ.....	62
6.1 Ustrezen zakonodajni okvir	63
6.2 Resnična politična podpora.....	64
6.3 Zasebni sektor kot izredno pomemben člen v partnerstvu	65
6.4 Ustrezna usposobljenost javnega sektorja	65
6.5 Ustrezna institucionalna podpora.....	66
6.6 Več izvedb pilotnih projektov javno-zasebnega partnerstva	67
SKLEP.....	67
LITERATURA IN VIRI.....	70
PRILOGE	

KAZALO TABEL

Tabela 1: Oblike partnerstev s predstavljenimi vlogami zasebnega sektorja in ključnimi značilnostmi.....	11
--	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Oblike javno-zasebnega partnerstva glede na vključenost zasebnega sektorja ter obseg tveganja, ki ga nosi zasebni sektor.....	14
Slika 2: Slikovni prikaz pravnih vidikov, ki vplivajo na projekt javno-zasebnega partnerstva	25
Slika 3: Število projektov javno-zasebnega partnerstva po področjih v Evropski uniji leta 2015.....	32
Slika 4: Število in vrednost projektov javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, v 16-letnem obdobju	33
Slika 5: Število in vrednost projektov javno-zasebnega partnerstva držav starih članic Evropske unije v letu 2015.....	34
Slika 6: Skupno število projektov javno-zasebnega partnerstva v Nemčiji do konca meseca maja 2015	42
Slika 7: Partnerska struktura projekta letališča v Hamburgu	44

UVOD

Razvoj sodobne družbe ter s tem vedno večje potrebe le-te, nam narekujejo vse več investicij v gospodarsko in socialno infrastrukturo ter s tem zagotavljanje kakovostnih storitev na področju energetike, prometa, komunale, ekologije, šolstva, zdravstva in ostalih področjih. Prav tako, smo v času finančno-gospodarske krize, kjer so finančna sredstva javnega sektorja zelo omejena ter se borimo z njihovo racionalizacijo. Kot posledica temu, je javni sektor postal prisiljen iskati nove oblike financiranja infrastrukturnih projektov, kjer bi zasebni sektor začel prevzemati bistveno večjo vlogo, tako pri financiranju, kot pri prevzemanju tveganj. Na tak način bi razbremenil javni sektor, ki zadolževanje prihrani za projekte, ki niso primerni za takšno obliko financiranja. Pomembno je, da država z vzpostavitvijo javno-zasebnih partnerstev zasleduje cilj po gospodarskem napredku ter se zadolži le takrat, ko posamezen projekt ne dopusti drugih možnosti.

Zgodovina že od nekdaj zaznava določeno stopnjo sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, vendar bi lahko kot prelomno obdobje označili čas 19. stoletja, saj so takrat v Franciji in Veliki Britaniji razcvet doživele koncesije, ki so jih sklepali na področjih komunalnih storitev, javnega prevoza, izgradnje železnic in cest ter rudarstva (Jus, 2005, str. 17–20). Kasneje so se na omenjenem področju začele razvijati tudi druge evropske države, kot so Belgija, Italija, Nemčija, Španija in Švedska. V Sloveniji lahko začetek podeljevanja koncesij predstavlja koncesija bavarskega podjetnika, ki jo je leta 1869 pridobil od tedanjih mariborskih mestnih oblasti, služila pa je za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin (Mužina, 2004, str. 44).

Začetek javno-zasebnega partnerstva sega v 90. leta prejšnjega stoletja, saj so takrat vloge zasebnega in javnega sektorja dobile nov pomen. Javni sektor se je srečeval z omejenimi sredstvi, hkrati pa se je pojavila potreba po novi infrastrukturi in obnovitvi le-te. Prav tako so fiskalna pravila zahtevala zmanjšanje javnega dolga, v državah po svetu, pa se je začel pojavljati napredek na področju partnerstev. V desetletnem obdobju je uporaba takšne oblike financiranja narasla, še posebej v Veliki Britaniji, Franciji in na Irskem. Cilj vzpostavitve javno-zasebnega partnerstva je bil predvsem v večji učinkovitosti zagotavljanja javnih storitev ter možnosti sodelovanja zasebnega sektorja pri le-tem. Sredi 90. let se je namreč veliko držav soočalo s fiskalnim deficitom in povečevanjem javnega dolga, zato je bilo še toliko bolj privlačno v velike infrastrukturne projekte, vključiti tudi zasebna finančna sredstva.

Javno-zasebno partnerstvo se sooča z veliko definicijami, ki si niso povsem skladne, tako ne obstaja enotne opredelitve, ki bi veljala za vse države. Družijo jih le določene skupne lastnosti. V splošnem lahko rečemo, da javno-zasebno partnerstvo predstavlja pogodbeni dogovor med javnim in zasebnim sektorjem, kjer zasebni partner običajno zagotovi finančna sredstva ter sodeluje pri zagotavljanju javnih storitev. Pomembno je, da se tveganje med partnerja razdeli pravilno, oba pa pri pristopu k partnerstvu zasledujeta

različna cilja. Javni sektor se partnerstvu pridruži s ciljem zagotavljanja kakovostnih storitev, medtem ko se zasebni sektor dogovoru pridruži s ciljem dobička. V najširšem pomenu javno-zasebno partnerstvo označuje kakršnokoli povezovanje javnega in zasebnega sektorja pri skupnem izvajanju projektov. Kljub takšni preprosti opredelitvi, pa je takšna oblika financiranja zelo kompleksna, saj zajema veliko različnih oblik, prav tako pa je vsak projekt zgodba zase in njemu prilagojeno je tudi partnerstvo. Javno zasebno partnerstvo je koncept financiranja, ki združi javni in zasebni sektor ter je partnerstvo v pravem pomenu besede, saj je uspešnost projekta odvisna od dobrega sodelovanja obeh in ne v izkoriščanju druge strani. Vsak od obeh sektorjev v projekt vključi svoje prednostne lastnosti ter z njimi pomaga v partnerstvo vnesti izboljšave, od katerih imata koristi oba. Pozitivni učinki, ki jih kaže javno-zasebno partnerstvo so zagotavljanje boljše tehnologije, večja učinkovitost javnega sektorja, izogib regulativnim in finančnim omejitvam s strani javnega sektorja ter njegov prihranek pri transakcijskih stroških (Ferk & Ferk, 2008, str. 168–171). Javno-zasebno partnerstvo še zmeraj sproža veliko polemik, tako političnih kot ekonomskih, zato je pomembno, da država jasno definira pravni in politični okvir delovanja ter skuša zagotoviti visoko stopnjo delovanja lokalnih oblasti na področju partnerstev.

Prav zaradi dejavnikov, kot so pravni okvir, politične spodbude, neizkušenost in izobraženost zaposlenih na lokalni ravni, se delovanje javno-zasebnega partnerstva, od države do države lahko zelo razlikuje. Posledično je tudi uspešnost projektov javno-zasebnega partnerstva v državah Evropske unije (v nadaljevanju EU) zelo različna. Razlike med državami lahko nastanejo že v definiciji nekaterih oblik partnerstva, kot je na primer koncesijska pogodba. Med najbolj uspešne in izkušene države na področju javno-zasebnega partnerstva se uvrščajo Francija, Velika Britanija in Irska. Države srednje in vzhodne Evrope veljajo za najmanj izkušene na omenjenem področju. V Sloveniji je izredno malo projektov javno-zasebnega partnerstva, opazimo pa lahko, da takšno obliko financiranja še zmeraj spremlja negativen prizvok.

Cilj magistrskega dela je predstaviti delovanje javno-zasebnega partnerstva ter primerjati uspešne in manj uspešne projekte partnerstev v različnih državah Evropske unije. V nadaljevanju skušam, na podlagi izkušenj več držav, predstaviti področja, katerim bi v Sloveniji lahko namenili dodatno pozornost ter smernice, ki bi lahko izboljšale stanje razvitosti javno-zasebnega partnerstva ter uspešnost projektov v Sloveniji.

Namen magistrskega dela je, s pomočjo tuje in domače strokovne literature, opredeliti pojem javno-zasebno partnerstvo, njegova načela in oblike ter značilnosti partnerstev v Sloveniji in ostalih državah EU. Z analizo različnih pravnih ureditev partnerstev želim predstaviti načine delovanja javno-zasebnega partnerstva v državah EU, ki sem jih razdelila na starejše in mlajše članice. Ključno raziskovalno vprašanje, ki ga preučujem v magistrskem delu je, katera področja je potrebno izboljšati, da bo Slovenija deležna čim večjega števila uspešnih projektov javno-zasebnega partnerstva. Z analizo projektov

partnerstev primerjam uspešnost v različnih državah EU ter opredelim priporočila za izboljšave področja partnerstev v Sloveniji ter predstavim izzive, ki nas čakajo.

Metode dela, ki jih uporabim v magistrskem delu temeljijo na preučevanju teoretične podlage javno-zasebnega partnerstva ter preučevanju dejanskih primerov partnerstev. Magistrsko delo je širše sestavljeno iz dveh delov. V prvem delu uporabim opisno metodo in metodo klasifikacije s katerima opredelim pojem preučevanja ter predstavim njegova osnovna načela in oblike. Prevladujoča metoda je primerjalna metoda, s katero v drugem delu primerjam značilnosti in izkušnje posameznih držav na podlagi dejanskih primerov. Z metodo analize in sinteze, ki temelji na izkušnjah držav članic EU, predstavim smernice za Slovenijo. Prav tako uporabim teoretična znanja, pridobljena v okviru podiplomskega študija pri izbirnem predmetu Javno-zasebno partnerstvo na področju gospodarske in socialne infrastrukture.

Magistrsko delo sestavlja šest poglavij. Prva tri poglavja predstavljajo teoretični del, v katerem opredelim javno-zasebno partnerstvo ter njegove značilnosti in oblike. Predstavim tudi ekonomsko logiko, ki stoji za tovrstno obliko financiranja in pravne podlage, ki urejajo partnerstva v Sloveniji in ostalih državah EU. V četrtem poglavju države EU razdelim v skupini starejših in novejših članic ter predstavim njihovo delovanje na področju javno-zasebnega partnerstva in pomembne projekte s tega področja. V petem poglavju predstavim izkušnje, ki jih imamo v Sloveniji na tem področju. V zadnjem, šestem poglavju opredelim področja, kjer so dobrodošle izboljšave, v zameno za uspešnejše projekte partnerstev v prihodnosti. V sklepnem delu ob koncu povzamem ugotovitve posameznih poglavij.

1 OPREDELITEV POJMA, OSNOVNIH NAČEL IN OBLIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Poznamo več oblik financiranja, kjer sodelujeta javni in zasebni sektor, in sicer od javnih naročil do privatizacije. Ena izmed posebnih in trenutno bolj aktualnih oblik je javno-zasebno partnerstvo. Literatura navaja veliko različnih opredelitev, a jasne in enotne definicije pojma javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju JZP) ni. Mednarodni denarni sklad (IMF, 2004, str. 4) definira JZP kot dogovor, kjer zasebni sektor prebivalstvu zagotavlja sredstva in storitve, ki jih po tradiciji zagotavlja javni sektor. Označuje ga še z naslednjimi značilnostmi: poudarek zasebnega sektorja je na zagotavljanju storitev in investicijah ter del tveganja je prenesen na zasebni sektor. Evropska komisija (European Commission [EC], 2004a, str. 3) JZP označuje kot obliko sodelovanja med javnimi institucijami in poslovnim svetom, z namenom financiranja, gradnje, obnove, upravljanja in vzdrževanja infrastrukture, ki zagotavlja storitve. Evropska investicijska banka (EIB, 2004, str. 2) predstavi JZP kot sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem, z namenom uporabe sredstev in znanja zasebnega sektorja, ki pomaga pri zagotavljanju javnih sredstev in storitev. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, 2008, str. 12) JZP

definira kot dolgoročni sporazum med javnim in zasebnim partnerjem, kjer zasebni zagotavlja in financira javne storitve, tveganje pa se razdeli glede na uporabo kapitalskih investicij. Javni sektor se pridruži dogovoru s ciljem zagotavljanja storitev, medtem ko zasebni partner s ciljem zaslužka dobička. Grimsey in Lewis (Grimsey & Lewis, 2007, str. 347) navajata, da JZP predstavlja vse možne oblike med klasičnim financiranjem z javnim naročilom ter polno privatizacijo. V slovenskem prostoru lahko JZP opredelimo, kot ga navaja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur.l. RS, št. 127/06), ki pravi: »Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu [...]«. Definicije zgoraj kažejo na to, da imajo različne institucije tudi različne poglede ter podajajo enostavne ali kompleksnejše definicije, vse pa zaokrožajo lastnosti, značilne za mehanizem JZP. Pojem JZP ni enotno definiran, saj je vsak posamezen projekt specifičen ter je treba v skladu z njim prilagoditi partnerstvo. Preprosto povedano, pri JZP gre za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri projektu zagotavljanja javnih dobrin, z namenom izkoristiti prednosti znanja ter upravljanja zasebnega sektorja. Z JZP vloga države ni več v proizvodnji storitev, ampak v reguliranju in nadzoru.

Čeprav se JZP lahko pojavi v številnih različnih oblikah, lahko strnem nekaj najpogostejših značilnosti. Ključne lastnosti javno-zasebnega partnerstva so:

- zasebni partner običajno načrtuje, izgradi, financira ter upravlja infrastrukturo v obdobju, ki je določeno v pogodbi;
- javni sektor določi specifikacije storitve;
- zasebni partner zagotavlja storitve javnemu sektorju ali neposredno končnim uporabnikom ter od njih prejema prihodek;
- z ustrezno razdelitvijo tveganja se zagotovi učinkovito delovanje partnerstva;
- po izteku pogodbenega obdobja se običajno lastništvo nad infrastrukturo prenese na javni sektor; slednje je odvisno od oblike partnerstva.

1.1 Osnovna načela javno-zasebnega partnerstva

Kljub temu, da je JZP relativno širok pojem, ki zajema »vse kar ni privatizacija in javno naročilo«, morajo veljati nekatera načela in značilnosti, da lahko govorimo o njem. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je kompleksen sistem sodelovanja, ki mora biti dobro in podrobno načrtovan. Partnerja imata namreč skupen cilj, vendar različne motive. Prvi in ključen pogoj za vzpostavitev partnerstva je **javni interes**, ki mora biti opredeljen v projektu.

Projekti JZP večinoma zahtevajo srednje in **dolgoročno sodelovanje**, saj gre za investicije z večjimi finančnimi vložki. Pogodbe, ki obvezujejo med 10 in 40 let, načeloma pokrijejo

velik del ekonomske življenjske dobe investicije, saj se s tem zagotovi, da ima zasebni partner nadzor nad celotnim razvojem projekta. Investicija oziroma objekt se načrtuje, izgradi, upravlja in vzdržuje na tak način, da je strošek celotnega življenjskega cikla projekta minimalen, zasebni sektor, ki je izvajalec, pa zagotovi, da je sredstvo dobro vzdrževano ves čas. Ravno dolgoročno sodelovanje je za partnerje največji izziv, saj je daljno prihodnost težko natančno predvideti, slabše zastavljena pogodba pa lahko naredi veliko škode.

Eden izmed ključnih elementov, ki je potreben za uspešno izveden projekt JZP, je **delitev tveganj med partnerji**. Načelo določa, da tisti partner, ki najbolje obvladuje določeno tveganje, ga mora tudi nositi ter sprejeti s tem povezane koristi ali izgube. S pomočjo pravilne delitve tveganj se lahko znižajo stroški izgradnje, ki je investicijsko najzahtevnejši del projekta, kot tudi zviša kvaliteta JZP. Namen delitve tveganj je povečanje učinkovitosti. Zasebni sektor pogosto razpolaga z boljšimi strokovnjaki, zato lahko bolje upravlja več tveganj. Zasebni sektor največkrat nosi tveganja povezana z načrtovanjem in izgradnjo objekta ter poravnavo finančnih prihodkov z odplačilom posojil, javni sektor pa nosi tveganja povezana z makroekonomsko stabilnostjo, kot je inflacija in pridobivanje zemljišč javnih in zasebnih lastnikov. Pravilna delitev tveganja mora biti jasno napisana tudi v pogodbi, saj le tako lahko govorimo o učinkovitosti (OECD, 2008, str. 52–55).

Daleč najpomembnejši element uspešne realizacije projektov JZP je **priprava pogodbe in nadzor nad izvajanjem pogodbe**. Pogodba je izjemno kompleksna, saj mora vsebovati ogromno podrobnosti ter predvideti okoliščine v prihodnosti, prav tako pa mora ustrezati obema partnerjema ter njunim ciljem. Zajemati mora strogo določene specifikacije storitev, finančne mehanizme, osnove za plačila, dinamiko plačil, spodbude, tveganja, linijo komunikacij in odgovornosti, lastništvo, ravnanje v primeru nepredvidenih okoliščin, oblike upravljanja, postopke ob izteku partnerstva ali njegovem podaljšanju in druge določbe. Določila morajo biti navedena kvalitativno in kvantitativno, sestavljanje pogodbe pa mora biti naloga strokovnjakov na področjih, ki jih zajema določen projekt. Pogodba je osnova za kvalitetne storitve, pravne in organizacijske odnose, finančne mehanizme ter ostale elemente partnerstva. Obenem je tudi sredstvo za varovanje javnega interesa in interesa vseh partnerjev (Pintar, 2009, str. 26). Zagotavlja varnost dogovorov in stabilnost partnerstva, saj so nedorečene stvari vedno izpostavljene oportunističnemu enega ali drugega partnerja. Pogodba mora biti jasna, razumljiva, konsistentna in uravnotežena, hkrati pa mora ohraniti določeno mero fleksibilnosti, da se lahko v prihodnosti prilagaja okoliščinam. Dejstvo je, da standardna pogodba ne obstaja, saj je vsak projekt specifičen in potrebuje individualno pogodbo.

Pri JZP **odgovornost financiranja** projekta praviloma **pripada zasebnemu sektorju**. Obseg zasebnega financiranja je odvisen od izbire oblike partnerstva, primerne za projekt. Pri oblikah, kot sta »build–operate–transfer« (v nadaljevanju BOT) in koncesijska

pogodba¹, kapital v celoti zagotovi zasebni sektor ter si stroške in dobiček v celoti povrne s prispevki končnih uporabnikov. Zasebno financiranje je lahko izvedeno z lastniškim kapitalom, dolžniškim financiranjem ter mezzanine financiranjem². V času trajanja partnerstva je projekt običajno v lasti ali najemu enega ali več investorjev. Nekateri od slednjih so lahko tudi izvajalci pri izgradnji, zasnovi ali upravljanju investicije, drugi pa so lahko le finančni investitorji. Pogosto se pri velikih infrastrukturnih projektih, kjer je strošek izgradnje visok, združi zasebno financiranje z javnim, saj si zasebni partner vseh stroškov ter dobička ne bi mogel povrniti samo s prispevki. Zasebni investitorji se za sodelovanje pri projektu odločijo le, če projekt na dolgi rok izkazuje pozitiven denarni tok, ki zadošča za poplačilo vseh stroškov in izplačilo dobička. Uporaba partnerstva je zato tesno povezana s študijami ekonomske upravičenosti projekta, katerih rezultati morajo kazati zelo spodbudne pozitivne učinke, saj je odplačevanje posojil ter drugih obveznosti projekta vezano samo na denarni tok, ki ga ta projekt ustvarja in na njegova sredstva (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 13). Pomoč financiranja s strani javnega sektorja je lahko v obliki subvencij s strani finančnih institucij, garancij in podobno.

Načelo **vrednost za denar**³ (angl. *value for money*, v nadaljevanju VZD), v okviru javnih razpisov, omogoča primerjavo ponudb zasebnih partnerjev zagotavljanja najvišje stopnje učinkovitosti ob danih skupnih stroških. Omogoči tudi primerjavo različnih načinov doseganja ciljev projekta in njegovih ekonomskih in socialnih vplivov s stroški projekta. Načelo VZD je pomembno za JZP, saj lahko z izbiro prave ponudbe zasebnega partnerja, dosežemo veliko manjše tveganje ter kvalitetnejše končne rezultate. Tradicionalna oblika javnih naročil namreč pogosto izbere ponudbo na podlagi najnižjih stroškov in predvidi, da bodo končni rezultati vseh ponudnikov enaki. Tako se je pri obliki JZP pomembno odločati na podlagi ocene boljšega rezultata VZD (Burger & Hawkesworth, 2011, str. 5). Pomembno je tudi, da je rešitev, ki jo izberemo, cenovno izvedljiva v vseh ključnih fazah projekta. Načelo VZD je torej izpolnjeno, če oblika projekta JZP, ob isti ceni oziroma stroških, prinese boljši rezultat, kot bi jih projekt z obliko klasičnega financiranja. VZD ocenjuje ali nam projekt JZP nudi več koristi, kot stroškov.

Potrebno je izpostaviti tudi **vlogo države**, ki je zelo pomembna, zlasti pri velikih projektih JZP, kjer ima država aktivno vlogo kot finančni investitor. Najpogosteje v vlogah vlagatelja kapitala, posojilodajalca, kupca končnega produkta ali storitve in podeljevalca koncesij (Mrak et al., 2005, str. 24). Še bolj pomembna je pasivna vloga države pri ustvarjanju pogojev za učinkovito JZP. Ta se odraža v tem, da zagotovi primerno politično in institucionalno okolje, organiziranost in transparentnost procesov, ki zmanjšuje

¹ BOT in koncesijska pogodba, obliki JZP, sta predstavljeni v naslednjem poglavju Oblike javno-zasebnega partnerstva.

² Mezzanine kapital ima lastnosti tako lastniškega, kot dolžniškega kapitala. V primeru nezmožnosti poplačila upnikov s strani podjetja, so posojilodajalci mezzanine kapitala poplačani zadnji, a pred lastniki podjetja ter na tak način nosijo lastnosti lastniškega kapitala (Silbernagel & Vaitkunas, 2012, str. 2).

³ Pri projektu JZP je načelo VZD izpolnjeno, če projekt prinese boljši rezultat družbi, kot bi ga dosegel z alternativno obliko javnih naročil.

tveganja, ter z uredbami dejavnosti izvaja nadzor nad njimi. Primerna stopnja vključenosti države v JZP lahko izboljša zasnovo projekta. Transparentnost projektov omogoči oblikovanje pozitivnega javnega mnenja o aktivnostih vlade. Evropska komisija združenih narodov za Evropo (UNECE, 2008, str. 13) navaja ključne cilje, h katerim mora država stremeti, da zagotovi uspešno JZP:

- izbirni postopek, s katerim država vzpostavi partnerstvo, mora biti pošten in transparenten;
- država mora zagotoviti doseganje načela VZD;
- s partnerstvom se morajo izboljšati osnovne javne storitve;
- poskrbeti mora za spodbudo zasebnih podjetij in donose za tiste, ki nosijo tveganja;
- v primerih sporov v partnerstvu, mora zagotoviti poštena pogajanja, ki spodbudijo nadaljevanje partnerstva in preprečijo propad projektov ter posledično javne škode;
- poskrbeti mora za varnost pred novimi grožnjami projektu.

Ena od značilnosti JZP je tudi doprinos **primerjalnih prednosti** zasebnega in javnega sektorja v partnerstvo. Skozi partnerstvo, lahko javni sektor od zasebnega pridobi znanja in tehnologijo iz določenega področja ter tudi dostopa do poslovnega mišljenja in obnašanja, podjetniške logike, zasebnega upravljanja, trženjskih strategij in informacij na različnih trgih. Dokazano je tudi, da sodelovanje z zasebnim sektorjem skrajša proces projekta, saj je znanje zasebnega sektorja združeno z močjo, ki jo doprinese javni sektor. Doseganje dobička zasebnega sektorja je povezano s časovnimi omejitvami v izgradnji in drugih fazah projekta. S sodelovanjem zasebnega sektorja, lahko javni sektor računa na subvencije drugih institucij (Evropske investicijske banke, Evropske banke za obnovo in razvoj, institucij Skupine Svetovne banke idr.), nizke obrestne mere posojil, davčne olajšave in podobno. Posledično se pri JZP pričakuje manjše breme financiranja s strani javnega sektorja, na račun financiranja drugih institucij in investiranja zasebnega kapitala. Javni sektor v partnerstvo doprinese dostop do javnih pooblastil in pristojnosti ter pomemben vpliv na sprejemanje odločitev vlade in lokalnih oblasti. Zasebni sektor pridobi zagotavljanje zemljišč po razmeroma nizkih cenah, zmanjšanje stroškov in pospešitev postopkov načrtovanja in izvajanja projektov. Drug pozitiven rezultat sodelovanja zasebnega sektorja v JZP je dostop do finančnih sredstev drugih javnih institucij, kot je Evropska unija ter številnih davčnih ugodnostih, ki so odvisne od funkcije in modela projekta. Prednost zasebnega partnerja v JZP je lahko tudi varnost na katero se lahko zanese, saj celovite predhodne odločitve o javni naložbi in jasno načrtovanje, zaščitijo naložbe. Tudi garancije javnega sektorja zaščitijo pred obsežnim zadolževanjem in dolgoročne pogodbe zagotovijo dolgoročne donose (OECD, 2008, str. 21).

V JZP je **lastništvo nad infrastrukturo** razdeljeno med javni in zasebni sektor. V času izgradnje infrastrukture, se lastništvo običajno prenese na zasebnega partnerja, saj se na ta način prenesejo tudi glavna tveganja in odgovornosti. Ko je infrastruktura zgrajena, se lastništvo prenese nazaj na javni sektor. Včasih se ta prenos zgodi veliko kasneje, po izteku

pogodbe, včasih pa lastništvo za vedno ostane v zasebnih rokah, vendar so takšni primeri zelo redki. Lastništvo mora imeti v rokah tisti partner, ki mu je infrastruktura vredna več in bo zato vlagal več sredstev in truda (Pintar, 2009, str. 114). Element lastništva je odvisen tudi od oblike JZP, ki se izbere za določen projekt.

1.2 Oblike javno-zasebnega partnerstva

Različni deleži lastništva ter kapitalskih investicij ustvarjajo različne oblike pogodb JZP. Ker je skoraj vsak projekt JZP unikaten, obstaja veliko različnih oblik partnerstva. Evropska komisija (EC, 2004a, str. 8) razdeli oblike JZP na dve skupini; pogodbeni partnerstva ter institucionalna partnerstva. Pogodbeni partnerstva predstavljajo različne oblike dogovorov, ki temeljijo na pogodbi ter razdelitvi ali prenosu nalog zasebnemu sektorju. Jedro institucionalnega partnerstva predstavlja podjetje, ki ga skupaj ustanovita javni in zasebni sektor, skupno podjetje pa nosi odgovornost zagotavljanja storitve v korist družbi. Oblike lahko razvrstimo tudi glede na njihove značilnosti, kot so lastništvo, financiranje, upravljanje, tveganje in trajanje. Sama bom predstavila ključne oblike na način, da jih bom razvrstila v skupine, glede na obseg sodelovanja oziroma vključenosti zasebnega sektorja v partnerstvo.

1.2.1 Pogodbe o upravljanju

Pogodbe o upravljanju pokrivajo vrsto pogodb, kot so pogodbe o tehnični pomoči, pogodbe o opravljanju storitve, vzdrževanju in podobno, zato jih je težko sploševati. Glavna značilnost pogodbe je izbor izvajalca s strani javnega sektorja, ki opravi raznolike dejavnosti v relativno kratkem časovnem obdobju, in sicer 2–5 let. Pogodba o upravljanju mora stremeti k temu, da specifično opredeli naloge, pogodbe o opravljanju storitve in vzdrževanju pa imajo več zahtev izvedbe. Najenostavnejša pogodba o upravljanju vključuje fiksno plačilo za opravljene specifične naloge, ki ga zasebnemu plača javni sektor. Zaslužek ni odvisen od pobiranja prispevkov, zato zasebni sektor ne nosi tveganja povpraševanja. Pogodbe, ki temeljijo na osnovi izvedbe, lahko vključujejo več tveganja, ki ga nosi izvajalec storitev. Osnovne značilnosti pogodbe o upravljanju so (Vrhnjak, 2007, str. 482):

- v splošnem, pogodbe zajemajo krajše časovno obdobje, 2–5 let;
- omejene možnosti za izboljšave v učinkovitosti in izvedbi;
- izvajalec običajno dobi fiksni znesek za pokritje osebja in stroškov;
- primerna pogodba v primerih, ko zasebni sektor ni pripravljen prevzeti obsežnega tveganja;
- financiranje projekta ter lastništvo nad končnim proizvodom je v rokah javnega sektorja;
- potrebna je nizka stopnja politične zaveze;
- finančna vzdržnost projekta je lahko nizka ali srednja;

- glavni razlog za izbiro takšne pogodbe je prenos tveganj zasnove in izgradnje na pogodbenika;
- primerno za projekte z majhnimi stroški obratovanja.

1.2.2 Najemne pogodbe

Najemne pogodbe (angl. *Leasing*) se uporabljajo v primerih, ko zasebni kapital in zadolževanje nista na voljo. Na tak način, javni sektor združi javno financiranje z učinkovitostjo opravljanja storitve zasebnega sektorja. Najemne pogodbe najpogosteje najdemo na področjih vodovodov in sanitarnih storitev. Od pogodbe o upravljanju se razlikuje v tem, da izvajalec ne prejme fiksnega plačila za storitev od javnega sektorja, ampak zaračuna določeno pristojbino končnim uporabnikom. Izvajalec običajno nosi večje operativno tveganje ter neposredno zaposli osebje. Javni sektor ostane odgovoren za financiranje in upravljanje z naložbami v infrastrukturo. Ključne lastnosti pogodbe so (Mrak et al., 2005, str. 43):

- srednje dolgo trajanje pogodbe, 8–15 let,
- tveganje povpraševanja se prenese na izvajalca v najemu,
- izvajalec lahko zahteva zagotovila glede tarifnih stopenj in podaljšanje trajanja najema ter nadomestilo, če tarifne stopnje ne bodo izpolnjevale napovedi,
- stroške vzdrževanja nosi izvajalec,
- potrebna je srednje visoka stopnja politične zaveze,
- cene morajo nujno pokrivati stroške,
- pomembna je močna sposobnost nadzora,
- potrebna je polna finančna vzdržnost projekta.

1.2.3 Koncesije

Koncesije so se najprej razvile v Franciji in so, za razliko od prejšnjih oblik pogodb, osredotočene na »končni rezultat« ter zajemajo celoten sistem infrastrukture. Koncesionarju oziroma pogodbeniku podelijo dolgoročno pravico do uporabe infrastrukture, vključno z odgovornostjo za opravljanje storitve ter upravljanje z nekaterimi naložbami. Lastništvo nad objektom ostane v rokah javnega sektorja, zato se mu ob koncu koncesijskega obdobja vrne nazaj v last. Koncesionar običajno prejme večino svojih prihodkov neposredno od končnega uporabnika, zato ima neposreden odnos z njim. Potrebno je zagotoviti tudi tarife dostopne uporabnikom. V nekaterih primerih, prispevki končnih uporabnikov ne pokrivajo stroškov, zato mora biti osnova za alternativo v stroških, jasno določena v koncesijski pogodbi, in sicer so osnova lahko subvencije, davki, posojila vlade ali drugi viri. Koncesionar mora zagotoviti, da bo finančno sposoben opravljati obveznosti ter hkrati vzdrževati pozitivno stopnjo donosa, zato morajo biti v pogodbo ali zakonodajo vključeni primerni ukrepi. Značilnosti, ki veljajo za koncesije so naslednje (Mužina, 2004, str. 37):

- koncesija daje zasebniku odgovornost za opravljanje storitve in vzdrževanje ter financiranje in upravljanje vseh zahtevanih investicij;
- koncesija se lahko dodeli v zvezi z obstoječimi sredstvi, obstoječim izvajanjem storitev ali razširitvijo, obnovo obstoječega sredstva;
- končni uporabniki so glavni vir prihodka zasebnika;
- lastništvo ostane v rokah javne institucije;
- pravni okvir koncesij je zabeležen v pravu države, kjer so poudarki javnega značaja, saj ima koncesionar neposreden odnos z uporabnikom;
- časovno obdobje pogodbe je 25–30 let; dovolj dolgo, da se povrnejo stroški investicij;
- potrebna je visoka stopnja politične zaveze;
- cene morajo nujno pokrivati stroške;
- pomembna je močna sposobnost nadzora;
- potrebna je polna finančna vzdržnost projekta;
- oblika je primerna za projekte, ki omogočajo zaračunavanje končnemu uporabniku, npr. prometna infrastruktura, projekti za ravnanje z odpadki in podobno.

V nekaterih državah zavajajoče uporabljajo izraza koncesij in BOT (angl. *build–operate–transfer*) obliko partnerstev, ki je z namenom izgradnje objekta ali sistema tudi najbližja oblika koncesijam in jo bom predstavila kot naslednjo.

1.2.4 BOT oblika projektnega financiranja in druge izpeljanke oblik, kot so DBO, BOO, BTO, DCMF, DBFO⁴

Tako kot koncesije, so tudi oblike izpeljane iz BOT (izgradi–upravljay–prenesi lastništvo)⁵ in DBO (načrtuj–izgradi–upravljay)⁶ oblik osredotočene na »končni rezultat«. BOT in DBO projekti vključujejo pomembne aktivnosti zasnove in izgradnje, pa tudi dolgoročne aktivnosti za projekte novogradnje ali projekte, ki zahtevajo večjo obnovo in razširitev.

V Tabeli 1 so zbrane oblike partnerstev, ki jih kasneje tudi podrobneje predstavim. Obliki partnerstva sledita še vloga zasebnega sektorja v angleškem in slovenskem jeziku ter ključne značilnosti oblike. Najbolj tipična oblika je BOT, vendar se v praksi uporablja tudi veliko ostalih različic, ki pa so večinoma le izpeljane iz oblike BOT. V nadaljevanju je predstavljenih nekaj oblik, ki se veliko uporabljajo tudi v praksi, skupaj z ostalimi oblikami, pa sem jih zbrala v tabeli v Prilogi 2.

⁴ Oblike partnerstev so poimenovane z angleškimi začetnicami faz, kot si sledijo v zaporedju.

⁵ Angl. *build–operate–transfer*.

⁶ Angl. *design–build–operate*.

Tabela 1: Oblike partnerstev s predstavljenimi vlogami zasebnega sektorja in ključnimi značilnostmi

Oblika	Faze v angl. jeziku	Faze v slov. jeziku	Vloga zasebnika
BOT	build–operate–transfer	izgradi–upravlja–prenesi lastništvo	Zasebni izvajalec objekt izgradi in z njim upravlja ter si ga lasti za čas pogodbenega obdobja, po katerem je objekt prenesen nazaj na javni sektor.
DBO	design–build–operate	načrtuj–izgradi–upravlja	Zasebni sektor infrastrukturo načrtuje, izgradi in upravlja z njo.
BOO	build–own–operate	izgradi–ohrani lastništvo–upravlja	Zasebni partner infrastrukturo izgradi, objekt ostane pod lastništvom zasebnega sektorja, ki tudi upravlja z njim.
BTO	build–transfer–operate	izgradi–prenesi lastništvo–upravlja	Podobna obliki BOT, le da se lastništvo prenese na javni sektor takoj, ko se gradnja zaključi.
DCMF	design–construct–manage–finance	načrtuj–izgradi–upravlja–financiraj	Zasebni partner je zadolžen za načrtovanje, gradnjo, upravljanje in financiranje infrastrukture.
DBFO	design–build–finance–operate	načrtuj–izgradi–financiraj–upravlja	Zasebni sektor projekt načrtuje, ga izgradi ter financira in upravlja z njim, vendar ne ohrani lastništva.
DBFMO	design–build–finance–maintain–operate	načrtuj–izgradi–financiraj–vzdržuj–upravlja	Podobna obliki DBFO, le da je zasebni sektor zadolžen tudi za vzdrževanje infrastrukture.
BROT	build–rehabilitate–operate–transfer	izgradi–obnovi–upravlja–prenesi lastništvo	Zasebni partner obnovi obstoječo infrastrukturo ter z njo upravlja za čas pogodbe, nato lastništvo prenese nazaj na javni sektor.

Vir: Canadian Council for Public-Private Partnerships, Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities, 2011, str. 20–23.

1.2.4.1 BOT (izgradi–upravlja–prenesi lastništvo)

BOT je specifična oblika projektnega financiranja, kjer državni organ preko razpisa izbere najboljšega zasebnega partnerja ter mu dodeli koncesijo za izvajanje različnih dejavnosti. Lahko bi rekli, da sta pri obliki BOT, koncepta koncesije in projektnega financiranja združena v eno (Mrak et al., 2005, str. 16). V primeru BOT projekta, projektno podjetje običajno prejme prihodke v obliki prispevkov, ki jih zaračuna javnemu sektorju in ne kot pristojbine, ki jih zaračuna uporabnikom, kar je glavna razlika v primerjavi z obliko koncesije, kjer je končni rezultat neposredno prodan končnim uporabnikom. BOT je oblika financiranja, kjer običajno ni toka prihodkov takoj na začetku, zato so posojilodajalci

nezaupljivi ter želijo zagotovila, da se tveganja predvidijo in prenesejo na ustreznega partnerja. Posojilodajalci zagotavljajo financiranje »brez pristopa«⁷ (angl. *non-recourse*) in financiranje z »omejenim pristopom«⁸ (angl. *limited recourse*), zato nosijo vso preostalo tveganje skupaj s projektnim podjetjem ter njegovimi delničarji. Da se tveganje, ki ga mora nositi projektno podjetje zmanjša, posojilodajalci prenesejo tveganja na druge udeležence projekta preko pogodb o izgradnji, vzdrževanju in podobno. V praksi ima večina projektov obliko z omejenim pristopom. V nekaterih državah se večkrat uporabi termin koncesija, čeprav ima projekt ogromno lastnosti BOT oblike. Ključne lastnosti oblike BOT so naslednje (Vrhnjak, 2007, str. 482–483):

- izvajalec financira objekt, ga izgradi, ima v lasti ter opravlja storitve v času pogodbenega obdobja, po katerem je objekt prenesen nazaj na javni sektor;
- pogosto samostojen projekt nove gradnje;
- prihodki od opravljanja storitev so namenjeni pokritju stroškov delovanja, vzdrževanja, odplačila glavnice dolga (stroški projektiranja in izgradnje), stroškov financiranja (obresti) ter donosa;
- projektno podjetje prevzema veliko tveganj, zato pogosto od javnega sektorja zahteva različne oblike zavarovanj in garancij;
- pomembna je natančna finančna struktura projekta;
- potrebna je polna finančna vzdržnost projekta;
- primerna oblika za projekte, ki so običajno v lasti države oziroma katerih cene storitev so običajno v pristojnosti države;
- vloga države je ključnega pomena za uspeh projekta;
- najpogostejše uporabljena oblika financiranja za infrastrukturne projekte, kot so ceste, mostovi, letališča.

1.2.4.2 BTO (izgradi–prenesi lastništvo–upravljaljaj)

Oblika partnerstva BTO je podobna obliki BOT, le da se lastništvo prenese na javni sektor takoj, ko se gradnja zaključi in ne po zaključku koncesijskega obdobja. Partnerska oblika BTO se običajno pojavi pri projektih gradnje cest, ki vključujejo cestnino.

1.2.4.3 DBO (načrtuj–izgradi–upravljaljaj)

V primeru oblike partnerstva DBO je lastnik infrastrukture javni sektor, ki prav tako financira izgradnjo objekta. Zasebni sektor načrtuje, izgradi in upravlja infrastrukturo na tak način, da zagotovi rezultate, ki so pogodbeno dogovorjeni. Tudi zaradi tega, ker ni potrebe po dokumentaciji o finančni konstrukciji, temveč le po gradbeni pogodbi ter

⁷ Financiranje brez pristopa pomeni, da vlagatelji do sponzorjev projekta nimajo nobenih neposrednih pravic oziroma jamstev (Mrak et al., 2005, str. 14).

⁸ Zagotavljanje financiranja z omejenim pristopom pomeni, da bodo posojilodajalci zagotovili sredstva na podlagi ocene sposobnosti projekta ustvariti dovolj finančnih sredstev za odplačilo dolgov in na podlagi razpoložljivega kapitala s katerim razpolaga zasebni sektor (Mrak et al., 2005, str. 17).

pogodbi o poslovanju, je oblika DBO preprostejša od oblike BOT in koncesije. Izvajalec tako ne nosi tveganja finančnih naložb ali nosi minimalno tveganje le-teh in prejme denar za načrtovanje in izgradnjo v obrokih glede na dokončanje gradbenih del ter prejema pristojbino v obdobju upravljanja (Vrhnjak, 2007, str. 482).

1.2.4.4 BOO (izgradi–ohrani lastništvo–upravlja)

V primeru oblike partnerstva BOO, zasebni partner infrastrukturo izgradi, objekt pa ostane pod lastništvom zasebnega partnerja, ki tudi upravlja z njim. Na tak način, zasebni partner nosi večinsko vrednost projekta. Takšna oblika partnerstva je primerna za situacije, kjer sta življenjska doba in koncesijsko obdobje skladna, saj partnerstvo praviloma zahteva velike finančne vložke ter dolgo dobo odplačevanja. Čeprav država v primerih partnerstva BOO ne zagotavlja finančnih sredstev neposredno, pa lahko projekt podpira v obliki lajšanja davčne obremenitve. Takšna oblika partnerstva se večkrat pojavi na področju čistilnih naprav, mobilnih omrežij in cest, ki vključujejo cestnino.

1.2.4.5 DCMF (načrtuj–izgradi–upravlja–financiraj)

Pri obliki partnerstva DCMF je zasebni sektor zadolžen za načrtovanje, gradnjo, upravljanje in financiranje infrastrukture, po navodilih javnega sektorja. Prihodke projekta običajno predstavlja najemnina za objekt, ki jo plačuje država zasebnemu partnerju. Takšna oblika partnerstva se večkrat pojavi na področjih gradnje zaporov in javnih bolnišnic, kjer ima država zaradi lastništva nad objektom, tudi nadzor nad cenami in kvaliteto storitev.

1.2.4.6 DBFO (načrtuj–izgradi–financiraj–upravlja)

Partnerstvo oblike DBFO vključuje pogodbo z zasebnim sektorjem o zasnovi, izgradnji, poslovanju in financiranju infrastrukture za določeno obdobje, po katerem se sredstvo prenese nazaj na javni sektor. Glavni razlog izbire te oblike je vključenost zasebnega kapitala ter prenos tveganja pri fazah zasnove, izgradnje in poslovanja na zasebni sektor. Oblika DBFO je primerna za projekte z večjimi stroški obratovanja ter je pogosto uporabljena za projekte ravnanja z odpadki ter cestno infrastrukturo.

1.2.4.7 DBFMO (načrtuj–izgradi–financiraj–vzdržuj–upravlja)

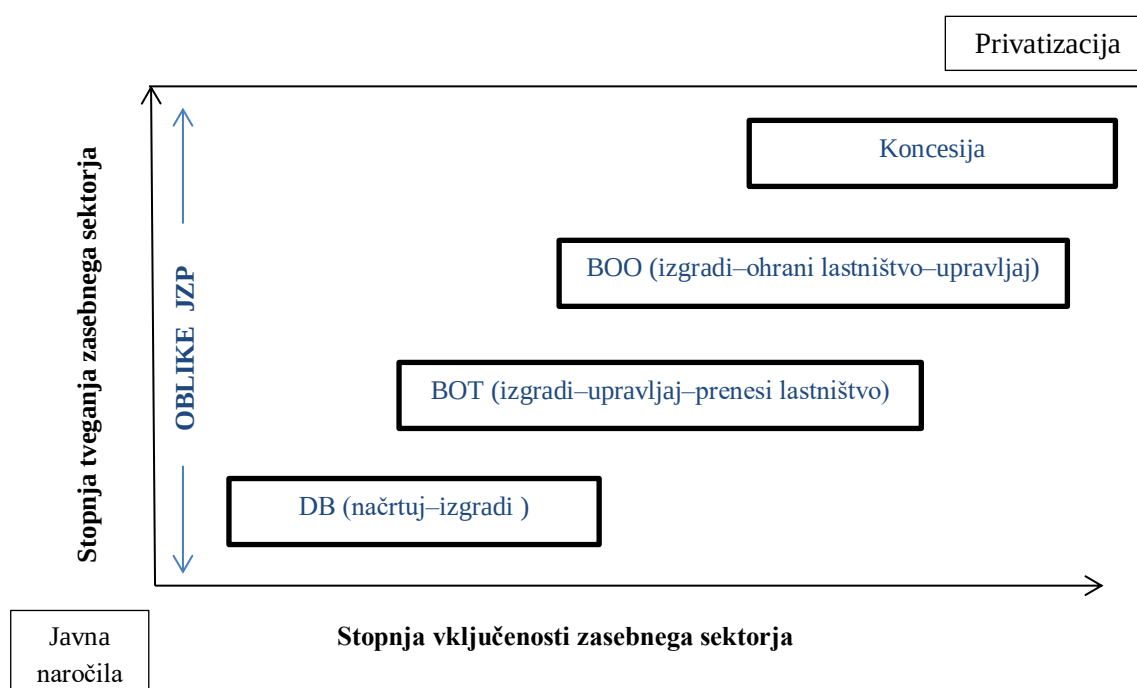
DBFMO je oblika partnerstva, kjer zasebni partner načrtuje, izgradi, financira, vzdržuje in upravlja z infrastrukturo. Tako so različne vrste tveganj v veliki meri prenesene na zasebnika. Prihodke projekta običajno predstavljajo prispevki uporabnikov v različnih oblikah. Za takšno obliko partnerstva so značilne dolgoročne pogodbe, ki trajajo od 15 do 30 let, saj se le tako lahko povrne celotna investicija. Oblika DBFMO se najpogosteje uporablja na področju cestne infrastrukture (Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2011, str. 23).

1.2.4.8 BROT (izgradi–obnovi–upravljaj–prenesi lastništvo)

V primeru oblike BROT, zasebni partner običajno izgradi dodatek k že obstoječi infrastrukturi, dokonča delno zgrajen objekt ali obnovi obstoječo infrastrukturo. V času pogodbe zasebni sektor tudi upravlja z infrastrukturo, ob koncu pogodbe, pa se lastništvo prenese na javni sektor. Oblika BROT se večkrat uporablja na področju upravljanja z vodami.

Slika 1 predstavlja oblike partnerstev, ki se razlikujejo glede na obseg odgovornosti, ki jo nosi zasebni sektor.

Slika 1: Oblike javno-zasebnega partnerstva glede na vključenost zasebnega sektorja ter obseg tveganja, ki ga nosi zasebni sektor



Vir: Prirejeno po Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2015.

2 EKONOMSKI VIDIK JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Iskanje novih metod zagotavljanja javnih storitev je privedlo do nastajanja novih konceptov financiranja in eden izmed njih je JZP. Širitev takšne oblike partnerstva je tudi posledica potrebe države, po vedno večjem obsegu financiranja, zaradi razširitve in obnove infrastrukture, kot so ceste, energetske objekti, vodni sistemi in podobno. Posledično se koncept JZP razširja na vsa področja javnega sektorja. Vzrok izbire JZP je običajno finančna omejitev države pri financiranju ter hkrati povečanje učinkovitosti in uspešnosti projekta. Tako je oblika JZP postala še pomembnejša v času finančne krize. S tem ko zasebni sektor zagotavlja storitev v imenu države, je lahko zadovoljstvo prisotno na obeh

straneh, saj zasebni sektor financira in upravlja sistem, država lahko hkrati boljše zagotovi učinkovito izvajanje storitev, uporabnik pa prejme kvalitetnejšo storitev (World Bank, 2012, str. 30). Cilj zasebnega sektorja je namreč zaslužiti dobiček, medtem ko je cilj javnega sektorja učinkovito zagotavljanje javnih storitev.

Razlog vzpostavitve JZP je optimiziranje stroškov in v izboljšanju zagotavljanja storitev, kar pomeni boljša VZD, kot v primeru, ko storitev zagotavlja javni sektor. Če zasnovo projekta prepustimo zasebnemu sektorju, mu s tem omogočimo biti inovativen, kar pomeni izboljšanje izvajanja javne storitve ter njena večja učinkovitost. Javni sektor želi boljšo VZD, ki pomeni optimalno kombinacijo kvalitete, lastnosti in cene za celotno obdobje projekta. Zgolj sklenitev pogodbe z zasebnim partnerjem o opravljanju storitve, samo po sebi ni garancija, da se izboljša VZD. Pomembna sta tudi kriterija »finančna izvedljivost«⁹ (angl. *affordability*), ki je odvisna od proračunskih omejitev države ter širši pojem ekonomske upravičenosti (angl. *eligible*) projekta, ki pove, če je oblika JZP primerna za izvedbo projekta. Za finančno izvedljivost in VZD bi lahko rekli, da sta merili upravičenosti JZP.

Finančna izvedljivost ni vezana samo na partnerstvo, temveč tudi na državne odhodke na splošno. Projekt zadosti merilu finančne izvedljivosti, če so vladni odhodki, povezani s projektom JZP, v obsegu proračunskih omejitev države. JZP lahko pripomore k finančni izvedljivosti projekta tako, da poveča VZD v primerjavi z VZD, ki je bila realizirana z drugo obliko financiranja. Ko mora država izbrati mehanizem financiranja, se mora vprašati katera od možnosti je finančno izvedljiva ter bo prinesla višji VZD. Uspešnejši bo rezultat partnerstva, višji bo VZD. Odločitev temelji na različnih ekonomskih vidikih, kateri so:

- finančna izvedljivost,
- vrednost za denar,
- vloga razdelitve tveganj,
- stopnja konkurence,
- narava storitve.

Omenjeni vidiki morajo biti upoštevani pri predhodni študiji projekta, ocena pa mora biti narejena na osnovi posameznega projekta.

Zelo pomembna je tudi politična naklonjenost, saj zasebnemu sektorju zagotovi minimalno politično tveganje ter pomaga prepričati javnost o dobrih lastnostih JZP. Dostop do informacij na vseh ravneh JZP poveča transparentnost in učinkovitost ter zmanjša možnost

⁹ Finančna izvedljivost opredeljuje zmožnost financiranja gradnje, upravljanja in vzdrževanja projekta, ki se nanaša na plačilno sposobnost končnih uporabnikov ali javnega organa, ki je prepoznal potrebo bo infrastrukturi (EPEC, 2015).

korupcije, institucionalni okvir pa zagotovi, da pogodba o JZP naslovi cilje javnega in zasebnega sektorja (OECD, 2008, str. 125).

V splošnem dobro partnerstvo temelji na učinkovitosti, VZD, fiskalnih pravilih, stroškovnih omejitvah, delitvi tveganj, skrbi za konkurenco in transparentnost, ustreznemu institucionalnemu in pravnemu okolju, politični podpori ter primernosti javnega sektorja za njegovo izvajanje. V teoriji lahko razlikujemo tri različne učinkovitosti: porazdelitveno učinkovitost¹⁰, tehnično učinkovitost¹¹ in X učinkovitost¹². Prvotna odločitev države o zagotavljanju storitve (ne glede na to, katero obliko financiranja uporabi) vključuje porazdelitveno učinkovitost. Pri naslednji odločitvi o načinu financiranja, pa imata pomembni vlogi tehnična in X učinkovitost (Fourie, & Burger, 2000, str. 697).

Veliko študij kaže, da se JZP obnese bolje kot klasično financiranje, vendar je država pri izbiri projektov JZP pozorna na to, da povzročajo manj tehničnih in drugih težav ter bodo zato dosegali višjo VZD. JZP ni samoumevno najučinkovitejša oblika, zato se je potrebno pri izbiri oblike financiranja odločati na podlagi posameznega projekta ter njegovih prednosti.

2.1 Finančna izvedljivost

JZP lahko zajema veliko različnih oblik ter se razlikuje od klasičnega financiranja v več vidikih. Zasebni sektor običajno nase prevzame finančne investicije ter na tak način državi prihrani finančna sredstva. Obenem, zasebni sektor financira investicije z zadolževanjem ter lastnim kapitalom, zato so kapitalske investicije države, v primerjavi s klasičnim financiranjem, nižje. Prispevki za izvajanje storitev, ki jih država plačuje zasebniku, so uvrščeni v tekoče odhodke, zato so pri takšnem načinu partnerstva, tekoči odhodki višji.

Projekt JZP zadosti kriteriju finančne izvedljivosti, če so državni izdatki povezani s projektom znotraj proračunskih omejitev države v tistem trenutku ter obdobju, ki prihaja, kar pa moramo predvideti. Kljub temu država redko uporabi izračune sedanje vrednosti za svoje ostale aktivnosti, kot tudi običajno ne pripravi proračuna za daljše časovno obdobje od enega leta. Veliko držav v svoje delovanje vključi srednjeročno fiskalno napoved, ki je zavezujoča. Zato je na mestu vprašanje, kako oceniti finančno izvedljivost v okolju, kjer je načrtovano obdobje kratkega značaja. Tako kot pri ostalih državnih aktivnostih v takšnem okolju, je projekt JZP finančno zmožljiv, če so njegovi izdatki, ki so naloga države, znotraj obsega državnih izdatkov in prihodkov ter je obenem mogoče domnevati, da bodo ti okvirji ostali tudi v prihodnosti (OECD, 2008, str. 36).

Kot je že uvodoma navedeno, finančna izvedljivost (angl. *affordability*) sporoča ali je projekt znotraj obsega finančnih omejitev države, medtem ko kriterij vrednost za denar, ki

¹⁰ Porazdelitvena učinkovitost opredeli uporabo virov tako, da sta dobiček in korist največja.

¹¹ Tehnična učinkovitost opredeljuje minimalen vložek in maksimalen končni rezultat.

¹² X učinkovitost preprečuje potratno uporabo vložkov.

ga omenim, kot naslednji ekonomski vidik, pomaga presoditi kateri način financiranja bi bil za posamezen projekt primernejši – klasična oblika financiranja ali JZP.

S strani javnega sektorja

Porast v izvajanju JZP povzroči zmanjšanje državnih finančnih naložb ter posledično zmanjšanje celotnih državnih izdatkov in proračunskega deficita. Obenem je pomemben tudi prihodnji denarni tok pristojbin in plačil zasebnemu sektorju na dolgi rok. Tako ni nujno, da je pri pogojih sedanje vrednosti, partnerstvo v splošnem cenejše od klasičnega financiranja. Slednje je namreč odvisno od relativne stopnje učinkovitosti in stroškov, ki nastanejo zaradi obresti, saj je obrestna mera, ki jo plačuje zasebni partner višja od tiste, ki jo plačuje javni sektor. Če državi povečanje učinkovitosti zagotovi VZD, ki je višja z uporabo JZP, kot z uporabo klasičnega financiranja, se sedanja vrednost prihodnjih tokov prihodkov in izdatkov izboljša in tako je uporaba JZP finančno zmogljivejša. Sledi, da je JZP relativno bolj finančno zmogljivo, če zagotovi višjo VZD. Odločitev o tem ali je projekt finančno zmogljiv ali ne, mora temeljiti na primerjalni oceni finančne izvedljivosti obeh, klasičnega financiranja ter JZP (OECD, 2008, str. 39).

S strani zasebnega sektorja

Država plačuje prispevke za izvajanje storitev zasebnemu partnerju, ta pa z njimi želi pokriti stroške opravljanja storitve, stroške obresti ter odplačila dolga. Zasebni sektor lahko pristojbine pobira tudi neposredno od končnih uporabnikov storitev, možna pa je tudi kombinacija obojega. Tako mora zasebnik dobro preučiti prihodnje finančne tokove, saj mu le-ti morajo zagotoviti povračilo vseh sredstev, povračilo dolga ter dobiček, zaradi katerega se tudi odloči za sodelovanje v partnerstvu. Zadolževanje zasebnega sektorja je dražje, kot zadolževanje države, zato mora imeti zasebnik močno motivacijo po sodelovanju v partnerstvu, kar pa v veliki meri predstavlja zaslužek dobička.

2.2 Vrednost za denar

Evropska komisija (EC, 2003, str. 59) priporoča, naj bo vrednost za denar¹³ (angl. *value for money*, v nadaljevanju VZD) primaren cilj pri oblikovanju JZP, saj se na tak način lahko zmanjšajo stroški v celotnem obdobju projekta, bolje razdeli tveganje, projekt se hitreje vzpostavi, izboljša se kvaliteta storitve in ustvari dodatni prihodek. VZD je tako ključno načelo pri odločitvi primernosti projekta za JZP. Dejavniki, ki določajo VZD se razlikujejo za vsak posamezen projekt, vendar lahko rečemo, da dodajajo vrednost na področjih stroškov, tveganja, storitev in prihodkov.

VZD analiza pomaga državi pri odločitvi o obliki financiranja, s katero bo izvedla projekt; ali JZP ali klasična oblika javnega naročila. Analiza običajno vključuje kvalitativno in

¹³ Vrednost za denar je optimalna kombinacija stroškov in kvalitete storitve, ki izpolnjuje zahteve uporabnika (The World Bank, 2013, str. 9).

kvantitativno študijo. Ocena projekta JZP v preteklosti o doseganju cilja VZD, vpliva na sprejemanje odločitev o takšni obliki partnerstva v prihodnosti. Kvalitativna analiza običajno vključuje preverjanje racionalnosti uporabe JZP, kar pomeni ali je določen projekt primeren za obliko financiranja, kjer je za kapitalske investicije zadolžen zasebni sektor. Države se izvedb predhodnih študij lotevajo na različne načine (World Bank, 2013, str. 13). V Veliki Britaniji kriterij ustreznosti oblike financiranja vključuje potrebo po storitvi, ki jo predvidijo na dolgi rok, zmožnost učinkovite razporeditve tveganja, konkurenčen trg ter stabilna in ustrezna politika ter institucije. V Franciji se predhodna analiza osredotoča predvsem na ustrezen pristop k upravljanju projekta, potencial za optimalno razdelitev tveganja in ekonomsko privlačnost projekta (World Bank, 2013, str. 13). Kvantitativna analiza primerja VZD projektov JZP s projekti, ki so izvedeni s klasično obliko javnih naročil. Tudi kvantitativne analize se države lotijo različno. V Veliki Britaniji izvedejo primerjavo stroškov izpostavljenosti tveganju v obeh primerih financiranja ter analizirajo stroške prevzema tveganja, ki ga bo v JZP nosil zasebni partner (World Bank, 2013, str. 14). V Franciji se osredotočijo na primerjavo socialno-ekonomskih koristi, ki jih prinese JZP in oblika javnih naročil (World Bank, 2013, str. 14).

S strani javnega sektorja

Pri projektih običajno na občutljivejših področjih, ki vključujejo zaračunavanje prispevkov uporabnikom, je analiza VZD manj relevantna. Na odločitev o uporabi JZP največkrat vplivajo politična in socialna načela in ne toliko fiskalni vidiki in VZD. Uporaba analize VZD v fazi odločanja o JZP je lahko težavna in občutljiva tema za javnost, vendar državnim organom in drugim partnerjem nudi pomembno podporo pri odločanju. Tudi v primerih, ko je JZP edina možnost pristopa k projektu (zaradi omejitev zmožnosti izvedbe projekta ali fiskalnih razlogov), analiza VZD državi pomaga razumeti odločitev o JZP z vidika stroškov in koristi. Država mora najti pravo ravnovesje med kvalitativnim in kvantitativnim pristopom, še posebej pri novih oblikah JZP, kjer je na voljo malo informacij. K boljši analizi VZD lahko prispeva bolj sistematično zbiranje podatkov o rezultatih projekta. Analiza mora biti povezana tudi z načrtovanjem investicij javnega sektorja na splošno. Uspešna partnerstva zahtevajo skrben nadzor čez celotno obdobje projekta, dobro opredeljeno strukturo pogodb o upravljanju, obvladovanje tveganj in ustrezen fleksibilen pristop k obravnavanju sprememb; na tak način lahko dosežejo VZD tudi v praksi (World Bank, 2013, str. 29).

S strani zasebnega sektorja

Ena izmed možnosti za doseganje VZD v partnerstvu s strani zasebnega sektorja je učinkovita in pravilna razdelitev tveganja, saj tako lahko zasebnik tveganje, ki ga ne more nadzorovati prenesa na javni sektor. Odločilen dejavnik pristopa k partnerstvu zasebnemu sektorju predstavlja tudi zaslužek dobička pri projektu, brez katerega JZP ne more biti uspešno. S sodelovanjem v partnerstvu zasebni sektor pridobi tudi naklonjenost države, ki

lahko zagotovi hitrejšo uresničevanje projekta na več načinov. Javni sektor lahko zemljišče pridobi hitreje in učinkovitejše, pomaga lahko s politično naklonjenostjo projektu, kar daje pozitivne učinke na več področjih, predvsem v začetnih fazah pogajanj partnerstva, nenazadnje pa lahko država z davčnimi olajšavami prihrani zasebnemu sektorju nekaj finančnih sredstev.

Rečemo lahko, da je doseganje VZD odvisno od oblike pogodbe, spodbud, konkurence, predvsem pa od sposobnosti javnega in zasebnega partnerja identificirati, analizirati in ustrezno porazdeliti tveganja. Ob neuspehu nastanejo stroški, ki nobenemu partnerju niso v korist.

Eden od ekonomskih kazalcev, s katerimi se lahko oceni doseganje VZD je »**primerjalnik javnega sektorja**« (angl. *Public Sector Comparator*, v nadaljevanju PJS), ki lahko upraviči uporabo JZP. PJS predstavlja izračun skupnih stroškov, ki bi nastali, če bi posamezen projekt izvedel javni sektor sam. Izračun temelji na neto sedanji vrednosti projekta v njegovi pričakovani življenjski dobi. V izračun so vključeni vsi stroški, ki pri projektu nastanejo, kot tudi v stroških izraženo tveganje. Na podlagi izračuna kazalca PJS se lahko naredi primerjava različnih izvedb posameznega projekta ter se izbere tisto, ki dosega najvišjo VZD. Pozitivno VZD bodo imeli projekti JZP, ki bodo dosegli nižje skupne stroške v primerjavi z PJS. Slednje se lahko doseže z ustreznim in učinkovitim prenosom nekaterih tveganj na zasebni sektor in posledično znižanjem stroškov. Test VZD je v nekaterih državah ustaljena praksa, medtem ko je v Sloveniji redko v uporabi. Izračun kazalnika PJS predstavlja za državo velik strošek in časovno zamudo, zato se ga pri manjših projektih države običajno ne poslužujejo (OECD, 2008, str. 72).

2.3 Vloga tveganja

Zelo pomembno vlogo pri uspehu projekta izvedenega z JZP ima razdelitev tveganja. Razlika med JZP in klasičnim financiranjem je v subjektu, ki nosi večino tveganja. Vlogo tveganja v JZP predstavlja kombinacija prevzemanja tveganja in učinkovitosti projekta. Kot vemo, je glavni razlog za sklepanje JZP boljše zagotavljanje storitve in njena učinkovitost, ki jo lahko zagotovi zasebni sektor, v primerjavi s klasično obliko financiranja. Sodelovanje z zasebnim partnerjem še ne pomeni izboljšanja VZD, saj mora biti primerno razdeljeno tudi tveganje nanj, da lahko govorimo o izboljšavah.

Ustrezna porazdelitev tveganja je možna na način, da tveganje nosi tisti partner, ki ga najbolje nadzoruje ter ima pri upravljanju z njim najmanj stroškov. Zaradi različnih oblik partnerstev, se razdelitev tveganja od projekta do projekta razlikuje. Kompleksnost projektov JZP je rezultat obsežne infrastrukture, ki prinaša raznolike vire financiranja ter zelo dolgo obdobje projekta, v katerem mora le-ta ustvariti pričakovan donos. Dejavniki, zaradi katerih so projekti kompleksnejši so naslednji (OECD, 2006, str. 25–26):

- združeni so visoki stroški kapitala ter nizki stroški upravljanja, kar povzroči stroške servisiranja dolga, ki predstavljajo velik del skupnih izdatkov;
- obdobje izgradnje je daljše, zbiranje prihodka pa običajno počasnejše;
- denarni tok projekta igra ključno vlogo pri odplačevanju dolga ter pri zagotavljanju varnosti za posojilodajalce.

Obstaja tudi tveganje, ki ga ni moč predvideti. Predstavljajo ga naravne katastrofe, pojavi nove tehnologije in podobno. Tako je pri odločitvi o razdelitvi tveganja potrebno razlikovati med »notranjim« (endogenim) in »zunanjim« (eksogenim) tveganjem. Učinkovitost JZP temelji na obvladovanju notranjega tveganja, medtem ko zunanje tveganje nosi država ali pa je razdeljeno med partnerje (OECD, 2008, str. 52).

Tveganje lahko razdelimo tudi na projektno¹⁴, pravno in politično tveganje. Za prevzemanje projektnega tveganja je v splošnem primernejši zasebni sektor, javni sektor pa za prevzemanje pravnega in političnega tveganja. Pravno in politično tveganje je odraz institucionalnega in političnega okolja, ki ga nudi država, predstavljajo ga: reševanja sporov, politike države, obdavčenja in aktivnosti privatizacije. Projektno tveganje vključuje tveganje ponudbe in povpraševanja. Ponudbeno tveganje se nanaša na zmožnost zagotavljanja storitve s strani zasebnega sektorja ter vključuje tveganje izgradnje in tveganje povezano s poslovanjem na ponudbeni strani. Tveganje povpraševanja obsega tveganje povezano s poslovanjem na strani povpraševanja, spremembe preferenc potrošnikov, pojav ali izginotje nadomestnih proizvodov in komplementarnih proizvodov, konkurenca uvoznikov, spremembe v plačah ter demografiji, tržno tveganje, ki izhaja iz sprememb obrestnih mer, deviznih tečajev in inflacije (OECD, 2008, str. 53).

Razdelitev tveganja v partnerstvu predstavlja težek izziv, še posebej pri vzpostavitvi pogodbe. Pomembna težava je v razlikovanju odgovornosti lastništva in upravljanja, pogodbe pa ne odražajo natančnega dogovora o razdelitvi tveganja. Pri najemnih pogodbah je ta problem še posebej izražen (IMF, 2004, str. 21). Tveganje spodbuja podjetja, da so tehnično in X učinkovita, saj sta slednji učinkovitosti pomembni pri odločitvi o načinu financiranja projekta, kot je že omenjeno zgoraj.

Če tveganje ni zadostno razdeljeno na zasebni sektor, lahko partnerstvo deluje na enak način, kot pri obliki klasičnega financiranja, čeprav je v projekt vključen tudi zasebni sektor. Učinkovitost JZP je predvsem odvisna od dobro razdeljenega tveganja na partnerja. Ustrezno razdeljeno tveganje razumemo, kot tveganje preneseno na partnerja, ki ga lahko dobro obvladuje, kar pomeni, da ima pri tem najmanj stroškov.

¹⁴ Projektna tveganja so povezana z makroekonomskim okoljem projekta in njegovih udeležencev; povezana so s spremembami obrestnih mer, deviznih tečajev, inflacijo in podobno (Mrak, 2005, str. 126). Za projektno tveganje se uporabljajo tudi izrazi komercialno tveganje in poslovno tveganje.

S strani javnega sektorja

Tveganje lahko razumemo kot možnost, da se pojavi izid, ki odstopa od pričakovanega. Država ne deluje s ciljem dobička, zato ima manj motivacije biti učinkovita, kot jo ima zasebni sektor. Tako lahko s sklenitvijo JZP, državna institucija izkoristi motivacijo zasebnika pri izvajanju oziroma zagotavljanju javne storitve. Višja učinkovitost je rezultat tudi boljše opremljenosti, usposobljenosti ter sposobnosti upravljanja, ki jo predstavlja zasebni sektor. Veliki in kompleksni projekti, kakršni so projekti JZP, še toliko bolj potrebujejo kvalitetnejše vodenje. Pri porazdelitvi tveganj je pomembna tudi prisotnost konkurence, ki v fazi pogajanj izboljša pogajalski položaj javnega sektorja in zaščiti pred monopolističnim ravnanjem zasebnih podjetij ter s tem javnemu sektorju izboljša VZD.

S strani zasebnega sektorja

S sodelovanjem v JZP lahko zasebni sektor izkoristi možnost prenosa pravnega in političnega tveganja na javni sektor. Partnerji poskušajo na različne načine obvladovati tveganja, ki jih lahko nadzorujejo. Orodja za zmanjševanje tveganj so različna in obsegajo pogodbene dogovore, uporabo izvedenih finančnih instrumentov, zavarovanja političnih ter drugih tveganj. Partnerstva se lahko spopadajo s tveganjem na različne načine, in sicer tako, da se izogibajo projektom, ki so izpostavljeni tveganju, z delovanjem na način, ki pripomore, da se tveganje prepreči, z zavarovanjem pred tveganjem, z razdelitvijo tveganja tistemu, ki ga najbolje obvladuje ter z ohranitvijo tveganja v situacijah, kjer njegovo obvladovanje povzroči višje stroške (OECD, 2008, str. 55).

2.4 Stopnja konkurence

Konkurenca je pomemben dejavnik, ki zagotovi učinkovito razdelitev tveganja. Za obliko JZP je značilno, da je konkurenca pomembna tako v fazi pred pogodbo, kot tudi v času po njej. V fazi pred pogodbo je konkurenca namenjena postopku pogajanj, v fazi po pogodbi pa izvajanju oziroma zagotavljanju storitve.

Konkurenca v fazi po pogodbi je tudi kompleksne narave. Pri ponovnih pogajanjih, do katerih pride po že sklenjeni pogodbi, ima monopolističen partner prednost, v primerjavi s ponudnikom na konkurenčnem trgu. Monopolist ima lahko večje namere k ponovnemu pogajanju pogojev v pogodbi. Potreba po ponovnem pogajanju v partnerstvu je nekaj običajnega, saj takšne pogodbe običajno veljajo za daljša časovna obdobja ter tako lahko naletijo na več nepredvidenih dogodkov. V primeru JZP, pomanjkanje konkurence v fazi po pogodbi tako zmanjša VZD, v primerjavi z obliko klasičnega financiranja (OECD, 2008, str. 58).

Konkurenca zagotovi učinkovito porazdelitev tveganja, razdelitev tveganja pa je vodilo učinkovitosti. Obenem JZP zagotovi VZD, če sta prisotna tako ustrezna razdelitev tveganja, kot konkurenca.

S strani javnega sektorja

Če je na voljo veliko ponudnikov, se lahko pojavi večja učinkovitost potencialnega zasebnega partnerja pri zasnovi projekta ter se doseže VZD, ki je bil obljubljen državnemu organu. Premalo ponudnikov predstavlja nevarnost za pogajanja pri oblikovanju JZP, saj je možnost »oportunističnega« obnašanja ponudnikov večja. Obstaja tudi možnost, da VZD ni dosežena. Lahko pa stroški sodelovanja, ki nastanejo v postopku pogajanj povzročijo, da se močan potencialni zasebnik, ne pogaja, čeprav so projekt in tveganja zanj sprejemljiva.

S strani zasebnega sektorja

Konkurenca v fazi pred pogodbo zasebna podjetja sili v sestavo čim bolj javnemu sektorju naklonjene pogodbe. Obenem lahko podjetja z veliko izkušnjami na področju JZP izkoriščajo svojo prednost znanja ter pogodbo sestavijo sami. V času po sklenjeni pogodbi, ponovna pogajanja z monopolističnim partnerjem vodijo do nekonkurenčnega postavljanja cen ter vedenja, ki zmanjša tveganje zasebnega sektorja ter s tem zmanjša učinkovitost celotne razdelitve tveganja.

2.5 Narava storitve

Država zagotavlja vrsto različnih storitev, nekatere so zelo kompleksne, druge relativno preproste, posledično obstajajo različne pogodbe JZP.

Pomembna lastnost oblike JZP je kompleksnost, ki lahko ustvari veliko dodatnih stroškov ter izgubo časa, ki izničijo prednosti takšne oblike partnerstva in izgubijo v primerjavi z drugimi oblikami financiranja. V primerih JZP običajno v fazi pogajanj, pride do časovnih prekoračitev, zato nastanejo oportunistni stroški¹⁵, ki imajo pomembno vlogo pri odločitvi o ustrezni obliki partnerstva za določen projekt. Kompleksnejši projekti imajo večji potencial za časovne prekoračitve, zato je še toliko pomembneje upoštevati omenjene dejavnike.

Pogodbe JZP so običajno dolgoročne ter niso fleksibilne, saj država določi kvaliteto in kvantiteto storitve, plačilo zasebnemu sektorju, pa je odvisno od njegovega opravljanja storitve. V primerih, ko je pogodba manj fleksibilna, več tveganja nosi državni organ, zasebni partner pa nosi več tveganja takrat, ko je pogodba fleksibilnejša.

Kot je bilo že omenjeno, so ponovna pogajanja pogost primer v JZP. Kadar ponovna pogajanja ne uspejo, je to običajno zaradi napetosti v partnerstvu. Takrat se pojavi nevarnost, da pogodba o JZP preneha veljati. Ponovna pogajanja so dovoljena le, ko tveganje, ki ga nosi eden od partnerjev postane večje, kot je bilo predvideno v pogodbi. Pogajanja morajo v splošnem vključevati (Estache, 2006, str. 18):

¹⁵ Oportunistni stroški predstavljajo izgubo koristnosti v času prekoračitve, saj se v tem času storitev še ne izvaja.

- projektni sporazum, v katerem se vzpostavijo pravice in obveznosti obeh partnerjev;
- tehnične, finančne in storitvene zahteve;
- zavarovanja kot garancije, ki vzpostavijo neposredne povezave med državnim organom in pogodbenimi partnerji;
- neposredni sporazum, ki ureja odnose med vsemi partnerji.

S strani javnega sektorja

Država oceni celotno povpraševanje javnosti ter se odloči ali bo sama zagotavljala storitev ali bo priložnost ponudila zasebnemu podjetju ter tako lahko izboljšala učinkovitost storitve. Če se država odloči za zasebni sektor, mu običajno plačuje pristojbine na enoto storitev ter na tak način zmanjša tveganje povpraševanja.

Država se praviloma odloči, da ne bo uporabila oblike JZP, ko je zagotavljanje storitve tako pomembno javnemu sektorju, da država noče ustvariti nobenega dodatnega tveganja z neuspehom pri izvajanju storitve s strani zasebnega partnerja. Če je uspešnost projekta prevladujoči cilj, potem JZP ni nujno najboljša izbira. Takšne storitve imajo običajno neelastično povpraševanje ter so povezane z glavnimi funkcijami države, kot so obramba, javni red in mir, diplomatske službe in podobno. Zaradi etičnih ali drugih razlogov se pričakuje, da bo te storitve zagotavljala država. Ni pa nujno, da država prevzame tudi gradnjo in vzdrževanje takšne vrste objektov (IMF, 2004, str. 11).

S strani zasebnega sektorja

Za javne dobrine je značilno, da se povpraševanje po njih ne pokaže v celoti, zato napovedi povpraševanja predstavljajo težko nalogo zasebnemu partnerju. Zaradi tega, so dobrine, ki so povezane s socialno infrastrukturo, podcenjene s strani zasebnega sektorja (IMF, 2004, str. 4).

Kompleksnost JZP ima vpliv tudi na raven konkurence. V primeru kompleksnega projekta, je število potencialnih zasebnih partnerjev, ki imajo potrebna znanja in sposobnosti omejeno, zvišajo pa se tudi pogajalski stroški zasebnikov. Spodbuda za sklepanje JZP je v kompleksnosti in pomanjkanju znanja in veščin javnega sektorja. Zaradi pomanjkanja znanja javnega sektorja, ima država v fazi pogajanj veliko stroškov prav na račun svetovalcev.

2.6 Ekonomika in oblike JZP

V poglavju, kjer predstavim oblike JZP, lahko opazimo, da se nekatere oblike med seboj zelo razlikujejo. Kot posledica temu, lahko rečemo, da se razlikuje tudi ekonomika med različnimi oblikami. Za oblike, kot sta **pogodba o upravljanju** ter **najemna pogodba** velja, da zasebni sektor ne zagotavlja finančnih investicij projekta, zato večino tveganja nosi javni sektor, medtem ko zasebnik nosi le tveganje povezano z izvajanjem storitev.

Običajno so tovrstni projekti kratkoročni in manj kompleksni. Drugače je pri oblikah **koncesijske pogodbe** in **BOT** oblikah projektnega financiranja. Kapitalske investicije zagotovi zasebni sektor, zato se temu ustrezno razdeli tudi več tveganja nanj. Zasebni sektor mora tako imeti še toliko večjo motivacijo po sodelovanju v partnerstvu. Zaradi kompleksnejših pogodb in partnerstev, morajo biti analize in testi narejeni obširnejše. Običajno so tovrstni projekti dolgoročni, pogajanja so daljša ter zahtevajo več strokovnega znanja.

3 PRAVNA UREDITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Čeprav ima JZP vedno večji pomen v mnogih državah, obstaja pomanjkanje jasnih in podrobnih pravil, ki pokrivajo uporabo JZP na mednarodni in domači ravni. Pomanjkanje enotnega pravila se odraža v negotovosti in transakcijskih stroških¹⁶, ki odvrčajo od rabe JZP. Prav tako, imajo nekatere države malo izkušenj s projekti JZP ter je potreba po informacijah in pojasnilih na to temo velika.

Za ekonomski in pravni pojem JZP je značilno vključevanje zasebnega sektorja v projekte, ki so javnopravne narave. Zasebni sektor vstopi v partnerstvo iz pridobitnih namenov, kar pa je običajno v nasprotju z javnim interesom. Prisotna je težnja po približevanju dejavnosti javnih služb pravnim pravilom, ki veljajo za gospodarske dejavnosti. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v partnerstvu zahteva, da se pravno uredijo predvsem področja (Kranjc, 2009, str. 199):

- postopek izbora zasebnih partnerjev in možne oblike sodelovanja,
- prenos odgovornosti javnopravne narave na osebe zasebnega prava,
- ustrezen nadzor nad delom zasebnih partnerjev.

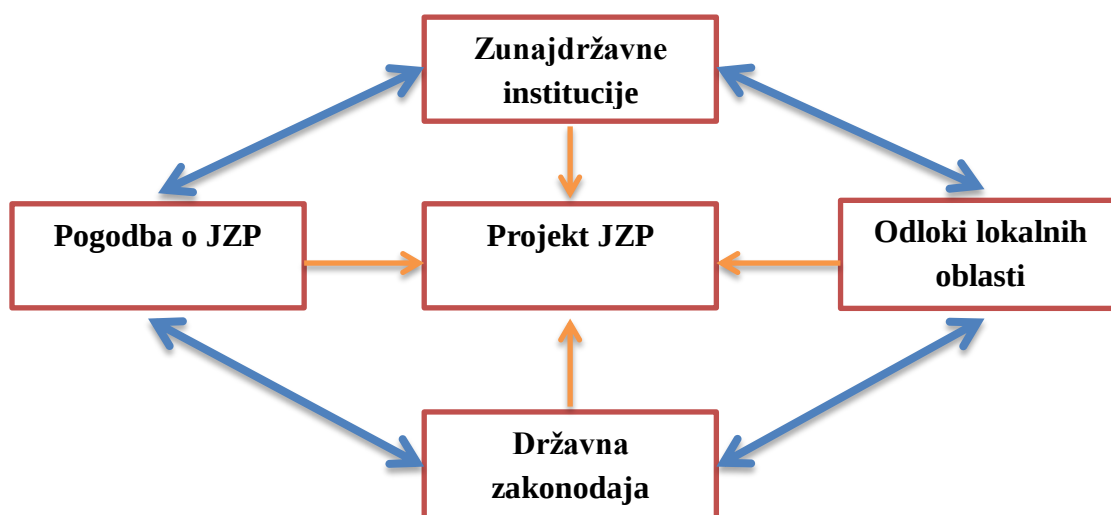
Uspeh JZP zahteva, da se v pogodbi uskladijo cilji javnega in zasebnega sektorja. Prav tako, lahko podrobno in jasno napisana pogodba zmanjša tveganje in zagotovi uspešnost partnerstva. Ker pa so projekti JZP običajno dolgoročnega značaja, je nemogoče zajeti vse možne dogodke ter nerealno to tudi pričakovati. Na pravni okvir, znotraj katerega delujejo JZP, vplivajo (OECD, 2008, str. 127):

- zahteve institucij zunaj države (Evropske unije, Svetovne trgovinske organizacije in drugih),
- državna zakonodaja,
- zakoni in odloki lokalnih, tudi regionalnih oblasti,
- individualna pogodba za določen projekt.

¹⁶ Transakcijski stroški so vezani na prenos izvajanja dejavnosti z države na zasebnega izvajalca ter obsegajo vse potencialne investitorje, ki so sodelovali pri pogajanjih (Pintar, 2009, str. 128).

Vloga države je pomembna na več ravneh, saj ustrezen vmesni člen med lokalnimi in državnimi organi, ustvari zagon partnerstvu. Zakonodaja naj bi javnim organom omogočila pravico prevzeti opravljanje storitve v ekstremnih primerih, kot je tveganje zdravja in varnosti javnosti, tveganje za okolje in podobno. Slika 2 na naslednji strani prikazuje, kako so različni pravni vidiki povezani s projektom JZP.

Slika 2: Slikovni prikaz pravnih vidikov, ki vplivajo na projekt javno-zasebnega partnerstva



Vir: Prirejeno po European Commission, Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003, str. 37.

3.1 Splošne mednarodne smernice javno-zasebnega partnerstva

JZP je koncept, ki ima veliko možnih oblik ter se še vedno razvija. Prilagoditi se mora posameznim potrebam ter značilnostim individualnega projekta in njegovih partnerjev. Uspešno partnerstvo zahteva učinkovit pravni in nadzorni sistem ter spoznanje ciljev in potreb drugega partnerja. Težko pa je določiti natančna pravna pravila JZP, saj je partnerstvo lahko različnih oblik, kjer ima zasebni sektor možnosti zasedati različne vloge. V nadaljevanju predstavljam pravne smernice, ki jih predlagajo različne mednarodne institucije, kot so Evropska komisija, Evropska banka za obnovo in razvoj (v nadaljevanju EBRD), Komisija Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo (v nadaljevanju UNCITRAL), Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo (v nadaljevanju UNECE), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) in druge.

- **Jasna politika sodelovanja z zasebnim sektorjem**

Za dober zakonodajni okvir je pomembna državna politika z jasno strategijo, saj le tako lahko signalizira strmenje države k stabilnemu in privlačnemu okolju za investicije ter tudi

izraža njena prizadevanja k izboljšanju pravnega okolja (United Nation Commission on International Trade Law [UNCITRAL], 2001, str. 25). Takšna strategija mora biti zagotovljena z uradnimi dokumenti, odobrenimi s strani države. Pomembno je torej sprejetje strategije vključenosti zasebnega sektorja s strani države in s tem spodbujati ugodne politične, pravne in regulatorne pogoje, ki posledično povečajo zanimanje za potencialne investitorje.

- **Trdna zakonodajna podlaga za delovanje partnerstev**

Za učinkovito sodelovanje zasebnega sektorja pri razvoju infrastrukture in učinkovito delovanje sistema koncesij, je potreben ustrezen pravni okvir, ki to tudi omogoča. Takšen pravni temelj je pomemben za določanje vlog in odgovornosti vseh partnerjev ter ocenjevanje zunanjega tveganja s strani potencialnih investorjev. Pravni okvir je lahko predstavljen kot poseben zakon o partnerstvu ali kot celovit sklop zakonov, specifičnih za posamezno področje (UNCITRAL, 2001, str. 112). Takšni zakoni morajo spodbujati pravično, predvidljivo in stabilno pravno okolje za tovrstne projekte. Dobra zakonodaja o partnerstvu ni pomembna samo zaradi jasnosti in stabilnosti sistema investicij, ampak tudi zaradi politične zaveze države.

- **Jasnost pravil**

Zakon mora jasno opredeliti obseg njegove uporabe ter s tem pravna razmerja do katerih zakon posega. Slednji dejavnik pripomore k enotnosti sistema partnerstva ter stabilnosti in legitimnosti sporazumne pogodbe. Hkrati tudi pomaga preprečiti samovoljne ukrepe pogodbenikov. Da je temu tako, mora zakon zagotoviti jasno definicijo JZP, opredeliti seznam pogodbenih partnerjev, področij, ki jih zajema in tistih, ki so upravičeni do takšnih partnerstev (UNCITRAL, 2001, str. 19). Priporočila Komisije Združenih Narodov (UNCITRAL, 2001, str. 15) poudarjajo, da je v zakonu pomembno definirati institucije na različnih ravneh države, ki so pooblašene za delovanje v pogodbenem razmerju ter tudi področja, ki so upravičena do podelitve koncesije. Opredelitev oblike in namena partnerstva (npr. odločitev o obliki BOT ali BTO) ter navedba izključne pravice, ki je podeljena s koncesijo, zagotovijo jasnost glede predmeta partnerstva (UNCITRAL, 2001, str. 19). Pomembna sta tudi jasnost in obseg pooblastil za javno naročilo in izvedbo projekta JZP.

- **Stabilen in enoten pravni okvir za javno-zasebno partnerstvo**

Praviloma so projekti, ki so financirani s strani zasebnega sektorja, dolgotrajnejši. Kot drugi različni dejavniki, ki vplivajo na projekte, tudi zakonodaja lahko spremeni njihovo izvedbo. Tveganje, ki je povezano s spremembo zakonodaje, lahko ogrozi legitimnost sporazuma projekta in s tem njegovo trajanje. Država lahko pripomore k stabilnosti sporazuma projekta ter omogoči partnerjem izpolnjevati pravice in dolžnosti na način, da se izogiba pogostim spremembam zakonodaje povezane s partnerstvi (UNCITRAL, 2001,

str. 100). Zakon bi naj vključeval tudi določbo, ki obravnava pravna tveganja v brezizhodnih situacijah. OECD (OECD, 2000, str. 21) navaja tudi »klavzulo stabilnosti«, ki je namenjena zaščititi koncesionarja pred možnimi zakonodajnimi spremembami.

- **Poštenost, transparentnost in dostopnost pravil ter postopkov partnerstev**

Poštenost, transparentnost in dostopnost pravil in postopkov, omogoča ustrezno izbiro partnerjev ter izvajanje partnerstva. V skladu z omenjeno smernico, mora zakon omogočiti proces, ki bo zagotavljal transparenten in konkurenčen postopek izbire, enakopravno obravnavanje potencialnih investitorjev, omogočil pogajanja ter odločitve o izbiri (UNCITRAL, 2001, str. 35). Pravni postopki in pravila o partnerstvih morajo biti objektivni, transparentni in dostopni javnosti.

- **Skladnost zakona s pravnim sistemom države in posameznimi zakoni**

Če je zakon skladen z ostalo zakonodajo države, se na tak način izogne koliziji zakonov in nedoslednosti v njihovem izvajanju. Za zagotovitev skladnosti in doslednosti zakonodajne osnove, so potrebne ustrezne spremembe zakonodajnih aktov (UNCITRAL, 2001, str. 13).

- **Možnost pogajanj o pogodbi**

Svoboda pogajanja je pomembna, ker omogoči razdelitev tveganja med partnerje in tako povzroči izboljššan in učinkovitejši pristop k razdelitvi tveganj. Za zagotovitev učinkovitih pogajanj in nadaljnjega izvajanja projekta, je pomembna opredelitev institucij oziroma oseb, pooblaščenih za pogajanja na različnih stopnjah priprave pogodbe (UNCITRAL, 2001, str. 21). Primerno je tudi, da se pristojnosti razdelijo ustrezno med različne ravni javnega sektorja v času pogajanj in izvajanja projekta. Zakonske določbe ne smejo omejevati pogajalskih sposobnosti partnerjev, saj se le tako lahko preuči široka vrsta dejavnikov ter s tem učinkovito porazdeli tveganje.

- **Vzpostavitev legitimnih sodišč in arbitražnih odločitev**

Zakon mora zaščititi pravice in interese obeh partnerjev v okviru učinkovitega sistema. Na tak način se lahko zagotovi varnejše, legitimno in privlačnejše okolje za investitorje. Partnerstvu mora biti dodeljena svoboda glede dogovora o mehanizmu za reševanje sporov, ki mora biti skladen z naravo projekta (UNCITRAL, 2001, str. 147).

- **Možnost državne podpore in jamstva**

Pomembno je, da se državi omogoči, da podpre projekt, finančno ali z garancijo za izpolnitev pogodbenih obveznosti. Državna podpora je običajno ključna za izboljšanje pogojev potencialnih investitorjev ter izboljšanje privlačnosti investicije. Primerno je, da zakon vsebuje jasna določila glede državne institucije, ki lahko podporo zagotovi ter tudi vrsto podpore (UNCITRAL, 2001, str. 38).

Država, ki se odloči vzpostaviti ustrezno institucionalno okolje JZP, se mora osredotočiti na posamezne značilnosti partnerstva. Določiti mora področja, kjer je možno izvajanje JZP, predvideti mora možne oblike partnerstev, analizirati možnost prenosa odgovornosti iz javnega sektorja na zasebni sektor, zagotoviti mora učinkovit nadzor nad izvajanjem zasebnega partnerja, omogočiti možnost prenehanja partnerstva v okoliščinah, ki povzročajo škodo državljanom, določiti mora pravne posledice, ko obveznosti in dolžnosti niso opravljene, določiti lastništvo in odgovornosti po prenehanju partnerstva, zagotoviti enakopravnost potencialnih investorjev (Kranjc, 2009, str. 200).

Namen pravnega in regulatornega okvirja JZP je olajšati investicije v kompleksne in dolgoročne projekte partnerstva, zmanjšanje transakcijskih stroškov, omogočiti primeren nadzor in zagotoviti pravni in ekonomski mehanizem ter s tem omogočiti rešitve pri pogodbenih sporih. Pravni okvir JZP mora tako vključevati:

- določbe, ki omogočijo projekte JZP ter olajšajo njihovo delovanje (pravna pravica ustanoviti JZP, pravila in pogoji pod katerimi je javno premoženje lahko preneseno na zasebni sektor, svoboda zasebnega sektorja pri izbiri podizvajalcev);
- določbe, ki omogočijo državi, da zagotovi financiranje, ko je to potrebno (z zagotovitvijo subvencij, jamstev in podobno).

3.2 Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji

Pravo EU uvršča koncesije med pogodbeno razmerja Zasebne finančne pobude¹⁷ (angl. *Private Finance Initiative*, v nadaljevanju PFI), ki zajemajo tudi ostala partnerstva javnega in zasebnega sektorja, pri katerih ekonomskega tveganja ne nosi izvajalec, a so hkrati kompleksna. Za PFI je značilna kompleksnost in vključitev zasebnega sektorja v projekte javne narave. Še širši pojem kot so razmerja PFI, so po pravu EU, oblike JZP. Oblike JZP, zraven pogodbenih razmerij zajemajo še statusne oblike povezovanja, pri katerih je združen javni in zasebni kapital (Arrowsmith, 2005, str. 28). Oba pojma, PFI ter JZP (angl. *PPP*), sta v pravu EU ekonomska pojma ter ne pravna, zato pravila EU, PFI delijo na javna naročila in koncesije, kjer so javna naročila podrobno urejena z Direktivami EU, koncesijska razmerja pa ne, saj javna naročila veljajo za pravno kategorijo (Kranjc, 2009, str. 202).

3.2.1 Zavezujoče pravne podlage

Specifične zakonodaje, ki bi se izrecno nanašala na JZP ter imela status zavezujoče pravne podlage, EU ne pozna. Eden od razlogov je najverjetneje v raznolikosti oblik JZP, ki se tudi med državami lahko zelo razlikuje. Kljub temu obstajajo direktive, ki se v večini primerov nanašajo na pravila javnega naročanja. Direktive sicer določajo cilj, h kateremu

¹⁷Pri projektih PFI zasebni sektor zraven ostalih storitev zagotovi tudi financiranje projekta; pojem PFI izhaja iz Velike Britanije, kjer je podpomenka javno-zasebnega partnerstva (Pintar, 2009, str. 14).

morajo države stremeti, vendar lahko država sama izbere predpise, kako bo ta cilj dosegla. **Direktiva 2014/25/EU** ureja javna naročila na področjih energetike, prometa, poštних storitev in vodne infrastrukture ter usklajuje postopke naročanja. Slednja ureditev pripomore k izpolnjevanju načela prostega pretoka blaga in storitev ter k večji fleksibilnosti trga (Direktiva 2014/25/EU). **Direktiva 2004/18/ES** ureja postopke za oddajo javnih naročil gradenj, storitev in blaga. Direktiva postopke usklajuje ter jim skuša zagotavljati enakopravnost in transparentnost (Direktiva 2004/18/ES). **Direktiva 2014/23/EU** ureja področje podeljevanja koncesijskih pogodb ter poskuša državam EU zagotoviti učinkovito in nediskriminatorno okolje na področju gospodarstva. Direktiva želi zagotoviti tudi pravno varnost javnih naložb v infrastrukturo ter spodbuja mednarodne trge javnih naročil (Direktiva 2014/23/EU).

Direktive EU in predpisi o javnem naročanju skrbijo, da se izpolnijo določila, kot so enakopravnost potencialnih investorjev, transparentnost v procesu pogajanj in varstvo konkurence, saj velikokrat pride do izbire investitorja, ki ni objektivna. Ker pa vseh oblik partnerstva ni mogoče enačiti, se predpisi o javnem naročanju, pri drugačnih razmerjih med partnerji, ne upoštevajo. Za takšne primere, kamor spada tudi koncesijsko razmerje, EU uporablja drugačna pravila. Do razlik pride tudi pri razumevanju pojmov, saj se beseda koncesija, ki je uporabljena v pravu EU, v državah članicah uporablja različno. Kot glavno značilnost koncesije, namreč pravila EU navajajo lastnost, da ekonomsko tveganje povrnitve stroškov nosi izvajalec (za razliko od klasičnega financiranja, kjer jo nosi naročnik, kar pomeni javni sektor). Pravila EU navajajo tudi, da se mora pri koncesijskih pogodbah zagotoviti možnost spreminjanja pogodbenih obveznosti ter s tem prilagajanja novim razmeram, zato je takšno partnerstvo razmeroma drago in dolgotrajnejše.

3.2.2 Nezavezujoče pravne podlage

V sklopu pravil EU, ki so pomembna za JZP je **Razlagalno sporočilo Komisije o koncesijah**, ki je bilo izdano leta 2000 in pojasnjuje katero partnerstvo ima naravo koncesije in ne javnega naročila ter kakšen pravni sistem velja za sklepanje koncesij. Evropska komisija je, z izdano **Zeleno knjigo o JZP** leta 2004 začela odpirati vprašanja o JZP ter polemike o enotnem postopku izbire potencialnega investitorja za vse oblike partnerstev. V njej ni enotne definicije JZP, ampak značilnosti, ki so pomembne za takšno obliko partnerstva. V razpravah na temo Zelene knjige, je prevladalo stališče, da enoten pravni sistem za vse oblike JZP ni rešitev, kasneje pa se je Evropska komisija odločila, da za vse oblike partnerstev ne bodo predpisani enaki postopki pogajanj. Z letom 2006, ko je bila sprejeta **Resolucija Evropskega parlamenta o JZP**, so v njej definirali JZP kot dolgoročno, pogodbeno urejeno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, katerega namen je izvajanje javnih nalog, projektna tveganja pa se porazdelijo na podlagi sposobnosti upravljanja tveganj projektnih partnerjev (European Parliament resolution, 2006).

Pravila EU zagotavljajo enakopraven položaj zasebnih partnerjev v postopku izbire ter objektivni izbor zasebnega podjetja, predvsem z vidika, da javni sektor ne daje prednosti domačim podjetjem, saj bi v nasprotnem primeru takšna izbira nasprotovala načelom prostega pretoka blaga, storitev in kapitala. EU ne določa nobenih pomembnejših pravil na področju JZP ter tako državam članicam dopušča veliko svobode na tem področju. Partnerstvo, vzpostavljeno v obliki koncesije, je pravno urejeno s pravilom na področju koncesij in javnih naročil, za vsa partnerstva pa velja, da EU deluje v smeri enakovrednega ter objektivnega izbora partnerja pri pogajanjih.

3.3 Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji

Slovenija je zaradi vstopa v EU leta 2004, v sklopu priprav nanj, doživela hiter razvoj zakonodajnega sistema. Spremembe nekaterih delov zakonodaje so bile ogromne, nekaj jih je bilo politično spodbujenih, večinoma pa so bile pogojene s spremembami v zakonodaji EU.

Nekatere oblike povezovanja javnega in zasebnega sektorja, so pred letom 2007 urejali Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o javnem naročanju ter Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve. Leta 2006 je Državni zbor sprejel Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP), ki je začel veljati marca leta 2007. Po sprejetju ZJZP, le-ta velja za osnovni predpis povezovanja javnih in zasebnih partnerjev. Zakon ureja postopek izbire zasebnih partnerjev, določa ukrepe za pospešitev zasebnih vlaganj v javne projekte, določa možne oblike povezovanja in ureja le nekatera vsebinska vprašanja (Kranjc, Kerševan, Plauštajner & Prelič, 2009, str. 25).

Urejanje področja JZP se je začelo s sprejetjem ZJZP (Ur.l. RS, št. 127/06), ki pravi tako: »Ta zakon ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: javno-zasebno partnerstvo), načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.« Namen zakona je bil omogočiti in pospešiti zasebna vlaganja v javne projekte ter javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu in zagotoviti racionalno izvajanje javnih služb in drugih dejavnosti. Sledi delitev, ki jo navaja ZJZP v 23., 26. in 96. členu ter je skladna z delitvijo, ki jo vključuje tudi Zelena knjiga. JZP se lahko izvaja kot (Ur.l. RS, št. 127/06):

- pogodbeno partnerstvo v obliki:

- koncesije, kjer projektno tveganje v večji meri nosi zasebni partner ali
- javno-naročniškega razmerja, kjer večino projektnega tveganja prevzame javni partner;
- institucionalno partnerstvo:
 - z ustanovitvijo pravnega subjekta,
 - s prodajo deleža javnega podjetja s strani javnega partnerja,
 - z dokapitalizacijo,
 - s prenosom uveljavljanja pravic in obveznosti v okviru JZP.

Koncesije, podeljene za namen zagotavljanja javnih storitev, ureja tudi Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS), koncesije, ki vključujejo elemente javnih naročil, pa ureja tudi Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2). ZJZP velja le, če dotična vprašanja niso drugače urejena s kakšnim drugim specifičnim zakonom, kot je na primer ZJN-2, ZGJS in drugi.

Pravni okvir JZP v Sloveniji z ZJZP se od smernic EU razlikuje v tem, da obravnava le dve obliki pogodbenih partnerstev, in sicer koncesije in javna naročila. Pri statusnih oblikah pa ni omejevalen, saj nobene čisto ne izključuje. Ostale oblike JZP, kot so BOT ter iz nje izpeljane oblike, pa opredeljuje kot posebno vrsto koncesijskega razmerja. Zanimiva določba je zapisana v 8. členu ZJZP (Ur.l. RS, št. 127/06), ki pravi: »V primeru vrednosti nad 5.278.000 evrov (v nadaljevanju EUR) lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo v primeru, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno.« Sklepamo lahko, da se z določilom želi doseči manj velikih projektov, izvedenih z obliko javnih naročil ter posledično manjše zadolževanje države s tovrstnimi projekti. Na tak način se lahko spodbudi izvajanje projektov z obliko JZP.

Določila ZJZP (Ur.l. RS, št. 127/06) urejajo:

- namen in načela JZP,
- oblike JZP,
- postopek izbire zasebnega partnerja in pravno varstvo v postopku izbire,
- načine in institucije, ki skrbijo za spodbujanje JZP,
- merodajno pravo in pristojnost za reševanje sporov.

Cilji zakona so, s posebnimi predpisi urediti postopek izbire zasebnih partnerjev, možne oblike partnerstev, ustrezen nadzor nad delom zasebnih partnerjev, predvsem pa spodbuditi povezovanje javnega in zasebnega sektorja pri projektih v javnem interesu (Kranjc et al., 2009, str. 25). ZJZP skuša pogodbeniku zagotoviti možnost učinkovitega in varnega financiranja, stabilnost in varnost naložbe ter njen donos. Obenem je namen zakona zagotoviti prisotnost javnega interesa v okviru izvajanja JZP. Enakovredno obravnavanje

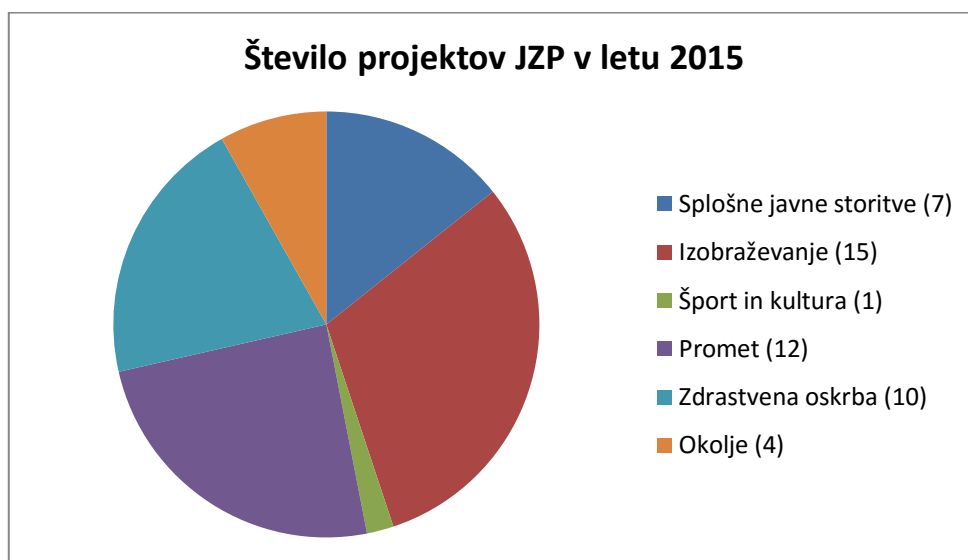
vseh ponudnikov v vseh fazah postopka sklepanja in izvajanja JZP, konkurenca med ponudniki ter transparentnost postopkov, so ključna načela ZJZP (Ur.l. RS, št. 127/06).

Ker zakon zaobjema različna področja javnega in civilnega prava, je njegova uporaba zahtevna, hkrati pa je, zaradi uvajanja velikega števila novih pojmov, ki v zakonu niso pojasnjeni ter se med sabo ne ločijo, prišlo do različnih polemik (Kranjc et al., 2009, str. 5). Nejasno uporabljeni pojmi ter pojav vprašanj so najverjetneje posledica neposrednega povzemanja aktov EU.

4 IZKUŠNJE IN PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V EVROPSKI UNIJI

JZP je v zadnjem času postala pomembna oblika financiranja infrastrukture po vsej Evropi. S področja prometa se je razširila na področja javnih ustanov in opreme ter okoljevarstvene storitve, kot je upravljanje z vodo in ravnanje z odpadki. Na Sliki 3 lahko vidimo dejansko pokritost področij, kjer se uporablja JZP. Pojem JZP se uporablja že od 90. let, vendar v EU ne obstaja enotna definicija. Evropske države JZP pojmujejo različno, Evropska komisija pa v Zeleni knjigi navaja splošne lastnosti JZP. Države se razlikujejo tudi glede izkušenj, ki jih imajo s partnerstvi. Starejše države članice, kot so Velika Britanija, Francija, Nemčija in Španija imajo razvito področje JZP, nekatere države EU so pokazale interes in začele razvijati programe JZP, druge članice pa imajo zelo malo izkušenj z JZP ali pa sploh nobenih.

Slika 3: Število projektov javno-zasebnega partnerstva po področjih v Evropski uniji leta 2015



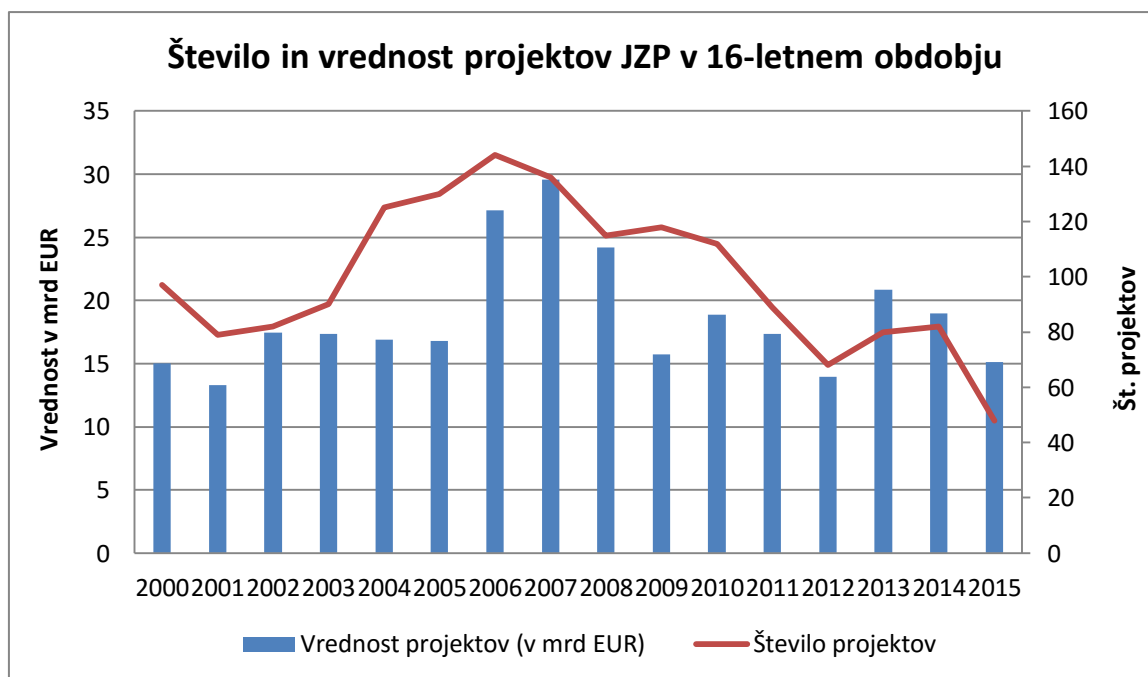
Vir: Povzeto po EIB, Market Analysis, 2016.

Evropska komisija navaja pomembne prednosti JZP (EC, 2003):

- s sodelovanjem z zasebnim sektorjem izkoristiti njegove sposobnosti vodenja ter strokovna znanja;
- pridobiti pomemben vir dodatnega financiranja;
- boljša VZD zaradi optimalne uporabe virov;
- ustvariti dodatno vrednost uporabnikom javnih storitev.

Uspešnost delovanja JZP in posledično tudi uspešnost projektov partnerstev, se med državami EU zelo razlikuje, saj nanjo vplivajo dejavniki, kot so institucionalno okolje, politične spodbude, transparentnost postopka ter neizkušenost in s tem povezana tveganja. V zadnjih 15 letih je bil velik napredek na področju JZP. Slika 4 grafično prikaže, da je število projektov pred letom 2006 naraščalo, ko pa je nastopila finančna kriza, pa se je število začelo občutno zmanjševati. Ker je bil v času finančne krize poudarek na manjših projektih, se je celotna vrednost, ki jo zajemajo partnerstva, zmanjšala za več, kot se je zmanjšalo število partnerstev. Na Sliki 4 lahko tudi vidimo, da v zadnjih treh letih prevladujejo veliki projekti, ki zahtevajo večje finančne vložke.

Slika 4: Število in vrednost projektov javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji, v 16-letnem obdobju



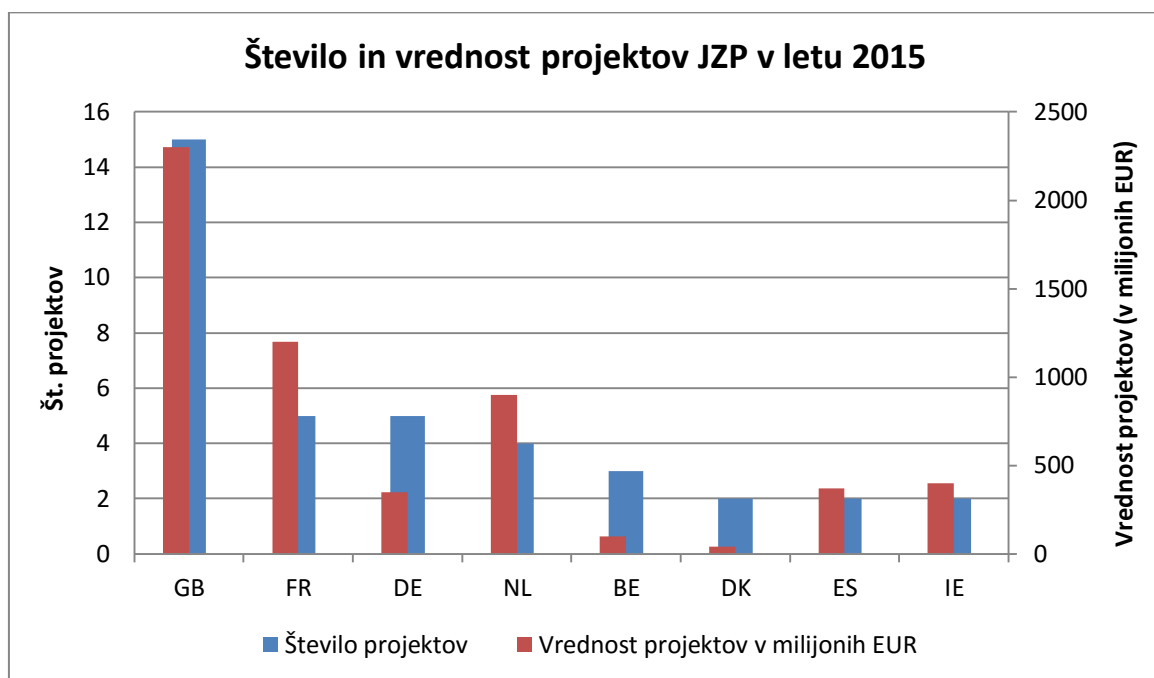
Viri: Kappeler, A. & M. Nemoz, Public-Private Partnerships in Europe, 2010, str. 7; EIB, Market Analysis, 2016.

Države članice, ki so se EU pridružile zgodaj imajo v splošnem bolj razvit sistem JZP ter več izkušenj, kot države, ki so postale članice kasneje, zato sem države v nalogi razdelila v dve skupini, in sicer stare članice EU in nove članice EU (članstvo po letu 2000).

4.1 Stare članice Evropske unije

Države članice EU, kot so Francija, Italija, Španija, Portugalska, Velika Britanija, Irska in druge imajo razvit mehanizem JZP ter so vodilne države z največjimi projekti JZP. K razvitemu mehanizmu pripomorejo močni programi JZP, resnična podpora politike, primerna zakonodaja ter institucije, ki spodbujajo takšno obliko financiranja (Pintar, 2009, str. 201). Posledično lahko države z več izkušnjami, uspešneje izvedejo projekte v prihodnosti. V omenjenih državah prevladujejo projekti s področja prometa, zdravstvene oskrbe ter okoljevarstvenega področja. Na Sliki 5 vidimo grafično primerjavo števila ter vrednosti projektov nekaterih izmed starih držav članic EU.

Slika 5: Število in vrednost projektov javno-zasebnega partnerstva držav starih članic Evropske unije v letu 2015



Vir: EIB, Market Analysis, 2016.

Najbolj razvit mehanizem JZP ima Velika Britanija, ki je tudi vodilna v številu projektov izvedenih s takšno obliko partnerstva. Oblike partnerstev v Veliki Britaniji predstavljajo 10–15 % skupnih letnih izdatkov za javne naložbe (PricewaterhouseCoopers [PwC], 2005, str. 38).

4.1.1 Velika Britanija

Pojem JZP v Veliki Britaniji vključuje veliko različnih oblik izvajanja projektov, in sicer posebno obliko partnerstva Zasebna finančna pobuda¹⁸ (angl. *Private Finance Initiative*, v nadaljevanju PFI), privatizacijo, skupno lastnino, prodajo javnih storitev zasebnemu sektorju, koncesije in ostale oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (HM Treasury, 2003, str. 3). JZP v Veliki Britaniji zajema skoraj vsa področja. Po vrednosti projektov je najvišje promet (50 %), sledijo zdravstvo (11 %), varnost (10 %) in izobraževanje (7 %) (McQuaid & Scherrer, 2008, str. 11). V splošnem imajo veliko število izvedenih projektov ter tako ogromno različnih izkušenj, zaradi katerih lahko izboljšujejo delovanje na tem področju.

Velika Britanija je imela vodilno vlogo v času uvajanja JZP na področjih gospodarstva. Od prvih partnerstev v 90. letih do leta 2010, je vlada Velike Britanije izpeljala že 580 projektov JZP (CMS, 2010, str. 142). Število novih partnerstev je doživelo svoj vrhunec v letu 2000, vrednost partnerstev pa se je bolj povečala v zadnjem obdobju, saj so se vzpostavili nekateri veliki projekti.

Vlada Velike Britanije je določila tri pomembne kategorije, ki zadevajo JZP: lastništvo, zagotavljanje storitev javnemu sektorju ter prodaja storitev javnega sektorja drugim, kot je na primer uporaba patenta (McQuaid & Scherrer, 2008, str. 11).

Trg JZP v Veliki Britaniji je zelo razvit ter pravnih polemik, pri zdajšnjih projektih pogosto ni prisotnih. Posamezni javni organi dobro načrtujejo in spodbujajo projekte, obenem pa obstaja veliko vladnih služb in agencij, ki zagotavljajo delovanje partnerstev ter imajo vlogo svetovalcev za različna področja. Javne institucije so objavile smernice in standardne oblike pogodb, ki morajo biti upoštevane, da je projekt JZP odobren s strani ustrezne vladne agencije ali oddelka. V primerih, ko standardne smernice niso upoštevane, so potrebna posebna dovoljenja, ki so izdana za posamezen projekt (CMS, 2010, str. 142). V Veliki Britaniji ni posebnega zakona o JZP ali koncesijah, so pa prisotne že omenjene smernice, ki so obvezne za projekte z določenih področij. Pravni okvir JZP predstavljata dve uredbi, ki sta začeli veljati leta 2006. Direktivi »The Public Contracts Regulations 2006« in »The Utilities Contracts Regulations 2006« urejata zakonodajno področje javnih naročil in storitev. Prav tako, pa na pravni okvir vplivajo trije pomembni dokumenti, ki so bili izdani na področju JZP: »Meeting the Investment Challenge« (2003), »Strengthening Long-Term Partnerships« (2006), in »Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value« (2008).

¹⁸ PFI je najpogostejša oblika JZP v Veliki Britaniji, v uporabi od leta 1990. Predstavlja dolgoročno pogodbo, kjer zasebni sektor, zraven ostalih storitev zagotovi tudi sredstva za vzpostavitev projekta (HM Treasury, 2003, str. 3). S tem, ko zasebni sektor nosi tveganje financiranja, javni sektor izkoristi njegovo dobro sposobnost vodenja.

Institucija »Partnerstva Velike Britanije« (angl. *Partnerships UK*, v nadaljevanju Partnerstva VB) je bila ustanovljena leta 2000, z namenom sodelovati z javnim sektorjem in podpreti posamezne projekte pred, med in po javnem razpisu ter pomagati pri razvoju delovanja partnerstev (CMS, 2010, str. 142). Ena od glavnih nalog institucije je preverjati skladnost z obveznimi pogodbenimi določili, ki so zastavljene v »Standardisation of PFI Contracts«. Institucija Partnerstva VB ponuja tudi različne podporne storitve javnim institucijam med razpisom projekta. »Lokalna Partnerstva« (angl. *Local Partnerships*) je organizacija, ki jo je ustanovila institucija Partnerstva VB in državni organi na lokalni ravni. Njen namen je zagotoviti smernice in svetovati lokalnim institucijam pri projektih JZP.

Tudi zasebni sektor je imel pomembno vlogo pri razvoju JZP, saj ima Velika Britanija visoko razvit sektor zasebnega kapitala, ki ga predstavljajo vlagatelji, institucije, ki skrbijo za razvoj, projektni vodje, izvajalci projektnih del, banke in ostali. Čeprav ima tudi javni sektor izkušnje na lokalni in državni ravni, bo zasebni sektor pri posameznemu projektu izkušenejši ter bo tako imel prednost pri načrtovanju donosa na dolgi rok (McQuaid & Scherrer, 2008). »PPP Forum« je institucija, ki združuje gospodarstvenike, ki sodelujejo pri JZP. Njeni cilji so povečati ozaveščenost in razumevanje JZP ter sodelovati z vladnimi organi in organizacijami, vključenimi v projekte partnerstev.

Zaradi finančne krize je bila večina projektov JZP financirana z bančnimi posojili ali z izdajo obveznic na kapitalskih trgih. Majhen delež financiranja je predstavljal lastniški kapital, pri financiranju nekaterih projektov, pa so sodelovale tudi organizacije, kot je Evropska investicijska banka (v nadaljevanju EIB).

Za največji PFI projekt v Veliki Britaniji velja podzemna železnica v Londonu, z vrednostjo projekta ocenjeno na 21,5 milijard EUR, vendar se je le-ta proti koncu izkazal, kot spodletel projekt, saj je projektno podjetje zaradi velikih izgub šlo v stečaj. V zadnjem času je v Veliki Britaniji prisotno povečanje različnih novih oblik JZP, kar je odraz potreb posameznih področij po posebej prilagojenih načinih partnerstva. Izkušnje so Veliko Britanijo pripeljale do nekaterih ugotovitev, ki so naslednje (HM Treasury, 2003, str. 54):

- partnerstev ni smiselno uporabljati v projektih z vrednostjo nižjo od 20 milijonov britanskih funtov (v nadaljevanju GBP);
- področje informacijskih sistemov ni primerno za JZP, saj je prisotna visoka dinamika sprememb, pomanjkanje trga za financiranje projektov iz tega področja, stroški pri projektih, pa so najvišji pri obratovanju in vzdrževanju (in ne pri izgradnji).

4.1.1.1 JZP v Veliki Britaniji: **Železniška povezava s tunelom v Rokavskem prelivu – »Channel Tunnel«**

Projekt, ki je začel z gradbenimi deli leta 1998 je vključeval dvopasovno hitro železniško progo, ki je dolga 110 kilometrov ter povezuje tunel v Rokavskem prelivu z mednarodno

postajo St. Pancras v Londonu. Namen izgradnje, ki se je končala leta 2006 je bil zagotoviti hitro povezavo med Londonom, Parizom in Brusljem, saj zdaj vožnja iz Londona v Pariz traja le 2 uri in 20 minut, vlak pa doseže 300 kilometrov na uro. V začetku je bila izvedba projekta načrtovana po modelu DBFO, kasneje pa je prišlo do spremembe modela v DBFT. V primeru takšnega modela, zasebni partner prevzame načrtovanje, izgradnjo in financiranje, ob koncu projekta, pa se objekt prenese v last javnega sektorja, v tem primeru je lastništvo prevzela Nacionalna železniška mreža. Del sredstev projekta je zagotovila tudi institucija EIB (Sustainable aggregates, 2006).

4.1.1.2 JZP v Veliki Britaniji: **Avtocestna povezava severno od Birminghama – »M6 Tollway«**

Tripasovna avtocesta, severno od Birminghama je dolga 44 kilometrov in predstavlja prvo britansko avtocesto, ki vključuje cestnino ter je financirana s strani zasebnega sektorja. Prav zaradi uvedbe cestnin je projekt imel časovno zamudo, saj so do takrat prevladovale ceste brez plačila pristojbine. Zaradi primanjkljaja javnih sredstev, se je vlada leta 1991 odločila za sodelovanje z zasebnim sektorjem. Oblika partnerstva je bila koncesijska pogodba DBFO s časom trajanja 53 let, ki se bo zaključila leta 2054. Vrednost projekta, ki se je za promet odprl leta 2003, je 900 milijonov GBP. Voznikom se zaračuna cestnina, ki je odvisna od vrste vozila, dolžine prepeljanega odseka ceste ter obdobja dneva (U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, 2007, str. 3–7). Razlogi za dobro obvladovanje tveganja s strani zasebnika v omenjenem projektu so:

- dobro tehnično znanje ter izkušnje,
- dolgoročno sodelovanje zasebnika s projektom,
- podrobno zastavljena pogodba,
- dober odnos med partnerji.

4.1.1.3 JZP v Veliki Britaniji: **Zdravstveni center »University College London Hospital (UCLH)«**

UCLH združuje 8 bolnišnic, ki se nahajajo na več koncih središča Londona ter je eno največjih britanskih zdravstvenih ustanov. Zdravstveni center UCLH je največji zdravstveni projekt JZP, vreden 422 milijonov GBP. Leta 1995 so na podlagi različnih ocen odločili, da je JZP najboljša rešitev, saj ponuja najmanj stroškov ter najboljšo VZD. Z obnovo ter gradnjo so pričeli leta 2000. Oblika partnerstva je DBFO, kar pomeni, da je zasebno podjetje zadolženo za načrtovanje in izgradnjo objektov, financiranje ter vodenje. Časovno obdobje pogodbe je 40 let, v tem času bo objekt v najemu javnega sektorja, ki bo letno plačeval znesek najemnine, hkrati pa bo zasebno podjetje vodilo podporne storitve, ki ne vključujejo zdravstvenih storitev. Rezultati analiz so pokazali, da bo projekt z JZP imel za 6,7 % stroškov manj, kot bi jih imel s klasično obliko financiranja (UNECE, 2012, str. 19–20).

4.1.2 Francija

Francija ima dolgo tradicijo vključevanja zasebnega sektorja v javne storitve in gradnjo infrastrukture, še posebej na področju prometa. V 19. stoletju je sodelovanje potekalo na področju gradnje mostov in kanalov za ladijski promet. Koncesije, ki so najstarejša oblika JZP v Franciji, se od leta 1950 uporabljajo za gradnjo večine obmestnih cest (Verhoest, Carbonara, Lember, Petersen, Scherrer & van den Hurk, 2013, str. 43). V 90. letih so se pojavile sodobne oblike JZP, in sicer leta 1993 storitvene koncesije (angl. *public service delegation*, v nadaljevanju PSD) in leta 2004 partnerske pogodbe (angl. *partnership contract*, v nadaljevanju CP).

Partnerstva bi tako v Franciji lahko razdelili v dve skupini, in sicer koncesije ter partnerske pogodbe. Za koncesijske pogodbe je značilno, da zasebno podjetje nosi tveganje donosa ter sta tako gradnja, kot upravljanje objekta, odgovornosti zasebnega partnerja. Partnerske pogodbe so primerne takrat, ko so storitve prodane javnemu sektorju (CMS, 2010, str. 47). Francoska definicija koncesije ni popolnoma skladna z definicijo, ki jo uporablja EU. V Franciji koncesija zajema oblike PSD in Koncesije izvajalnih del (angl. *Public works concessions*). Po standardih EU, pa je koncesija širši pojem, saj s svojo definicijo zajema francosko obliko partnerstev PSD in nekaj oblik partnerstev CP.

JZP v Franciji lahko razdelimo, kot naslednje:

- koncesije, ki se delijo na:
 - storitvene koncesije in
 - koncesije izvajalnih del;
- partnerske pogodbe, ki se delijo na:
 - »nesektorske« partnerske pogodbe in
 - splošne dolgoročne najemne pogodbe.

V Franciji pojem JZP v splošnem ni definiran, so pa opredeljene različne oblike partnerstev. Vsaka oblika JZP je v Franciji urejena s posebno zakonodajo. PSD predstavlja pogodbo, kjer javni partner zaupa upravljanje javne storitve zasebnemu partnerju ter je dohodek zasebnika odvisen od rezultatov zagotavljanja storitve. Pogodbenik je lahko odgovoren tudi za gradnjo objekta, ki je potreben za zagotavljanje storitve¹⁹.

Poseben pravni okvir²⁰ obstaja tudi za obliko koncesije izvajalnih del, katere cilj je izbrati koncesionarja za gradbena dela na določenem projektu, koncesijsko podjetje pa uporabnikom infrastrukture zaračunava prispevke, ki mu predstavljajo prihodek (Verhoest et al. 2013, str. 48).

¹⁹ Zakon »Loi Sapin« št. 93–122 z dne 29. januarja 1993.

²⁰ Uredba o koncesijskih pogodbah št. 2009–864 z dne 15. julija 2009.

Oblika partnerstva CP, ki je svoj pravni okvir dobila leta 2004, predstavlja pogodbo, s katero javni partner tretji osebi zaupa gradnjo, obnovo, vzdrževanje, vodenje ali upravljanje sredstva, potrebnega za opravljanje javne storitve, ter celotno ali delno financiranje, za določeno obdobje²¹. Zakonodaja dovoljuje tudi, da zasebni partner zaračunava prispevke končnim uporabnikom v imenu javne institucije. Omenjena oblika partnerstva je najbolj razširjena na področju mestnih storitev, kot so ulična razsvetljava, vodna oskrba in podobno, sledijo javna infrastruktura, kot je gradnja šol, cest in bolnišnic, kulturna in športna infrastruktura ter informacijska in komunikacijska tehnologija (CMS, 2010, str. 47).

Uporaba JZP nima pravnih omejitev v zvezi s področji delovanja ter vrsto storitve. Vendar mora za uporabo oblike CP biti izpolnjen eden izmed naslednjih pogojev²²: kompleksnost projekta, potreba po nujnosti in višja učinkovitost partnerstva, glede na ostale oblike financiranja. Splošni zakon o javnih naročilih ne velja za oblike PSD in CP. Poseben zakonodajni okvir za oblike PSD in CP vključuje dolg seznam obveznih določil, ki jih mora zajeti pogodba (Verhoest et al. 2013, str. 50).

MAPPP (fra. *Mission d'Appui aux Partenariats Publics Prives*) je posebna institucija, zadolžena za JZP, ki je začela delovati leta 2005. Je osrednja vladna institucija pod okriljem Ministrstva za ekonomijo, finance in industrijo. Njeni cilji so (CMS, 2010, str. 47):

- obveščati in promovirati o uporabi partnerstev z uporabo spletne strani in udeležbo na dogodkih s področja gospodarstva;
- podpirati izvajanje partnerstev z nudenjem pomoči javnim organom pri pripravi in pogajanjih pogodbe o JZP ter razvojem enotnih standardov;
- potrditi predhodne študije izvedljivosti projektov JZP, s pravnega, finančnega in kvalitativnega vidika (slednji je zahtevan le pri projektih sponzoriranih s strani države).

Neprofitna organizacija z imenom IGD (angl. *Delegated Management Institute*) je bila ustanovljena leta 1996. Njeni cilji so izboljšanje kvalitete in izvajanja javnih storitev s vključevanjem zasebnega sektorja ter razvojem oblik JZP (Verhoest et al. 2013, str. 51).

Tudi v Franciji je gospodarska kriza vplivala na delovanje JZP. Nove ter bolj restriktivne bančne uredbe so v težave spravile zasebni sektor, ki je tako težje financiral projekte. JZP pa je pripomoglo k temu, da so se udeležili projekti, ki zaradi pomanjkanja javnih sredstev niso mogli biti financirani na klasičen način. Tudi francoska vlada se je odzvala z različnimi reformami, ki so spet spodbudile JZP.

Leta 2011 je Francija predstavljala največji trg za nove projekte JZP, predvsem zaradi sklenitve nekaj ogromnih projektov. Med letom 2004, ko so partnerstva najbolj zaživela ter

²¹ Uredba o partnerskih pogodbah št. 2004–559 z dne 17. junija 2004.

²² Uredba o partnerskih pogodbah št. 2004–559 z dne 17. junija 2004.

koncem leta 2012, je bilo podpisanih približno 170 pogodb partnerstev, ki vrednostno predstavljajo 13 milijard EUR. Vključevanje zasebnega sektorja v javne storitve ima veliko podporo tudi v politiki, ne glede na politično usmerjenost. Prav tako, ima Francija dobro razvito zakonodajo JZP ter javnih naročil, partnerstva pa predstavljajo približno 5 % vseh javnih investicij v državi. Največji napredek na področju zakonodajnih uredb partnerstev, ki so znova spodbudile investitorje, je bil v letu 2009, saj je služil kot odgovor na finančno krizo.

4.1.2.1 JZP v Franciji: **Viadukt »Millau«**

Viseči most (angl. *cable-stayed bridge*) Millau, ki povezuje bregova reke Tarn na jugu Francije, so za promet odprli leta 2004. Je eden izmed najdaljših in najvišjih mostov takšne vrste na svetu. Dolg je 2,46 km ter stoji na višini 270 m nad reko, projekt pa je vreden 394 milijonov EUR. Most je zasnoval britanski arhitekt, gradbena dela pa je prevzelo francosko podjetje, ki ga je zgradilo v manj kot treh letih. Pogajanja so se začela leta 2000, odločili pa so se za DBFO obliko partnerstva. Osnova partnerstva je koncesija, katere prihodke predstavlja cestnina, ki jo zaračunavajo uporabnikom. Zasebni partner je bil izbran leta 2001, koncesijska pogodba pa je bila podpisana nekaj tednov kasneje. Gradbena dela so se začela ob koncu leta 2001 ter končala v maju 2004. Objekt se je za promet odprl le 4 leta po objavi javnega razpisa (Davies, Lloyd, Coindreau, & Eustice, 2005, str. 30).

V omenjenem projektu je zasebnik končal z gradbenimi deli v predvidenem času ter je dober primer načrtovanja projekta na način, da se doseže optimalna razdelitev tveganja brez velikih stroškov, ki bi jih nosil javni sektor. Ponudniki oziroma podjetja so lahko predlagali dolžino koncesijskega obdobja, z namenom optimizacije donosnosti. Obdobje trajanja koncesije je 75 let, tveganje povpraševanja, ki temelji na predhodnih ocenah podjetja o prometu in cestnini, pa je bilo v celoti preneseno na zasebnega partnerja (Davies, Lloyd, Coindreau, & Eustice, 2005, str. 30).

4.1.2.2 JZP v Franciji: **Hitra železnica Tours-Bordeaux**

Osnova za projekt hitre železnice je koncesijska pogodba z obdobjem trajanja 50 let, ki je bila podpisana leta 2011. Celotna investicija je vredna 7,8 milijarde EUR, samo gradnja, ki se je začela leta 2012, pa predstavlja 6,2 milijarde EUR. Proga bo dolga 340 km ter bo imela 17 povezovalnih linij. Potekala bo skozi tri regije ter bo vključevala 19 viaduktov in 7 tunelov. Projekt predstavlja največje JZP v Franciji na področju železniškega prometa ter največji infrastrukturni projekt na svetu, izpeljan v zadnjem desetletju. Proga, ki bo oblikovana in zgrajena v šestih letih, bo pripomogla, da bo pot med Parizom in Bordeauxom trajala le 2 uri in 5 minut. Projekt bo povzročil povečanje tovarnega in regionalnega prometa na obstoječi progi Tours-Bordeaux ter bi naj zagotovil ekonomski razvoj regij, skozi katere proga poteka. Oblika partnerstva je DBFMO, saj pogodba zajema načrtovanje, gradnjo, financiranje, vzdrževanje in upravljanje z infrastrukturo s strani zasebnega partnerja. Koncesijskemu podjetju bodo dohodek predstavljale pristojbine, ki

bodo odvisne od prometa, zaračunavali pa jih bodo uporabnikom vlakov, ki bodo lahko potovali po hitri železniški progi. Financiranje projekta bo s strani zasebnega in javnega sektorja, delno pa bo projekt financirala tudi institucija EIB, in sicer v vrednosti 1,2 milijarde EUR (EIB, 2011).

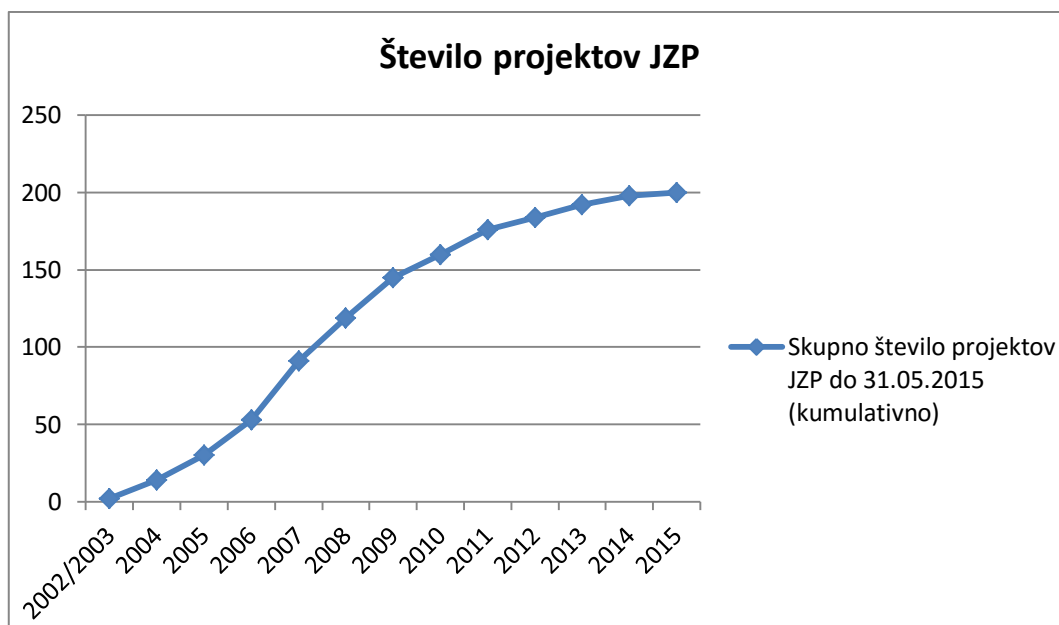
4.1.2.3 JZP v Franciji: **Stadion »Nice Eco«**

Projekt izgradnje stadiona Nice Eco predstavlja del priprav za Evropsko prvenstvo v nogometu leta 2016, ki ga bo gostila Francija. Projekt, ki se je začel leta 2011 je vreden 204 milijone EUR. Zgradili ga bodo v ekološki dolini blizu Nice. Zasnova projekta zagotavlja energetske učinkovite rešitve za ogrevanje, hlajenje, razsvetljavo in izkoriščanje deževnice. Prav tako, bi naj zaradi 16000 m² sončnih celic, stadion bil energetsko samozadosten. JZP je zastavljeno tako, da vključuje komercialne prihodke, ki bodo povrnili naložbo (European PPP Expertise Centre [EPEC], 2012, str. 5).

4.1.3 Nemčija

Prve nemške izkušnje z JZP segajo v zgodovino 19. stoletja, vendar je bila država v začetku 21. stoletja v manjšem zaostanku na tem področju. Skupna vrednost naložb JZP je bila relativno majhna, kljub nekaterim velikim projektom na področju prometne infrastrukture in več manjšim projektom na ostalih področjih (McQuaid & Scherrer, 2008, str. 13). Zavidljivo raven na področju JZP je Nemčija dosegla šele v letih 2004 in 2005, saj se je takrat število pogodb podvojilo v primerjavi z leti poprej, kar je moč opaziti tudi na grafičnem prikazu na Sliki 6. Državne institucije na lokalni ravni izvajajo JZP predvsem na področjih izobraževalne, športne in turistične infrastrukture, na državni ravni pa je JZP vključeno v projekte prometne infrastrukture, gradnje zaporov ter upravnih objektov.

Slika 6: Skupno število projektov javno-zasebnega partnerstva v Nemčiji do konca meseca maja 2015



Vir: Partnerschaften Deutschland, ÖPP Deutschland AG.

Leta 2008 je bilo v Nemčiji končanih 100 projektov JZP, trenutno pa jih je registriranih že več kot 160 (CMS, 2010, str. 55). JZP zajema področja izobraževanja, športa, prometa, namestitvenega sektorja, zdravstva, zaporov, obrambe in kulture. Najpogostejša oblika partnerstva je BTO, velik del projektov pa je lociranih v zvezni državi Severno Porenje–Vestfalija. Na področju infrastrukture ločijo tri različne modele JZP: A-model, F-model in V-model (nem. *Verfügbarkeitsmodell*). A-model predstavlja koncesijo za gradbena dela na področju prometne infrastrukture, kjer je koncesionar odgovoren za vzdrževanje in upravljanje objekta. Zasebnik preda objekt v last javni instituciji po koncesijskem obdobju, ki je opredeljen v pogodbi. Koncesionar prejema dohodek v obliki pristojbin, ki jih zaračunava uporabnikom tovornih vozil. V primeru modela F, se koncesija dodeli zasebnemu podjetju, ki zgradi novo ali razširi obstoječo prometno infrastrukturo. Tudi v tem primeru koncesionar nosi odgovornost vzdrževanja in upravljanja. Od modela A se razlikuje v tem, da pristojbino zaračunava vsem uporabnikom vozil in ne samo uporabnikom tovornih vozil. Zasebni partner po koncu koncesijskega obdobja objekt preda v roke javnemu sektorju. Model je ustrezen v primerih gradnje mostov, predorov, gorskih prelazov, kot tudi večpasovnih večjih cest. Za V-model je značilno, da zasebni partner nosi odgovornost načrtovanja, gradnje, financiranja in upravljanja s prometno infrastrukturo, po navodilih javnega sektorja. Javna institucija, ki ima lastništvo nad objektom, plačuje prispevke v obliki mesečne najemnine, le-ta pa je odvisna od gostote prometa, zato javni sektor nosi tveganje povpraševanja. Omenjen prihodek pokriva stroške naložbe in upravljanja, stroške tveganja ter dobiček koncesionarja.

Podpora nemške vlade JZP se kaže v številnih institucijah, ki nudijo podporo partnerstvom ter jih ustvarjajo privlačnejše. Institucije, imenovane »PPP Task Force« se nahajajo v večini zveznih držav Nemčije. Slednje so pod okriljem vlade ter lokalnim institucijam omogočajo strokovna mnenja in organizirajo delavnice ter na tak način podpirajo JZP. »Partnerstva Nemčije« (nem. *ÖPP Deutschland AG*) je organizacija, ki ponuja svetovanje v zvezi z JZP ter je bila ustanovljena z namenom krepitev partnerstev v državi. Glavni cilj organizacije je ponuditi svetovanje javnemu sektorju v zgodnjih fazah partnerstva ter opredeliti priložnosti, ki jih partnerstvo ponuja. Organizacija zagotavlja tudi smernice v obliki navodil in standardov. Njena ciljna področja so infrastrukturni projekti ter projekti s področja informacijske tehnologije. Leta 2003 je Ministrstvo za promet ustanovilo institucijo VIFG (nem. *Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft*), ki skrbi za financiranje prometne infrastrukture. Institucija ima naravo zasebnega podjetja ter je financirana s strani zvezne države. Njene naloge so upravljanje s prihodki, ki jih ustvarjajo cestnine ter spodbujanje JZP. Javnim institucijam nudi pomoč pri načrtovanju, pripravi in izvedbi projektov, ocenjevanju obstoječih projektov, povezovanju ter pri razvoju inovativnih organizacijskih in finančnih modelov (CMS, 2010, str. 55–56).

Nemčija ne pozna posebnega zakona o JZP, ki bi zajemal vse pravne zahteve, ki jih kažejo projekti JZP. Posledično, izvedba JZP zahteva skladnost s številnimi različnimi zakoni. Obravnavajo pa poseben Zakon o zasebnem financiranju prometne infrastrukture (nem. *Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz*) iz leta 1994, ki se nanaša na koncesijske oblike partnerstev ter ureja določanje cestnin pri projektih, ki jo vključujejo (projekti gradnje mostov, predorov, prelazov ipd.). Leta 2005 je nemška vlada uvedla Akt o pospeševanju postopka JZP ter s tem pokazala podporo takšnemu načinu financiranja. Akt je bil delno prenesen iz Direktive EU o javnih naročilih (Direktiva 2004/18/ES) ter je spremenil veliko zakonov nemške državne zakonodaje, ki se nanašajo na JZP. Cilj akta je bil odstraniti ovire pri identifikaciji projektov, ki ga opravi vlada. Trenutno je v nastajanju nov akt o poenostavitvi JZP, ki bi odstranil še druge ovire ter obravnaval davčna vprašanja, ki so glavna skrb države. Zaradi davčnega sistema so namreč nekatere storitve JZP veliko dražje, kot zagotavljanje storitev s strani države. Brez povračilnega davčnega sistema ali sistema s podobno strukturo, bo težko dokazati, da je vključenost zasebnega sektorja bolj ekonomska izbira (CMS, 2010, str. 60).

Tudi JZP v Nemčiji se ni izognilo vplivu finančne krize. Nekatera podjetja, vključena v velike projekte so imela težave zagotoviti finančna sredstva. Zaradi podražitve projektnega financiranja, je javni sektor omejil sredstva za pripravo projektov ter tako dal zeleno luč manjšemu številu projektom. Odgovor nemške vlade na finančno krizo je bil v obliki povečanja izdatkov za prometno infrastrukturo, šole in univerze. Ministrstvo za promet je obljubilo denarno spodbudo v obliki 11 milijard EUR, kot del vladnega programa pomoči. Z namenom pospešitve gradbenih del na obstoječih projektih ter zagona novih projektov na področju železniške infrastrukture, je vlada razdelila 620 milijonov EUR (CMS, 2010, str. 59). Posebne pomoči namenjene prav JZP ni bilo, pa tudi pogoji za vladne spodbude niso

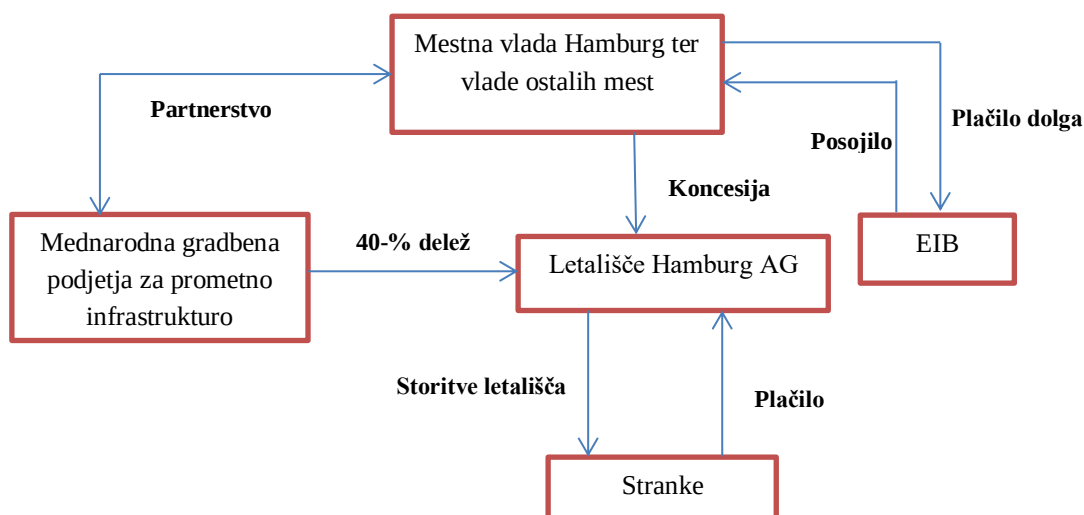
bili združljivi s strukturo JZP. Programi pomoči bodo povzročili velike deficite v državnih blagajnah ter tako spodbudili, da bo JZP v prihodnosti postalo privlačnejše. Razvoj projektov bo tako v prihodnosti v veliki meri odvisen od okrevanja finančnega trga.

Razlogi in motivi za rast JZP v državi, v pretežni meri izhajajo iz proračunskih dejavnikov in razpoložljivosti javnih sredstev za investicije. Želje po javnem trošenju namreč presegajo potencialne prihodke države.

4.1.3.1 JZP v Nemčiji: Mednarodno letališče Hamburg AG

Zvezna vlada je zaradi ocene o povečanem številu letov v prihodnosti, leta 2000 predstavila koncept nadgradnje in širitve letališč. Koncept je vključeval štiri lokacije, Düsseldorf, Hamburg, Hanover in Frankfurt. Projekt JZP v Hamburgu je bil uspešen ter hkrati izveden na visokem nivoju. Cilj partnerstva je bil izkoristiti učinkovitost zasebnega sektorja. Razširitev letališča je zajemala gradnjo novega terminala z velikim poslovnim objektom in večjim parkiriščem ter povezavo do primestnega železniškega omrežja. Julija 2000 so zastavili koncesijsko pogodbo ter izbrali koncesionarja. Pogodba vključuje različne določbe, kot so stroški vzletov in pristankov, hramba letal in podobno. Celotna naložba je bila vredna 350 milijonov EUR, finančna sredstva pa so prispevali zasebni in javni sektor ter institucija EIB v obliki posojila. Motiv za vzpostavitev partnerstva je bil v povečanju dobičkonosnosti, ki bo dolgoročno pripeljala do večjih donosov vseh partnerjev (EC, 2004b, str. 104–106). Partnerska struktura projekta ter vloge partnerjev so predstavljene na Sliki 7.

Slika 7: Partnerska struktura projekta letališča v Hamburgu



Vir: European Commission, Resource Book on PPP Case Studies, 2004b, str. 106.

Veliki projekti na področju letalske infrastrukture so lahko uspešni, če so v projekt vključene potrebe vseh partnerjev. Čeprav letališča predstavljajo različne ekološke in

družbene zadrege, so le-te lahko uspešno urejene s pogodbo. V omenjenem primeru je bil program za omejitev hrupa uspešno vključen v pogodbo ter tudi finančno podprt (EC, 2004b, str. 104–106).

4.1.3.2 JZP v Nemčiji: **Predor »Herrentunnel Lübeck«**

V mestu Lübeck so se spopadali z gostim prometom, ki jim je povzročal težave, zato so si želeli s predorom olajšati stanje. Zvezni vladi finančna sredstva niso omogočala izvedbe celotnega projekta, zato so za ostala sredstva, ki jih je zahtevala gradnja predora, našli alternativno rešitev v obliki JZP. Oblika partnerstva je koncesijska pogodba DBFO, saj v pogodbi opredeljena odgovornost zasebnega partnerja vključuje načrtovanje, financiranje, gradnjo in upravljanje z objektom, slednje pa zajema tudi opravljanje storitev in vzdrževanje. Predor se je za promet odprl poleti leta 2005, koncesijsko obdobje pa ima čas trajanja 30 let. Po koncu koncesijskega obdobja, leta 2035 bo predor prešel v roke mesta Lübeck. Koncesijskemu podjetju dohodek predstavljajo pristojbine, ki jih zaračunava končnim uporabnikom objekta. Vrednost projekta je 78,5 milijonov EUR (Hochtief Solutions AG, 2014).

4.1.3.3 JZP v Nemčiji: **Obnova šol v mestu Frankfurt**

Projekt modernizacije šol v mestu Frankfurt vključuje tri delujoče šole ter izobraževalni in kulturni center. Objekti so potrebovali obnovo, novo požarno zaščito in druge varnostne zahteve, objekte pa so želeli tudi nadgraditi v energetske varčne. Sama naložba je vredna 108 milijonov EUR, celoten projekt pa 248 milijonov EUR ter je eden izmed največjih projektov JZP na področju izobraževanja v Nemčiji. Leta 2005 so objavili razpis, na katerega se je prijavilo 30 ponudnikov, kar je rezultat velikega zanimanja zasebnih podjetij za naložbe v JZP, kot tudi močne konkurence na tem področju. Leta 2007 so izbrali podjetje, gradbena dela so se zaključila leta 2009, trenutno pa vsi objekti uspešno zagotavljajo storitve. Pogodba vključuje načrtovanje, gradnjo, financiranje, upravljanje in vzdrževanje objektov za obdobje 22 let, tj. do leta 2029. Projekt je bil v začetku načrtovan kot obnova objektov, vendar se je kasneje razširil še na gradnjo novih objektov. Celoten projekt je velik in kompleksen, saj ima vsak objekt posebnosti v zvezi z gradnjo, upravljanjem, vzdrževanjem ter zahtevami uporabnika. Zasebni partner mora zagotoviti nemoteno in neovirano delovanje šol v času pogodbe ter tudi več storitev upravljanja in vzdrževanja objektov, kot je čiščenje, vzdrževanje okolice in podobno. Dohodek podjetju predstavljajo fiksna mesečna plačila za storitve od trenutka, ko so objekti začeli delovati (Partnerschaften Deutschland, ÖPP Deutschland AG, 2010).

Dejavniki, ki kažejo na uspešno partnerstvo so (Partnerschaften Deutschland, ÖPP Deutschland AG, 2010):

- objekti so bili dokončani hitreje, kot bi bili s klasično obliko javnih naročil;
- projekt je bil izveden v dogovorjenem času in v okviru sredstev proračuna;

- standardi storitev, kvaliteta in razpoložljivost objektov so na visoki ravni;
- izvedba JZP zahteva močno podporo politike in javnega sektorja;
- vključenost uporabnikov objektov ter njihovih potreb v standarde projekta;
- sodelovanje s pravnimi, finančnimi in tehničnimi strokovnjaki;
- prenos znanja je omogočen z dostopom do podatkov projekta.

4.2 Nove članice Evropske unije

V kasneje pridruženih članicah EU, kot so Madžarska, Hrvaška, Poljska, Češka, Slovaška in druge, je sistem JZP manj uspešen kot drugod. Značilnosti, ki veljajo za JZP v tem delu Evrope so omejeno obdobje delovanja JZP, ki se večkrat konča pri ponovnih pogajanjih, zaradi kakršnihkoli makroekonomskih šokov ali zaradi težav v katere zaide posamezen projekt (Estache & Serebrisky, 2004, str. 16). Običajno pride do situacije, ko kompleksne pogodbene strukture, ki so značilne za JZP, do določene mere presegajo zmožnosti institucij držav. V državah je prisotno tudi pomanjkanje politične podpore, ki je ena od pomembnejših pogojev dobrega delovanja mehanizma. Nekaj izmed razlogov, ki so pripeljali do slabo razvitega koncepta JZP so neugodno institucionalno okolje med tranzicijo, slabše načrtovanje projektov, visoki transakcijski stroški in nerealistične napovedi povpraševanja (Brenck, Beckers, Heinrich & von Hirschhausen, 2005, str. 106). Javnim sektorjem v državah težave povzročajo naslednji dejavniki:

- nepopoln pravni okvir ter številni spori na ta račun,
- omejene zmožnosti ter pomanjkanje izkušenj javnega sektorja pri izvedbi projektov JZP,
- negotovost pri razporeditvi ključnega tveganja projekta,
- omejena javna sredstva,
- vpliv strukturnih in kohezijskih skladov,
- moč zasebnega izvajalca pri projektu,
- valutno tveganje,
- korupcija pri izboru ponudnika,
- pesimizem zaradi bilančnega stanja.

V »mlajših« državah članicah je bila, do leta 2005, vključenost zasebnega sektorja najbolj prisotna na področjih prometa ter vode in odpadkov, sledita pa jima področji stanovanjskih in zdravstvenih storitev. Slednje je razvidno iz tabele v Prilogi 3, ki prikazuje uporabo JZP po področjih, v obdobju priključitve držav Evropski uniji, ko so za nove države članice šele začeli veljati predpisi EU. V omenjenih državah EU sta BOT in BOO najpogostejši obliki partnerstva.

Skupino držav ločijo tudi »kulturne« razlike, ki otežujejo pot JZP. V državah vzhodne in srednje Evrope upravna in vodstvena kultura s težavo sprejme idejo sodelovanja zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih storitev.

Vpliv finančne krize na trg JZP se je kazal v porušenem medbančnem trgu posojil, zmanjšanim možnostim pridobitve kredita in oslabitvi bančne bilance stanja. Vsi ti dejavniki so povzročili pomanjkanje likvidnosti, manj sredstev na trgu kapitala, številne velike banke pa so zmanjšale svojo vključenost v JZP ali jo v celoti umaknile. Vlade so po državah na finančno krizo odgovarjale s prilagoditvijo postopka javnih naročil ter z nudenjem državne podpore v obliki predplačil, sodelovanja pri posojilu ter posrednih in neposrednih garancijah za projekte.

V zadnjih letih so se pogoji za uspešno delovanje JZP močno izboljšali, kar je tudi posledica razvoja institucij JZP. Nekatere z vstopom v EU, nekatere pa z naraščanjem projektov že izboljšujejo stanje, predvsem z uveljavljanjem institucij. Le-te so v večini držav postale stabilnejše, učinkovitejše in bolj osredotočene. Izboljšali sta se tudi transparentnost in odgovornost. Države morajo le še dokazati, da so pripravljene uporabiti izboljšane institucionalne zmožnosti ter upravljati z učinkovitimi partnerstvi, ki bodo skrbela za projekte.

Še vedno pa obstajajo področja, ki jih je treba izboljšati in nadgraditi. Prizadevati si morajo za čim manj neučinkovitih pogajanj, za vključitev JZP v širši sistem mehanizmov financiranja, jasno opredeliti odnos med financiranjem institucij EU in JZP, zagotoviti pomoč pri izbiri projekta, oblikovanju koncesije, razvoju učinkovitih institucij ter posledično znanja.

4.2.1 Madžarska

Madžarska je model JZP začela uvajati v letu 1990, saj je kot tranzitna država močno potrebovala razvoj infrastrukture. Obenem, stalne politične spremembe niso ustvarile privlačnih pogojev za dolgoročne naložbe v JZP. Po letu 2004 so začeli izvajati obsežne projekte JZP, kjer je imela vodilno vlogo gradnja avtocest. Z namenom spodbude mehanizma je bil leta 2004 izdan priročnik o JZP s strani Ministrstva za gospodarstvo in promet. Priročnik je zraven opredelitev osnovnih konceptov, vseboval še praktične nasvete ter mednarodne izkušnje (Verhoest et al., 2013, str. 26–40). Področja, kjer je prisotno JZP so izobraževanje, šport, zapori, promet in kultura.

Vlada je ustanovila »Medresorski Odbor za JZP« (angl. *PPP Interdepartmental Committee*), ki je deloval med letoma 2003 in 2009, z namenom promovirati JZP na različnih področjih dela. Odbor je usklajeval projekte partnerstev, ki so bili organizirani s strani različnih ministrstev. Z vladno resolucijo so bile Odboru določene smernice ter obveznosti za predlagane projekte. Njegove glavne naloge so bile:

- zagotoviti pravni okvir,
- delovati kot središče znanja in center za komuniciranje,
- podajanje predlogov in podpora pri odločitvah o projektih,
- ocenjevanje projektov,

- spremljanje in poročanje o dejavnostih JZP.

Odboru je predsedoval državni sekretar Ministrstva za gospodarstvo in promet, sestavljali pa so ga tudi predstavniki Ministrstva za gospodarstvo in promet, Ministrstva za finance, Ministrstva za pravosodje, Urada predsednika vlade, Statističnega urada države ter Državne agencije za razvoj (CMS, 2010, str. 62). Pomembno je omeniti, da so člani Odbora delovali brez kakršnegakoli dodatka še zraven svoje službe in to za polni delovni čas. Odbor ni bil popolnoma neodvisen od vlade, v času delovanja ni imel ustrezne avtoritete, njegovi predlogi pa so bili običajno prezrti. Leta 2009 je Odbor prenehal delovati, njegova funkcija pa je bila združena z Ministrstvom za finance. Drugih oblik podpornih institucij partnerstvom na Madžarskem nikoli ni bilo. Bilo je le nekaj zasebnih svetovalnih podjetij in skupin svetovalcev, ki so delovali z omejenimi zmožnostmi. Znotraj nekaterih ministrstev obstajajo enote za JZP, in sicer Ministrstvo za gospodarstvo ima svoj oddelek za upravljanje s premoženjem, Ministrstvo za finance ima delovno skupino JZP, Državni urad za šport pa ima pisarno za projekte JZP (CMS, 2010, str. 62). Slednje kaže, da vlada vendarle prepoznava velik pomen delovanja JZP na Madžarskem.

Madžarska je bila prva v skupini držav novih članic EU, ki se je leta 1991 odločila, da se bo skoraj v celoti zanesla na financiranje s strani zasebnega sektorja pri izgradnji avtocestnega omrežja z uporabo oblike koncesij. Tako je imela številne izkušnje s koncesijskimi pogodbami BOT, ki pa niso bile pozitivne. Delno zaradi tranzicije, v večji meri pa zaradi nerealističnih napovedi o gostoti prometa. Tudi znanje o področju JZP nikoli ni bilo na najvišjem nivoju, ne s strani javnega in ne zasebnega sektorja. Čeprav je korupcija še zmeraj prisotna, je Madžarska po ocenah časopisa Wall Street uspela priti na 24. mesto v Evropi na področju JZP (CMS, 2010, str. 62).

Tudi Madžarska nima posebnega zakona o JZP, kot tudi ne njegove pravne definicije. Je pa bila zakonodaja, ki vključuje Akt o javnih financah ter različne vladne uredbe, spremenjena na način, da olajša izvajanje JZP. Uredbe opredelijo projekte JZP kot »dolgoročne finančne obveznosti«. Vsaka nova dolgoročna obveznost se lahko vzpostavi le, če je odobrena s strani vlade ali parlamenta. Pravni okvir JZP na Madžarskem je tako sestavljen iz splošnega zakona o javnih naročilih in javnih financah, ki zadeva JZP ter specifičnega zakona glede na področje posameznega projekta. Posebna zakonodaja je bila na primer vzpostavljena za projekt športne dvorane v Budimpešti in za projekte na področju cestnega prometa. Akt o javnih naročilih med drugim ureja tudi dve specifični obliki koncesij: koncesije za gradnjo ter storitvene koncesije. (CMS, 2010, str. 64). Pri projektih vzpostavljenih s koncesijo, pravni okvir tako sestavlja tudi Akt o koncesijah, ki navaja področja, kjer se v praksi uporabi model koncesije. Slednja so: državne ceste, komunalni sistemi, rudarstvo, plinovodi, trgovanje z radioaktivnimi surovinami, igre na srečo ter javni mestni prevoz.

Lokalna vlada ter ostale avtonomne lokalne institucije lahko vzpostavijo lokalne projekte JZP, če menijo, da bodo finančna sredstva zadostovala za dnevno poslovanje. Projekti, ki zahtevajo predhodno odobritev madžarske vlade in soglasje Odbora za JZP so: projekti na državni ravni (študentske nastanitve, športni objekti ipd.), univerze, šole ter lokalni projekti, ki zraven sredstev lokalne vlade potrebujejo še dodatna sredstva.

Čeprav vlada kaže podporo izvajanju JZP, so še vedno prisotne številne dileme in ovire tovrstnih projektov. Problematiko predstavljajo elementi, kot so (CMS, 2010, str. 67):

- Lastništvo nad objekti, predvsem na področju avtocest. Postavlja se vprašanje ali mora biti lastništvo nad objektom, ki je del projekta, evidentirano v knjigah pogodbenika ali v vladnem registru nepremičnin.
- Računovodski izkazi. Lastništvo nad objektom vpliva tudi na računovodske izkaze ter državni proračun, saj je eden od glavnih ciljev javnega sektorja, da z uporabo JZP zadrži sredstva stran od bilance stanja javnega sektorja.
- Proračun javnega sektorja. Madžarska je skušala nadzorovati vpliv JZP na proračun javnega sektorja, z zahtevami po odobritvi parlamenta ali vlade, glede na vrednost projekta. Pri vrednosti projekta nad 500 milijonov madžarskih forintov je potrebna odobritev vlade, pri vrednosti projekta nad 50 milijard madžarskih forintov pa odobritev parlamenta.

Madžarska je v zadnjem desetletju zgradila relativno močno ekonomijo, ki deluje dobro, vendar se je tako kot ostale države članice, zadnja leta soočala s proračunskim deficitom. S strani madžarske vlade ni bilo v času finančne krize nobene pomoči pri dokončanju obstoječih projektov, kot tudi ne pri na novo vzpostavljenih projektih. Zadnji projekt je bil odobren na področju prometa leta 2008.

Kot kažejo izkušnje je bilo delovanje JZP močno odvisno od aktualnega odnosa politike do mehanizma. Transparentnost politike je opredelila naklonjenost JZP, in sicer je visoka transparentnost povečala učinkovitost uredb, uspešnost projektov in družbeno sprejemanje. Z letom 2010 je prišlo do velikega zatona na področju JZP. Nova vlada ni vzpostavila nobenega novega projekta JZP, saj je bila mnenja, da je JZP precenjeno ter pogodbe za državo niso ugodne. Po optimističnem začetku razvoja JZP in nekaj izkušnjah, je v preteklih letih na Madžarskem mehanizem zelo nazadoval. Nekateri razlogi so (Verhoest et al., 2013, str. 32):

- pomanjkanje znanja na področju JZP,
- pomanjkanje dolgoročnega načrtovanja, še posebej v politiki,
- pomanjkanje vzajemnega zaupanja in sodelovanja, kar je rezultat odpora konservativnega sistema v družbi,

- neustrezno institucionalno okolje,
- pomanjkanje podpornih institucij,
- neustrezna priprava projekta,
- nepremišljene in neodgovorne politične odločitve.

Negativne izkušnje v preteklosti so JZP označile s slabšalnim prizvokom, ki se ga težko reši. Tako so nadaljnje odločitve bile sprejete v luči dvoma v sistem, namesto v luči učenja in razvoja JZP.

4.2.1.1 JZP na Madžarskem: **Avtocesti M1/M15 in M5**

Projekt M1/M15 je predstavljal širitev avtoceste M1 do Avstrijske in Slovaške meje. Razpis je bil izdan leta 1991, koncesija pa je bila zaupana podjetju leta 1993. Projekt je bil načrtovan v obliki BROT s pogodbenim obdobjem 30 let. Pričakovani stroški projekta so bili v višini 338 milijonov EUR. Naloga vlade je bila zagotoviti zemljišče ter poskrbeti za stroške arheoloških raziskovanj. Leta 1996, ko se je avtocesta odprla za promet, je bilo jasno, da so bile napovedane ocene o gostoti prometa preveč optimistične. Količina prometa je bila za 50 % nižja, kot je bilo predhodno ocenjeno, zato se je sistem cestnin porušil, saj donos ni mogel pokriti pričakovanih stroškov. Velik dejavnik odvracanja prometa od novega dela avtoceste je bila paralelna cesta, ki ni vključevala cestnine. Proti podjetju je bilo podanih več pravnih postopkov, med drugim so mu očitali previsok znesek cestnine. Projektni posojilodajalci, vključno z institucijo EBRD, so zavrnilo financiranje dokončanja odseka M15 ter prejeli za 10 % nižje donose od pričakovanih. Leta 1999 je zaradi različnih interesov zasebnih partnerjev in močne želje vlade po dokončanju projekta, država odkupila projekt avtoceste ter predstavila sistem vinjet. V neuspeh projekta je vključenih veliko dejavnikov, in sicer: preveč optimistične napovedi o gostoti prometa, precenjena pripravljenost uporabnikov za plačilo cestnine, možnost uporabe vzporedne ceste, neučinkovita razdelitev tveganja ter politična in institucionalna nestabilnost (Brenck et al., 2005, str. 93–94).

Podoben primer je projekt avtoceste M5, ki poteka od Budimpešte do madžarsko-srbske meje, model projekta pa prav tako izhaja iz oblike BOT. Pogodbo, ki je bila podpisana leta 1994 za obdobje 35 let, je predstavljala koncesija oblike BROT. Projekt je bil delno financiran s strani institucije EBRD. Leta 1995 je bil dogovor spremenjen, ker investitorji niso zaupali napovedim o količini prometa. Leta 1997, ko so avtocesto odprli za promet, je bilo jasno, da bo gostota prometa nižja, kot pričakovana. Glavni razlog je bil v možnosti uporabe vzporedne ceste, ki ni vključevala cestnine. Nadaljnja pogajanja so vodila do sporazuma o subvencioniranih stopnjah cestnin, kar je pomenilo, da koncesionar ni več nosil tveganja stopnje prometa ter v vsakem primeru zaslužil stopnjo donosa v višini 12 % njegove naložbe. Leta 2004 je bila podpisana nova pogodba, ki je vključevala spremembo glede delničarjev koncesijskega podjetja, projekt pa je bil spremenjen v obliko DBFO (Brenck et al., 2005, str. 93–94).

Oba primera vključujeta težave pri ocenjevanju in napovedovanju povpraševanja, saj je pri projektih avtocest, ki vključujejo cestnine prisotno tveganje povpraševanja. Primera kažeta na to, da se vlade skupine držav novih članic EU, pogosto prenačijo pri gradnji avtocest, kjer ni jasne in realistične osnove ter argumentov. Sta tudi pokazatelj tega, da projekti na področju cestnega prometa ne morejo uspeti brez močne podpore države.

4.2.1.2 JZP na Madžarskem: **Letališče Ferihegy, Budimpešta**

Odločitev o razširitvi letališča v Budimpešti leta 1994, predstavlja prvi pravi projekt JZP. Leta 1993 je bilo število potnikov na letališču ocenjeno na približno 2,5 milijona letno. Zmogljivost terminalov se je zdela izčrpana, hkrati pa so ocene napovedovale, da bo promet v 10 letih narasel na približno 5 milijonov potnikov letno. Ideja je bila izgraditi nov terminal ter spremeniti delovanje obstoječega, ki bi bil po novem namenjen tovornemu prometu, čarterskim letom in zasebnim letalom. Visoki prihodki letališča, ki je bil v lasti javnega podjetja, so omogočili uresničiti gradnjo infrastrukture v okviru JZP. Po dolgem obdobju je vlada dala zeleno luč JZP. Javno podjetje ter zasebno Kanadsko podjetje sta ustanovila projektno podjetje, ki je financiralo in izvedlo projekt. Gradnja novega terminala je bila končana leta 1998. V skladu s pogodbo je podjetje dobilo pravico upravljati z letališčem ter zaračunavati pristojbine 12 let. Ena tretjina dobička je šla v roke zasebnega partnerja, dve tretjini pa v roke javnemu podjetju. Prisotnih je bilo nekaj pomislekov v zvezi s kvaliteto izvajanja storitev ter javnim interesom, vendar se je projekt izkazal za uspešnega. Bil je tako dobičkonosen, da je vlada želela privatizirati pravico do upravljanja z letališčem. Zaradi tega je država leta 2001 ukinila skupno podjetje ter s tem tudi JZP. Slednje se je kasneje izkazalo za nezakonito, kar je privedlo do sodbe, kjer je bil državni organ spoznan za krivega. Madžarska vlada je tako bila dolžna plačati zasebnemu partnerju nadomestilo v višini 50 milijonov EUR (Roumboutsos, Farrell & Verhoest, 2014, str. 30-31).

4.2.2 Hrvaška

JZP ima na Hrvaškem pomembno vlogo pri razvoju infrastrukturnih projektov ter zagotavljanju kvalitetnih javnih storitev. V zadnjem desetletju se je pojavilo več kompleksnejših projektov JZP, še posebej na področjih prometa, izobraževanja, športa, infrastrukture javne uprave ter zdravstva. JZP za lokalne oblasti predstavlja dodatne možnosti virov financiranja za izgradnjo mestne infrastrukture. Nove priložnosti, pa so tudi pospešile razvoj institucionalnega in političnega okolja ter spodbudile številne aktivnosti namenjene izboljšanju delovanja javnih institucij na državni, regionalni in lokalni ravni.

Predpogoji za uspešno izvedbo JZP so predstavljeni v »Strateškem okvirju za razvoj javno-zasebnih partnerstev v Republiki Hrvaški«, ki ga je hrvaška vlada sprejela oktobra leta 2008. Strateški okvir predstavi JZP kot pomemben mehanizem, ki pospešuje gospodarski razvoj in reforme javnega sektorja s prenosom znanja iz zasebnega na javni sektor.

Ugotavlja tudi, da je za uspešno JZP ključnega pomena najboljša vrednost za denar (v nadaljevanju VZD), ki vključuje (Madir & Vrana, 2012, str. 1):

- razdelitev tveganja na način, da odgovornost za posamezno tveganje prevzame tisti partner, ki ga je sposobnejši nadzorovati in upravljati z njim;
- prenos učinkovitosti, znanja, spretnosti, prilagodljivosti in inovativnosti iz zasebnega sektorja na partnerstvo;
- načelo ohranjanja pristnosti pri zagotavljanju javnih storitev in razpoložljivosti javnih dobrin;
- prenos strokovnega znanja iz zasebnega partnerja na javnega, s ciljem izboljšanja delovanja javnega partnerja pri izvedbi projekta.

Strateški okvir navaja tudi pogoje za uporabo posamezne oblike JZP, ki so (Madir & Vrana, 2012, str. 1):

- boljša VZD,
- dolgoročna proračunska vzdržnost in sprejetje fiskalnega tveganja,
- pripravljenost zasebnega sektorja sodelovati v partnerstvu, za kar je pogoj donosen projekt s katerim bo zasebni partner lahko zaslužil dobiček.

Kmalu po sprejetju Strateškega okvirja je novembra 2008 prišel v veljavo Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Pred sprejetjem Zakona, zadeve povezane z JZP niso bile zajete v nobenem zakonu, morda le bežno v drugih zakonih ter v Smernicah namenjenih izvajanju JZP, vendar le-te niso imele pravne moči. Zakon o JZP ureja (Madir & Vrana, 2012, str. 2):

- postopke za pripravo, predloge in sprejetje projektov JZP,
- pravice ter obveznosti javnega in zasebnega partnerja,
- pristojnosti Agencije za JZP.

V začetku leta 2009 je bila ustanovljena Agencija za JZP, ki ima pomembno vlogo na področju partnerstev. Agencija odloča pri postopku izbire in odobritve projektov, predlaganih s strani javnih institucij na državni, regionalni in lokalni ravni ter deluje v tesnem sodelovanju z Ministrstvom za finance. Njene ključne naloge, določene z Zakonom o JZP, so (Madir & Vrana, 2012, str. 4):

- ocena in odobritev projekta JZP,
- objava seznama odobrenih projektov,
- vzpostavitev in ažuriranje registra partnerstev,
- nadzor nad izvajanjem projektov,
- predlaganje sprememb glede Zakona o JZP,
- podajanje strokovnih mnenj in pojasnil v zvezi z JZP,

- organiziranje usposabljanj in izobraževanj za udeležence projektov JZP,
- analiza uporabe JZP pri domačih in tujih projektih,
- mednarodno sodelovanje.

Mednarodno sodelovanje predstavlja pomemben del aktivnosti Agencije. Obenem izboljšuje delovanje Agencije ter omogoči sodelovanje z vodilnimi mednarodnimi finančnimi institucijami, kot so Institut Svetovne banke, EBRD, EIB in druge. Mednarodno sodelovanje lahko poteka tudi na regionalni ravni, kot oblika sodelovanja Agencije z vodilnimi državnimi enotami JZP drugih držav. Z delovanjem v takšni smeri se lahko deli znanje, izkušnje z različnimi oblikami partnerstev ter priporočila glede pravne ureditve JZP.

Le javne institucije so pooblašene, da lahko predlagajo projekte JZP. Nato Agencija za JZP oceni predloge projektov na podlagi merila upravičenosti projekta ter upravičenosti modela JZP. Čeprav sprejetje posebne zakonodaje o JZP predstavlja pozitiven doprinos, je postopek ocenjevanja projektov večkrat prejel kritike na račun nepotrebno dolgega in prezahtevnega procesa, pa tudi nepotrebne centraliziranja pri sprejemanju odločitev. Omenjeni dejavniki naj bi bili tudi razlog za manjše število projektov JZP na Hrvaškem. Ne glede na kritike, pa kriterij ocenjevanja dviguje standard projektov ter povečuje število dobro pripravljenih predlogov projektov.

Hrvaška vlada je leta 2012 sprejela Okvirni program izgradnje, obnove in nadgradnje javne infrastrukture za obdobje štirih let. Program predvideva projekte JZP na področjih znanosti, izobraževanja, zdravstva, prava, kulture, socialnega varstva in obrambe, skupna vrednost naložbe pa je ocenjena na 2 milijardi EUR (Madir & Vrana, 2012, str. 6). V postopku priprave so tudi dodatni projekti JZP na področju energije in prometa. Načrtovano povečanje števila projektov predstavlja nove izzive ter zahteva nadaljnje izboljšave institucionalnega in političnega okolja. Leta 2012 je hrvaška vlada sprejela tudi spremenjen Zakon o JZP, s katerim želi zagotoviti jasnost meril pri vrednotenju projektov ter učinkovitost postopkov in vključenih institucij. Leta 2013 je Hrvaška postala članica EU, kar je dodatno pripomoglo k razvoju trga JZP, saj se je povečala zmogljivost ponudbe in povpraševanja. Za Hrvaško bi tako lahko rekli, da izstopa med tranzicijskimi državami, saj je kljub majhnosti gospodarstva, uresničila veliko število projektov JZP.

4.2.2.1 JZP na Hrvaškem: **Avtocesta Istrski Y**

Avtocesta v obliki črke y velja za prvi projekt JZP na Hrvaškem. Razpis za podjetja je bil izdan leta 1994, koncesijo za obdobje 32 let, pa je pridobilo francosko podjetje. Pogodba je bila podpisana leta 1995, z gradbenimi deli pa so začeli leta 1997. Oblika pogodbe je DBFMO, zato obveznost koncesionarja vključuje zasnovo, financiranje, izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje 141 km avtoceste na območju hrvaške Istre. Po koncesijskem obdobju se bo lastništvo nad infrastrukturo iz projektnega podjetja preneslo nazaj na javni

sektor. Prihodke projekta zagotavlja cestnina, ki se zaračunava za uporabo tunela Učka in mostu preko reke Mirne. Tveganje povpraševanja se je izkazalo za minimalno, saj cestnina ustvarja dovolj visoke prihodke. Vlada je namreč jamčila minimalno vrednost prihodkov, ki bi jo zagotovila sama, če bi bila gostota prometa manjša, kot je bila predvidena. Ker je bila predhodna ocena o gostoti prometa podcenjena, je zaradi visokega porasta prometa bil potreben pričetek druge faze, po samo šestih letih zaključka prve faze. Druga faza je predstavljala nadgradnjo celotne avtoceste v dvopasovnico, saj bi tako zadostili potrebam hitro rastočega prometa. Po končani drugi fazi ima koncesionar pravico do zaračunavanja cestnine po celotni dolžini avtoceste (Roumboutsos, Farrell & Verhoest, 2014, str. 97–107).

Avtocesta je voznikom zajetno skrajšala čas vožnje ter dolžino poti. Nepričakovana visoka rast prometa je povzročila dodatne prihodke, obenem pa nepričakovane stroške nadgradnje, ki je bila načrtovana za kasnejše obdobje. Gledano z ekonomskega vidika, projekt ne predstavlja JZP, saj ima država trenutno veliko jamstev, kar bolj spominja na klasično financiranje. Državo je izkušnja omenjenega projekta lahko naučila slednje:

- v času načrtovanja je pomembno čim bolj pravilno napovedati gostoto prometa;
- pomemben je prilagodljiv pristop do projekta, ki upošteva možnost velikih naložb v sklopu nadgradnje.

4.2.2.2 JZP na Hrvaškem: **Šole in športne dvorane v varaždinsko-križevački regiji**

Projekt ima pomembno vlogo pri razvoju JZP na Hrvaškem. Vključeval je hkratno izgradnjo dveh novih šol, obnovo 27 obstoječih šol ter izgradnjo 15 šolskih športnih dvoran v varaždinsko-križevački regiji. Razpis je bil izdan leta 2006, vrednost naložbe pa je bila ocenjena na 40 milijonov EUR. Na razpisu so bila v večini izbrana hrvaška podjetja, njihove zadolžitve, pa so vključevale zasnovo, financiranje, izgradnjo ali obnovo, upravljanje ter ob koncu pogodbenega obdobja predajo objekta nazaj v javno lastništvo. Obdobje pogodbe je bilo določeno na 28 let, od tega 3 leta gradbenih del ter 25 let upravljanja z objekti. Projekt je bil izveden kot je bilo predvideno, brez zamud in dodatnih stroškov. Prispeval je h kvalitetnejšemu izobraževanju, kar so pokazali učenci v doseganju dobrih rezultatov. Hkrati je projekt nakazal, da obstaja potreba po sprejetju pravnih in institucionalnih reform, z namenom boljšega nadzora nad fiskalnim tveganjem ter zagotovitve boljšega delovanja javnega sektorja. Posledično je vlada konec leta 2005 sprejela Smernice, ki so utrle pot ustanovitvi Agencije za JZP ter učinkovitemu pravnemu okvirju. Izkušnje, ki jih je ustvaril projekt, lahko služijo kot merilo za projekte JZP na ostalih področjih (Madir & Vrana, 2012, str. 5).

4.2.2.3 JZP na Hrvaškem: **Nov potniški terminal na letališču Zagreb**

Projekt velja za enega prvih, ki je bil v skladu s postopki, ki jih določa Zakon o JZP, odobren s strani Agencije za JZP. Priprave na projekt so se začele leta 2010, vrednost

naložbe pa je bila ocenjena na 331 milijonov EUR. Oblika koncesijske pogodbe je DBFO, ki koncesionarju določa načrtovanje, izgradnjo in financiranje novega terminala ter upravljanje s celotnim zagrebškim letališčem za obdobje 30 let. Del finančnih sredstev sta zagotovili tudi mednarodni instituciji EIB in Mednarodna finančna korporacija. Fazi priprave projekta in usklajevanja pogodbe sta pokazali, da je hrvaški pravni okvir JZP ter njegova izvedba v praksi, skladna z direktivami in prakso EU. Projekt tako predstavlja pozitiven doprinos k hrvaški ekonomiji (Madir & Vrana, 2012, str. 5).

4.2.3 Češka

V gospodarskem smislu Češka pripada najuspešnejšim državam tega dela Evrope. Bila je priljubljen kraj za tuje investitorje, saj ima relativno nizke stroške dela ter visoko usposobljeno delovno silo. Če pogledamo drugače, pa je Češka v skupini novih držav članic EU, ena izmed najmanj izkušenih držav na področju JZP. Država je v začetku 90. let imela slabo razvito cestno omrežje, zato je leta 1993 poskusila izpeljati projekt izgradnje avtoceste v sklopu JZP, kjer bi vir dohodka predstavljala cestnina. Projekt ni doživel izvedbe, zaradi majhnega povpraševanja po plačljivih cestah. V naslednjem obdobju je češka vlada vodila konzervativno politiko, ki je financirala projekte prometne infrastrukture izključno z državnim proračunom. Šele leta 2004, s socialno demokratično politiko, je vlada predstavila mehanizem JZP v sklopu strateških ciljev. Posledično je istega leta, skupaj z Ministrstvom za finance, ustanovila »Center za JZP«, ki deluje znotraj omenjenega ministrstva. Ministrstvo za finance je postalo zadolženo za koordinacijo ter proračunske vidike izvajanja JZP, Ministrstvo za regionalni razvoj pa za zakonodajo na področju partnerstev (Verhoest et al. 2013, str. 268). Cilj Centra za JZP je doseganje stroškovne učinkovitosti javnega sektorja. Njegove ključne naloge pa so (Brenck et al., 2005, str. 101):

- razviti standardizirane postopke in metodologijo za vrednotenje in izvajanje JZP;
- spremljati izvajanje partnerstev ter svetovati različnim javnim institucijam, ki sodelujejo v projektih;
- nuditi podporo Ministrstvu za finance pri odobritvi projektov v primerih, ko je ogrožen proračun v prihodnosti.

Zaradi zunanjih pritiskov, negativnega odnosa do JZP in majhnega povpraševanja, je obstoj Centra za JZP v zadnjih letih pod vedno večjim vprašajem.

Leta 2004 so na Češkem ustanovili tudi »Združenje za JZP«. Cilj Združenja je nuditi podporo pri naložbah na področju JZP, sestavlja pa ga skupina ljudi, ki so dejavni na področju naložb in storitev javnega sektorja. Institucija se zavzema za izboljšanje transparentnosti JZP, krepitev zaupanja v učinkovito sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ter nudi pomoč udeležencem v partnerstvu s ciljem izvesti uspešen projekt (CMS, 2010, str. 40).

Na Češkem ne obstaja poseben zakon o JZP, kot tudi zakonodaja ne razpolaga z definicijo izraza JZP. Zakon o koncesijah, ki ureja nekatere oblike partnerstev, je bil sprejet leta 2006, vendar ne zajema velikih infrastrukturnih projektov na področju JZP. Le-te delno ureja splošen Zakon o javnih naročilih, ki je bil leta 2012 prenovljen ter kot takšen ureja javne razpise vseh oblik partnerstev. Sprememba, s katero so želeli omejiti tudi korupcijo, je prinesla večjo transparentnost postopkov ter manj zahtev pri predhodnem vrednotenju projektov. Tako javni kot zasebni sektor ocenjujeta nov zakon kot nejasen in nepopoln, saj le-ta ustvari pogoje za preprostejšo pripravo projektov, a hkrati opusti njihovo ustrezno vrednotenje, kar lahko privede do neučinkovitosti.

Kljub temu, da država ni uspešno zaključila nobenega projekta JZP na državni ravni, ji je to uspelo na lokalni ravni v obliki koncesij. Projekti so bili izvedeni predvsem na področjih upravljanja in vzdrževanja komunalne infrastrukture in družbene infrastrukture. Omenjenim projektom je skupen prenos tveganja povpraševanja na zasebni sektor, kateremu prihodke predstavljajo prispevki končnih uporabnikov. Čeprav so z vstopom države v EU, institucije postale stabilnejše, še vedno obstajajo omejitve na področju partnerstev. Omejitve predstavljajo nezaključene pravne reforme ter neustrezno izbrani pilotni projekti, zaradi katerih je vse manj zaupanja v mehanizem. Ob neuspehu projektov JZP na državni ravni, je bilo veliko poskusov ter posledično veliko zapravljenega denarja za študije in pilotne projekte, ki pa niso dosegli namena. Razlog za neuspešnost je večinoma predstavljala politična neenotnost, ki je skupaj z neuspešnimi projekti privedla do nepriljubljenosti mehanizma JZP. Politične stranke pred volitvami izražajo podporo JZP, vendar kasneje tega ne uresničijo z dejanji. Dva izmed razlogov za nepriljubljenost JZP na Češkem sta naslednja (Verhoest et al. 2013, str. 271):

- Konservativen pristop, ki izključuje kakršnokoli sodelovanje zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih storitev. Konservativna družba ima dovolj moči, da zaustavi celoten koncept.
- Politiki se osredotočijo na polemike in politična vprašanja ter vodijo strategije, ki pokažejo rezultate na kratek rok, kar je posledica političnega sistema, za katerega so značilne hitre spremembe na ministrskih in drugih političnih položajih ter stalne spremembe v politiki.

Finančna kriza je zaznamovala tudi češko gospodarstvo. Čeprav je država obdržala lastno valuto, je dolgo obdobje negativne rasti v EU, pustilo posledice, predvsem na področju izvoza, ki Češki predstavlja pomemben del ekonomije.

Eden izmed pomembnih razlogov za počasen razvoj JZP na Češkem je tudi v konkurenci, ki jo JZP predstavlja projektom sofinanciranim s sredstvi EU. Slednji namreč vladi predstavljajo prioriteto, JZP pa bi naj ogrožalo njihovo pravočasno izvedbo. Rešitev vidijo v možnosti kombinacije, ki bi dopuščala uporabo sredstev EU pri projektih JZP.

4.2.3.1 JZP na Češkem: **Projekt na področju odpadnih voda v mestu Karvina**

Projekt se je izvajal na lokalni ravni ter je vključeval razširitev komunalnega sistema oskrbe s pitno vodo in upravljanja z odpadnimi vodami. Pogodba je bila podpisana med zasebnim podjetjem ter mestom Karvina, leta 2000. Vključevala je elemente najema in koncesije, saj je JZP v tem primeru predstavljalo kombinacijo najemne pogodbe ter pogodbe o opravljanju storitev. Z infrastrukturo upravlja zasebni partner, ki letno plačuje najemnino, izračunano kot razliko med prihodki, ki jih prejme od končnih uporabnikov ter stroški, ki jih ima podjetje s priključitvijo na vodovod. V primeru, da prihodki presegajo stroške, razlika predstavlja dobiček. Tveganje je v veliki meri preneseno na zasebnega partnerja, v projekt pa so bila vključena lokalna in zasebna finančna sredstva ter jamstva EU. Mesto Karvina infrastrukture ne more prodati brez vednosti podjetja, prihodke pa lahko uporablja le v namene naložb v infrastrukturo. Pogodba je stopila v veljavo po zaključku gradbenih del ter ne predvideva spremljanja opravljanja storitev zasebnika. Kljub temu, da je pri tovrstnih projektih spremljanje zaželeno, v tem primeru pogodba ne vključuje nobenih specifikacij kakovosti in meril opravljanja storitve. Projekt je dosegel transparentnost in konkurenco, ki sta ustvarili ustrezno okolje za partnerstvo. Pokazal pa je tudi, da najemna pogodba o opravljanju storitve potrebuje dobro zasnovane sisteme spremljanja ter ocenjevanja izvajanja storitve, plačilne sisteme in spodbude, ki kaznujejo slabo delovanje ali nagrađijo izboljšanje učinkovitosti. Javni partner mora imeti ves čas na voljo potrebne informacije in sredstva, s katerimi zagotovi ustrezno izvajanje storitve (EC, 2004b, str. 39–41).

Zaradi izredno majhnega števila uspešno zaključenih projektov JZP, sem kot drug primer izbrala projekt, ki je bil, po zaključeni fazi priprave dokumentacije, prekinjen. Vlada namreč ni odobrila projekta, saj je bil test VZD neuspešen.

4.2.3.2 JZP na Češkem: **Projekt AirCon**

Projekt zajema nadgradnjo železniške proge Praga–Kladno ter izgradnjo 19 km železniške proge, ki bo mesto Praga povezovala z letališčem Ruzyně. Oblika koncesijske pogodbe je načrtovana kot DBFO, saj zajema zasnovo, izgradnjo in upravljanje železniške proge. Vrednost naložbe je ocenjena na 550 milijonov EUR, obdobje pogodbe pa na 30–40 let. Zasebni partner nosi vso ključno tveganje, tveganje povpraševanja pa bi si naj delil z javnim partnerjem. Prihodek bodo predstavljali prispevki potnikov za vozovnice ter prispevki za uporabo železniške infrastrukture. Namen projekta je izboljšati prometno povezavo letališča Ruzyně s severozahodnim delom Prage, ki je ena izmed najhitreje razvijajočih se regij ter izboljšati kvaliteto železniške proge med mestoma Praga in Kladno. Leta 2003 je bila narejena študija izvedljivosti, leta 2004 študija optimalnega financiranja projekta in leta 2008 primerjava možnosti projekta AirCon (Ministry of Transport of the Czech Republic, 2015).

5 IZKUŠNJE IN PRIMERI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI

Za Slovenijo lahko rečemo, da ima izredno malo izkušenj na področju JZP, saj ima le nekaj uspešno končanih projektov, ki imajo lastnosti pravega JZP. Prve ideje o partnerstvih so se začele pojavljati pred razpadom bivše države Jugoslavije, prvi večji projekti pa so ugledali luč sveta v drugi polovici devetdesetih let. Dva izmed takratnih projektov sta bila na področju izgradnje čistilnih naprav, na območju Maribora in Kranjske Gore. V obeh primerih so pri projektu sodelovale finančne institucije, in sicer je pri projektu v Mariboru sodelovala institucija Mednarodna banka za obnovo in razvoj, v Kranjski Gori pa institucija EIB. Zaradi pomanjkanja javnih sredstev, se je v zadnjem desetletju povečalo zanimanje države za JZP ter je tako bil storjen korak naprej, a majhen.

Področja v Sloveniji, kjer je JZP najpogostejše prisotno so zdravstvo, komunalne storitve, oskrba s pitno vodo, ravnanje z odpadnimi vodami, pogrebne storitve ter oskrba z zemeljskim plinom. Najpogostejša oblika partnerstva je koncesijska pogodba, ki je večinoma podeljena s strani lokalnega javnega sektorja, na državni ravni pa je največ koncesij podeljenih s strani Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za okolje in prostor ter Ministrstva za zdravje. Edina formalna enota za JZP v Sloveniji je Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja, ki deluje v okviru Direktorata za javno premoženje, pod vodstvom Ministrstva za finance. Sektor spremlja in spodbuja uporabo JZP ter pripravlja strokovne predloge za spremembe zakonodaje. Njegove ključne naloge, ki so predstavljene na spletnih straneh Ministrstva za finance (Ministrstvo za finance, 2015), so:

- usklajevanje slovenske zakonodaje na področju JZP z zakonodajo EU,
- spremljanje sprememb zakonodaje na ravni EU,
- svetovanje javnemu sektorju pri projektih v začetnih postopkih,
- pripravljanje zakonodaje s področja JZP,
- sodelovanje z institucijami in strokovnjaki s področja JZP drugih držav EU,
- vodenje registra projektov JZP,
- oblikovanje smernic za vzpostavitev projektov,
- spremljanje izvajanja projektov,
- zagotovitev strokovne literature s področja JZP.

Čeprav so naloge Sektorja relativno dobro zastavljene, pa rezultati kažejo na to, da slednji ne opravlja funkcij optimalno ter je posledično njegovo delovanje manj učinkovito. Ostala ministrstva ne razpolagajo s posebnimi oddelki za JZP. Neformalno enoto za JZP predstavlja Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, ki je bil ustanovljen leta 2008 z namenom spodbude znanstveno-raziskovalne dejavnosti na področju partnerstev, kot je navedeno na spletnih straneh Inštituta (Inštitut za javno-zasebno partnerstvo, 2015). Inštitut

vključuje skupino strokovnjakov z različnih področij prava in ekonomije ter omogoča povezavo znanstveno-raziskovalnega dela z dejanskimi projekti s področja JZP.

Korak naprej na področju JZP je bil storjen s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu leta 2006, s katerim smo v slovensko zakonodajo prenesli del Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta. Krovni zakon za projekte JZP je začel veljati leta 2007, z njim pa je Slovenija postala ena izmed redkih držav članic EU, ki razpolaga s takšno zakonodajno ureditvijo. Cilj zakona je urediti postopke vzpostavitve partnerstev ter spodbuditi sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. Zakon ureja mehanizem zasebnih vlaganj v izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje z infrastrukturo projektov, ki so v javnem interesu. Zakon bi naj pripomogel k boljši razdelitvi tveganja, zmanjšanju stroškov delovanja, hitrejši vzpostavitvi partnerstva in izboljšani kakovosti javnih storitev (CMS, 2010, str. 118). Če večino projektnega tveganja v projektu nosi javni partner, se partnerstvo šteje za javno-naročniško razmerje, ki ga ureja ZJN-2. Partnerstvo, kjer večino projektnega tveganja nosi zasebni partner, pa se uvršča med oblike koncesijskih pogodb. Zraven opredelitve pojma JZP, so v ZJZP omenjeni številni novi pojmi, ki so povzročili nekaj zmede pri razumevanju zakona. Tudi javni sektor še ni popolnoma sprejel zasebnega sektorja v vlogi upravljavca javne infrastrukture, saj so javna naročila še vedno najpogostejša oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.

Tako kot večina držav, tudi Slovenija ni zmogla utesiti gospodarski krizi, ki je močno zaznamovala tudi področje JZP. V državi sicer ostaja zanimanje za financiranje projektov JZP, vendar so trenutne gospodarske razmere ustvarile likvidnostne omejitve, ki vplivajo na razpoložljivost finančnih sredstev za velike projekte. Vlada v okviru gospodarske krize ni sprejela nobenih ukrepov, ki bi spodbudili nove projekte JZP ali pripomogli k uspešnemu zaključku obstoječih projektov, katerih partnerstva so se znašla v težavah zaradi finančne krize. Nekaj projektov je zaradi oteženih razmer financiranja v stanju prekinitve, eden od njih je projekt Emonika, ki je že tri leta nedejaven.

Kljub sprejetju novega zakona leta 2006, je bilo v zadnjih letih zelo malo uspešno zaključenih projektov, še posebej na državni ravni. Več je bilo neuspešnih projektov JZP, ki so polnili medije ter ustvarjali predsodke pred takšnim načinom financiranja. Ker zakonodaja to dopušča, se v Sloveniji večkrat zgodi, da zasebniki, neuspešni na javnem razpisu, otežujejo postopek javnega naročanja. Nekateri so mnenja, da bi bilo treba več storiti v smeri poudarjanja prednosti JZP, saj se javni sektor še vedno ni pripravljen odreči zagotavljanju javnih storitev ter kdaj to prepustiti tudi zasebnemu sektorju. Pri razumevanju ZJZP primanjkuje ustrezno znanje, s spremembo zakona, pa bi lahko zagotovili tudi učinkovit nadzor nad partnerstvom s strani javnega sektorja. Razlog torej ne tiči samo v finančni krizi, ampak so tu prisotni še nekateri drugi dejavniki, in sicer:

- politika kot javni sektor ne sprejme dejstva, da je zasebni sektor pri partnerstvu upravičen do dobička;

- slaba strokovna usposobljenost na položajih, ključnih za vzpostavitev JZP;
- številni neuspešni projekti mečejo slabo luč na pojem JZP;
- kljub finančni krizi je Slovenija še vedno imela možnost zadolževanja, kar ni spodbujalo mehanizma JZP.

JZP tako v Sloveniji še ni na zadovoljivem nivoju, saj državi, zaradi več dejavnikov, primanjkuje pomembnih izkušenj na tem področju.

5.1 Centralna čistilna naprava v Mariboru

Leta 1994 je Mestna občina Maribor (v nadaljevanju MOM) sprejela odločitev o izgradnji čistilne naprave ter opredelila pogoje za podelitev koncesije za namen čiščenja odpadnih voda. Leta 1997 je na mednarodnem razpisu, ki je bil organiziran s pomočjo EBRD, izbrala francosko podjetje z ogromno izkušnjami na področju infrastrukturnih projektov in upravljanja z vodami. Leta 1998 je bila podpisana koncesijska pogodba med MOM in projektno družbo Aquasystems d.o.o., ki jo je francosko podjetje ustanovilo za namen projekta. Kasneje se je kot družbenik pridružil še Petrol, ki je izrazil interes za sodelovanje (Aquasystems, 2015). Koncesijska pogodba določa, da je projektno podjetje zadolženo za načrtovanje, izgradnjo, financiranje, obratovanje ter vzdrževanje, zato oblika koncesijske pogodbe izhaja iz osnove BOT. Koncesijsko obdobje je določeno na 22 let, po preteku obdobja pa lastništvo celotne infrastrukture preide na MOM. Pogodba koncesionarju zagotavlja pravico pri dobavi vode in zagotavljanju storitev, povezanih z dobavo vode na področju Maribora v času koncesijskega obdobja. Vrednost projekta je bila ocenjena na 38 milijonov EUR. Nekaj več kot polovico vrednosti predstavlja posojilo s strani institucije EBRD, ostali del sredstev pa predstavljajo lastniški kapital in posojila sponzorjev projekta. Institucija EBRD je izvedla test občutljivosti projekta ter tako analizirala ključna tveganja, kjer je prevladalo mnenje, da je tveganje projekta relativno nizko. Prihodke podjetja predstavljajo pristojbine za čiščenje odpadnih voda, kot je določeno v koncesijski pogodbi. Podjetje plačila storitev ne zaračunava neposredno končnim uporabnikom, temveč MOM v obliki storitvenih pristojbin. Posojila so zavarovana s številnimi jamstvi, ključno pogodbeno strukturo projekta pa predstavljajo: Koncesijska pogodba med MOM in družbo Aquasystems d.o.o., Pogodba o izgradnji čistilne naprave, Pogodba o prenosu znanja in tehnični podpori, Pogodba z institucijo EBRD o financiranju in Pogodba o podpori projektu med EBRD in MOM (Mrak et al., 2005, str. 115–119).

Omenjen primer predstavlja prvi izpeljan projekt v Sloveniji, vzpostavljen na osnovi oblike BOT in enega izmed redkih uspešnih projektov JZP. Predstavlja lahko dober zgled projektom v prihodnosti tudi zaradi stroškov izgradnje, ki so bili v okviru pričakovanih ter prihodkov, ki so skladni z dogovorjenimi.

5.2 Dom upokojencev Idrija

Vlada je leta 2008 obravnavala problematiko prezasedenih kapacitet v domovih za starejše, zato je ustanovila delovno skupino, ki se je osredotočila na izvedbo projekta JZP na področju oskrbe starejših. V sklopu delovne skupine se je začel projekt prenove Doma upokojencev Idrija in razširitve nekaterih njegovih oddelkov. Vlada je naročila izdelavo študije izvedljivosti projekta ter test občutljivosti in tveganja, nato pa Javni zavod preoblikovala v gospodarsko družbo Dom upokojencev Idrija, d.o.o. (MDDSZ, 2010). Leta 2009 je bil izdan razpis, kjer je bil izbran edini ponudnik, podjetje FMR, d.d. iz Idrije, ki je po razpisu dokapitaliziral projektno družbo, le-ta pa je nato pridobila koncesijo. Projekt se je izpeljal na podlagi sredstev zasebnega partnerja in proračuna države. V koncesijski pogodbi je določeno, da zasebni partner izgradi oziroma obnovi infrastrukturo, jo upravlja ter ima lastništvo nad njo tudi po končanem koncesijskem obdobju. Partnerstvo ima tako obliko BOO, kjer javni sektor sofinancira izgradnjo, vendar ne prevzame lastništva. Za opravljanje javnih storitev je bila podeljena koncesija za obdobje 40 let, ki vključuje osnovno oskrbo, socialno oskrbo in zdravstveno varstvo. Po podpisu pogodbe, leta 2010 se je začel postopek izgradnje, ki je potekal v dveh fazah, v prvi fazi je bil zgrajen prizidek k obstoječi stavbi, v drugi fazi se je v nov prizidek preselila celotna dejavnost, star objekt se je porušil ter nadomestil z novogradnjo (Kolektor, 2012). Projekt velja za prvo JZP v Sloveniji na področju oskrbe starejših ter je kot pozitivna izkušnja lahko v pomoč prihodnjim projektom na podobnih področjih.

5.3 Telovadnica Žabnica v Mestni občini Kranj

Šola je izrazila potrebo po večnamenski dvorani, kar je pripeljalo do začetka načrtovanja investicije. Mestna občina Kranj (v nadaljevanju MOK) se je v primeru izgradnje dvorane odločila za sistem JZP ter izdala razpis, kamor se je prijavil le en kandidat, in sicer družba SGP Tehnik, d.d. Leta 2010 je družba z MOK sklenila koncesijsko pogodbo, ki vključuje izgradnjo in upravljanje telovadnice ob podružnični osnovni šoli Žabnica. Zasebni partner je po določbah pogodbe izgradil telovadnico ter jo bo naslednjih 15 let upravljal in tržil. MOK lahko s pomočjo partnerstva najame prostore telovadnice v dopoldanskih urah, zasebnik pa upravlja, vzdržuje ter trži telovadnico popoldan in zvečer. Javni partner je podelil stavbno pravico zasebniku za čas koncesije, in sicer za obdobje 15 let. Vrednost naložbe s strani zasebnega partnerja je ocenjena na 840.000 EUR, od tega 700.000 EUR predstavlja vrednost izgradnje. Po koncesijskem obdobju je telovadnica, s še dodatnim plačilom družbi v vrednosti 100.000 EUR, prešla v lastništvo MOK (Mestna občina Kranj, 2010; Skupina Tehnik, 2010).

Leta 2014 se je začel stečajni postopek družbe SGP Tehnik, d.d., kar lahko postavi pod vprašaj prihodke, ki jih družba prejema s strani MOK. Posledično težko govorimo o dejanski uspešnosti projekta, saj se je stečajni postopek družbe začel še pred koncem koncesijskega obdobja.

5.4 Športni park Stožice

Javnost je projekt sprejela kot enega izmed največjih v Sloveniji na področju JZP. Projekt je vključeval izgradnjo športne infrastrukture ter je bil razdeljen na javni del, ki je predvideval gradnjo nogometnega stadiona in športne dvorane, ter na zasebni del, ki je predvideval gradnjo trgovskega središča in parkirne hiše. Vrednost celotnega projekta je bila ocenjena na 350 milijonov EUR. Izbira zasebnega partnerja na razpisu je potekala kot postopek konkurenčnega dialoga, kjer je bila izbrana družba Grep. Vso obveznost financiranja je nosil zasebni partner, Mestna občina Ljubljana v vlogi javnega partnerja, pa se je obvezala, da prenese lastninsko pravico na delu zemljišča, kjer bo stal objekt, na zasebnika (Pavlin, 2010). Oblika partnerstva je imela lastnosti javno-naročniškega razmerja. Projekt je bil zasnovan predvsem na ideji in ne na dejanskem programu ter je tako puščal veliko odprtosti in fleksibilnosti, kar se je kasneje izkazalo za enega izmed razlogov za neuspešnost. Mnenja glede uspešnosti so sicer deljena, vendar se je projekt moral spopadati z veliko nepravilnostmi ter tudi obtožbami na račun suma korupcije.

Lahko bi rekli, da projekt športnega parka Stožice, ki je bil izveden na lokalni ravni, ni pravi projekt JZP, temveč bolj javno-naročniško razmerje. Čeprav je v ZJZP javno-naročniško razmerje navedeno kot ena izmed možnih oblik partnerstva, pa je kljub temu ena izmed pomembnih značilnosti JZP, da zasebni partner objekt tudi upravlja, ima tržno dejavnost ter pokriva izgubo. Slednje v primeru Stožic krije občinski javni zavod, kot njegov lastnik. Zasebno podjetje je namreč infrastrukturo zgradilo in ga zatem predalo javnemu sektorju v upravljanje (Grgič, 2012).

Projekt Bicikelj v Ljubljani, javna razsvetljava v Piranu in prenovljen dom upokojencev v Idriji so le nekateri izmed uspešnih zgodb javno-zasebnega partnerstva, zato smo po eni strani lahko optimistični. Vsekakor pa je še dolga pot do ustreznih izkušenj in znanja na področju partnerstev. Veliko je bilo idej in načrtovanih projektov, a se jih je večina zgodila v predvolilnem obdobju, kar je večkrat pomenilo, da do realizacije ni prišlo. V zadnjih letih je težave povzročalo tudi pomanjkanje denarja, zato je bilo veliko projektov prekinjenih ali do njihove vzpostavitve sploh ni prišlo.

6 PREDLOGI IZBOLJŠAV PODROČJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI NA PODLAGI MEDNARODNIH SMERNIC IN IZKUŠENJ

Vsak projekt ni primeren za obliko JZP, vendar v primerih, kjer je ustrezen, lahko uporaba mehanizma državi ustvari veliko pozitivnih učinkov. Dejstvo je, da je pri vključevanju zasebnega sektorja v financiranje, projekt dražji, kot pri financiranju s strani javnega sektorja, saj se država lahko ceneje zadolži, kot zasebni sektor. Kljub temu, pa je lahko pri partnerstvu z zasebnim sektorjem izvedba projekta hitrejša in racionalnejša, zagotavljanje storitev učinkovito ter se sredstva javnega proračuna obenem prihranijo za projekte, ki so

primerni le za financiranje s strani države. V Kanadi so naredili tudi analizo ter izračunali, da je v primeru JZP gradnja lahko cenejša tudi za 12 %.

Tako kot v večini držav, ima tudi v Sloveniji finančna kriza velik vpliv na nezavidljivo stanje JZP, vendar lahko rečemo, da tudi v obdobju pred gospodarskim zlomom, Slovenija na omenjenem področju ni blestela. Prav tako, bi lahko JZP predstavljalo tudi priložnost v času, ko primanjkuje proračunskih sredstev. Slovenija razpolaga z izredno malo izkušnjami, saj tudi projekte primerne za JZP, v večini primerov izvede s klasičnim financiranjem na podlagi sredstev javnega proračuna. Projekt Doma upokojencev Idrija je namreč edini projekt, izveden na državni ravni, v obdobju od leta 2007 naprej, ko je začel delovati ZJZP. Kljub majhnemu številu projektov JZP, so se številni izkazali kot neuspešni, kar je javnosti vlilo nezaupanje do takšne oblike financiranja. Slednje pušča dolgoročne posledice, za čigar izboljšanje bo zahtevalo veliko truda. Potrebno se je učiti iz izkušenj doma in v tujini ter lastnosti uspešnih projektov prenesti na projekte v prihodnosti. Na tak način, se lahko na dolgi rok ustvari pozitivno ozračje na področju JZP.

V prvi vrsti je potrebna volja in želja po sistemu JZP, saj se brez le-teh, v prihodnosti stvari ne bodo spremenile na bolje. Zato je pomembno, da uradniki na lokalni in državni ravni, ki so na položajih pomembnih za vzpostavitev JZP, pokažejo interes za takšno vrsto financiranja projektov. Le izkušnje, ki nam omogočajo razvoj področja partnerstev, lahko zagotovijo uspešnost prihodnjih projektov.

6.1 Ustrezen zakonodajni okvir

Izkušnje drugih držav članic kažejo, da poseben zakon o JZP ni pogoj za dobro razvit sistem JZP v državi. V Veliki Britaniji, ki je ena izmed vodilnih članic EU na področju partnerstev, posebnega zakona o JZP ali koncesijah ni, obstajajo pa smernice in standardne oblike pogodb, ki predstavljajo kriterij odobritve projekta s strani javne institucije. Tudi v Nemčiji, ki ima ravno tako dobro razvit sistem partnerstva, ni posebnega zakona o JZP. Glede na to, da je JZP relativno širok pojem, ki ga tudi države različno pojmujejo, splošna definicija JZP nima pomembnega vpliva pri izboljšanju zakonodajnega okvira. Menim, da bi bilo dobro opredeliti različne oblike partnerstev ter na podlagi le-teh, oblikovati jasna navodila oziroma pravne okvirje. Takšno ureditev lahko najdemo v Franciji, ki je izredno močna na področju JZP.

Obstaja veliko polemik na temo združljivosti JZP s kohezijskimi sredstvi EU, kjer so mnenja strokovnjakov deljena. Nekateri so mnenja, da JZP in sredstva EU niso združljiva, zaradi velike raznolikosti postopkov izvedbe obeh vrst financiranja (Grgič, 2010). Drugi trdijo, da kombinacija JZP s sredstvi EU ne zaživi, zaradi neprilagodljive zakonodaje, ki omejuje takšen način financiranja (MGRT, 2013). V splošnem je izredno malo takšnih primerov, le-ti pa so značilni za projekte, ki so sestavljeni iz več delov. Slovenija veliko projektov izvede prav s sredstvi EU, kar pomeni, da za JZP ostane manj projektov.

Večina držav EU ne razpolaga s krovnim zakonom za projekte JZP, temveč ustvari smernice ali področne zakone. Na tak način se lahko država izogne omejevanju inovativnih in kompleksnih projektov, ki razvijajo področje JZP. Ustrezen zakonodajni okvir v Sloveniji mora predvsem zagotoviti jasno razumljivost ter možnost smiselne uporabe v praksi. Z določbami, ki bi zasebnikom omogočale manj zapletenih administrativnih postopkov, se lahko ustvari zakonodajno okolje, ki bo spodbudilo zasebni sektor pri vključevanju v partnerstva.

6.2 Resnična politična podpora

JZP ni posebno priljubljen mehanizem pri politikih oziroma ministrih, saj je rezultat partnerstva viden na dolgi rok in ne v času enega mandata, kar predstavlja cilj politikom. Ena od značilnosti projektov JZP je namreč njihova dolgoročnost, saj nekatera koncesijska obdobja trajajo tudi do 30 let in več. Tako se politiki neradi poslužujejo takšnega mehanizma financiranja, kar je posledica političnega sistema, kjer so prisotne hitre spremembe na ministrskih položajih. Minister je pomemben člen pri vzpostavitvi projekta, saj je pomembno, da se začetni postopki ne vlečejo predolgo, zato mora imeti tudi interes za takšno vrsto projektov. Eden od razlogov za slabo priljubljenost mehanizma v parlamentu je tudi pomanjkanje želje državnih institucij po sodelovanju z zasebnim sektorjem, saj težko sprejmejo dejstvo, da zasebnik sodeluje v partnerstvu z motivom dobička.

Kako močan vpliv ima politika na JZP, kažejo izkušnje Češke, kjer je njena politična neenotnost dolgo časa zavirala sistem partnerstva. Podobno, kot se godi na Češkem, tudi v Sloveniji politika meče slabo luč na JZP, neuspešni projekti pa ustvarjajo nezaupanje javnosti v sistem JZP. K slabemu stanju pripomore tudi korupcija, ki je prisotna v obeh državah, njena omejitev pa je bil eden od ciljev ZJZP, ki poudarja načelo transparentnosti postopkov. Še ena težava, ki družbi državi Češko in Slovenijo, je v slabem odzivu javnosti na zagotavljanje javnih storitev s strani zasebnega sektorja. Težavo predstavljajo predvsem državne institucije, ki ne želijo izpustiti iz rok opravljanja javnih storitev ter tako zasebnikom ne omogočijo priložnosti dokazati, da ravno tako lahko zagotavljajo kvalitetne storitve. Potrebna je resnična politična želja, volja in vera v to, da je JZP nekaj pozitivnega, saj se le tako lahko začnejo stvari premikati na bolje.

Izkušnje Slovenije na področju JZP kažejo, da je največ pobud za projekte bilo ravno v predvolilnem obdobju, saj so si na tak način politiki kupovali volilne glasove. Žal je večina projektov ostala le pri ideji in začetnem načrtovanju. Kasneje običajno ni bilo več interesa s strani javnega sektorja ali pa se je zataknilo pri zagotovitvi finančnih sredstev, na kar je imela vpliv tudi finančna kriza. Za uspešen razvoj partnerstva je potrebna enotna politika, ki podporo JZP kaže z dejanji ter ustvarja okolje, v katerem gradi zaupanje do sistema. Vlada si mora JZP zastaviti kot prioriteto financiranja infrastrukture, v primerih, ko je oblika ustrezna za projekt. Pripraviti mora tudi strategijo, kjer bo partnerstvo odigralo

pomembno vlogo, obenem bi pa z dobro pripravljeno strategijo lahko privabila tudi ustrezne investitorje. Prav tako, bi morala zasebni sektor sprejeti kot partnerja v pravem pomenu besede in uvideti, da je bistvo partnerstva v sodelovanju ter izkoriščanju prednosti obeh partnerjev. Uspešno partnerstvo temelji na zdravem delovanju obeh, zato cilj javnega sektorja ne sme biti izčrpavanje zasebnika. Slednje dokazujejo uspešni projekti, kot je primer Doma upokoјencev Idrija. Za to, da bi politika resnično verjela v pozitivne učinke JZP, je potrebno tudi veliko znanja na tem področju, kar predstavljam v enem izmed predlogov v nadaljevanju.

6.3 Zasebni sektor kot izredno pomemben člen v partnerstvu

Izbira ustreznega zasebnega partnerja je izredno pomembna za vzpostavitev uspešnega JZP. Pomembno je izbrati zasebnika s čim več izkušnjami, tako na področju gospodarstva, v katerem deluje, kot tudi na področju JZP. Finančna kriza je v zadnjih letih ohromila gospodarstvo, kar je tudi eden izmed razlogov za manjše zanimanje za JZP na strani zasebnega sektorja, čeprav stanje na področju JZP v Sloveniji, tudi pred krizo ni bilo na zadovoljivi ravni. Zasebni sektor ne bo sodeloval v projektih, kjer ne bo videl možnosti zaslužka dobička. Zdi se, da javni sektor željo po zaslužku zasebnika pojmuje kot nekaj slabega, čeprav je le-ta čisto na mestu in del sistema JZP, kar mora sprejeti tudi javnost. Na razpisih je potrebno dati prednost zasebnikom z več izkušnjami, nacionalnost zasebnika pa ne sme igrati pomembne vloge. Pri projektu JZP je pomembno, da zasebni partner infrastrukturo tudi upravlja, saj je slednje zagotovilo za izgradnjo kvalitetnega objekta ter nizkih stroškov obratovanja. Javnost in politika morata sprejeti dejstvo, da sta oba partnerja enakovredna ter vstopata v projekt s svojim motivom in ciljem, ki nista skladna, s čimer pa ni prav nič narobe. Zasebni sektor ne doda VZD vsakemu projektu, zato je pomembno, da je projekt ustrezen za mehanizem JZP. K slednjemu pripomorejo kvalitetne predhodne analize, kot je ekonomska upravičenost projekta, s katerimi se oceni učinkovitost partnerstva.

6.4 Ustrezna usposobljenost javnega sektorja

V Sloveniji veliko težavo predstavlja pomanjkanje strokovnega znanja na področju JZP, s katerim bi morali razpolagati vsi, ki so kakorkoli povezani z omenjenim področjem. Na ministrstvu za infrastrukturo celo navajajo, da nimajo nikakršnih izkušenj z JZP, učili pa se bodo na velikem projektu Drugi tir Divača–Koper (Tavčar, 2015). Državni uradniki, predvsem na lokalni ravni, niso dovolj strokovno usposobljeni, da bi bili pripravljeni na pogajanja z zasebnim sektorjem, kar predstavlja veliko oviro že v samem začetku. Posledično pogosto najemajo zunanje svetovalce, kar poviša stroške vzpostavljanja partnerstva. Opaziti je tudi veliko primerov napačnih interpretacij JZP v praksi, kar pomeni, da projekt, ki ga poimenujejo kot JZP, sploh ne ustreza kriterijem takšnega sistema. Primera takšne prakse sta projekt Stožic v Ljubljani in Istrskega Y na Hrvaškem, ki imata več značilnosti klasičnega financiranja z javnim naročilom.

Vlagatelji želijo pred vstopom v projekt razpolagati z vsemi potrebnimi informacijami v zvezi s tveganji, ki jih prevzemajo, kar jim mora javni sektor tudi omogočiti (Mrak et al., 2005, str. 26). Zasebnik bo vedno zahteval tudi urejeno pogodbeno razmerje med partnerji in kot izkušenejši partner, večinoma sam predložil osnutek pogodbe. Tako je, ravno zaradi pomanjkanja znanja, javna institucija v podrejenem položaju. Takšne težave se pojavljajo predvsem na lokalni ravni državnih institucij, kjer je pomanjkanje tako specifičnega znanja še večje. Podporne institucije JZP bi morale javnim institucijam nuditi storitve svetovanja ter organizirati različna izobraževanja in delavnice na področju partnerstev, s katerimi bi izboljšale nivo znanja. Javni sektor mora imeti dovolj strokovnega znanja, da lahko na razpisu izbere ustreznega zasebnega partnerja ter mu predstavlja enakovrednega pogajalca v začetnih fazah priprave pogodbe, kot tudi uspešno nadzoruje izvajanje projekta v kasnejših fazah.

6.5 Ustrezna institucionalna podpora

Ključni element uspešno izvedenih projektov JZP so tudi podporne institucije, ki lahko na več načinov nudijo podporo pri vzpostavitvi partnerstva in izvajanju projekta. Organizacijska enota se lahko vzpostavi znotraj vlade ali kot samostojna enota. Primer prve možnosti je v Sloveniji oddelek znotraj Ministrstva za finance, primer druge pa je institucija Partnerstva VB v Veliki Britaniji, ki je tudi sama JZP. Izkušnje drugih držav kažejo, da je učinkovita institucionalna podpora ključna za vzpostavitev uspešnih projektov JZP. V Veliki Britaniji organizacijske enote za JZP objavijo smernice in standardne oblike pogodb, ki predstavljajo kriterij za odobritev projekta. Država razpolaga tudi s posebno podporno institucijo, ki je namenjena izključno lokalnim državnim organom. V Franciji osrednja vladna institucija za JZP nudi podporo javnemu sektorju v različnih fazah partnerstva ter deluje znotraj ministrstva. V Nemčiji obstajajo vladne institucije za JZP v več zveznih državah ter ponujajo strokovna mnenja in izobražujejo na področju partnerstev. V državi deluje tudi posebna institucija, ki je namenjena izključno projektom prometne infrastrukture na področju JZP.

Težava nastane tudi v primeru, ko so institucije šibke, saj ustvarijo negotovost in mečejo slabo luč na mehanizem JZP. Edina formalna organizacijska enota s katero v Sloveniji razpolagamo, je oddelek za JZP, ki deluje pod okriljem Ministrstva za finance. Oddelek žal svoje funkcije ne opravlja optimalno, nima nekaterih pomembnih pristojnosti odločanja ter ima še veliko rezerv pri zagotavljanju kakovostne podpore. Pomembni lastnosti s katerimi mora institucija razpolagati sta kakovost in moč, saj le takšne organizacijske enote lahko zagotovijo učinkovito in pošteno delovanje. Ključne naloge institucije morajo biti vzpostavitev standardiziranih modelov, pogodb in postopkov, s katerimi seznanjajo javni sektor. Kljub temu, da je vsak projekt JZP zgodba zase, standardizirane strukture predstavljajo osnovo, ki javnim institucijam olajša vzpostavitev partnerstva ter vzdržuje visoko raven kvalitete. Pomembno je tudi, da institucija z analizo projektov poskuša zagotoviti spremembe na različnih področjih ter spodbuja JZP skozi različne aktivnosti.

Organizacijska enota lahko s predstavitvijo več pilotnih projektov izboljša delovanje na področju partnerstev, kar predstavljam v naslednjem priporočilu. Podporna institucija bi si morala prizadevati za izobraževanje javnega sektorja ter mu nuditi storitve svetovanja v različnih fazah vzpostavitve partnerstva. Organizacijsko enoto morajo sestavljati strokovnjaki s področja JZP, vključevati mora tudi zunanje strokovne svetovalce ter sodelovati z drugimi ministrstvi in lokalnimi državnimi institucijami. Pomemben del nalog enote vključuje tudi ustrezen in učinkovit nadzor nad projekti JZP, kjer se preveri skladnost s pogodbo, finančnim načrtom in predvidenim obsegom (Mrak, 2006). Pomembno je, da institucija promovira JZP ter skuša ustvariti pozitiven odnos javnosti do mehanizma. Ustrezna podporna institucija tako nudi kvalitetno podporo javnim institucijam ter razpolaga z ustreznim znanjem in uradnimi pristojnostmi.

6.6 Več izvedb pilotnih projektov javno-zasebnega partnerstva

Za projekte JZP je značilna obsežnost, kompleksnost, specifičnost in dolgoročnost, naložbe pa zahtevajo veliko finančnih sredstev. Zaradi tega, je pomembno, da je ideja projekta izpeljana do te mere, da zajame čim več podrobnosti, predvidi čim več dejavnikov, model partnerstva pa je ustrezno izbran. Ministrstvo za finance je po sprejetju ZJZP napovedalo pripravo več pilotnih projektov, ki bi predstavljali dober zgled za projekte v prihodnosti. Čeprav se je nekaj napovedi uresničilo, bi lahko na tem področju storili več.

Pilotni projekt opredeli partnerstvo iz ekonomskega in pravnega vidika s pogojem, da javni in zasebni partner hkrati uresničita svoj interes in cilj projekta. Zajema tudi identifikacijo možnih oblik izvedbe projekta ter po analizi poda še predlog optimalnega modela. Pilotni projekt predvidi različne ovire in morebitne spore, do katerih lahko pride v praksi, v fazah upravljanja z infrastrukturo ali izvajanja storitev. Pilotni projekti tako omogočijo vpogled v informacije o projektih, ki so uporabne pri oblikovanju partnerstev za projekte s podobnih področij. Obenem, pa spodbudijo projekte JZP v prihodnosti.

SKLEP

Čas finančno-gospodarske krize in težke razmere, v katerih se je znašla Evropa so javno-zasebnemu partnerstvu ponudile priložnost, da si ustvari večji pomen. Pomanjkanje javnih sredstev ter omejitve zadolževanja so vzpodbudile JZP kot eno izmed alternativnih možnosti financiranja infrastrukture. Številne članice Evropske unije dobro izkoriščajo prednosti financiranja projektov s pomočjo sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, veliko pa je tudi takih, kjer primanjkuje uspešno zaključenih projektov JZP. Ena izmed slednjih držav je tudi Slovenija, kjer o JZP še vedno govorimo z negativnim prizvokom.

Ena izmed mnogih definicij JZP, ki jo navaja Evropska investicijska banka (EIB, 2004, str. 2) je: JZP je sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem s ciljem povečanja učinkovitosti pri zagotavljanju javnih storitev. Slednje ter ostale elemente partnerstva ni težko razumeti in predstaviti. Težje je partnerstvo razumeti kot celoto, ki se lahko pojavi v

veliko različnih oblikah in izvedbah ter različnih okoljih in situacijah. Pogodbe, ki predstavljajo pomemben člen partnerstva so kompleksne in dolgotrajne, hkrati pa morajo predvideti veliko različnih scenarijev in posledic, do katerih lahko partnerstvo pripelje. Tako mora država biti pripravljena vložiti veliko časa in dela v pripravo dobre in kvalitetne podlage za JZP.

Dejstvo, da posamezen projekt ni znotraj finančnih zmožnosti države, še ne pomeni, da je primeren za financiranje s strani zasebnega sektorja. Obenem je res, da se lahko v primeru JZP finančni izdatki porazdelijo v pogodbenem obdobju, medtem ko klasičen način financiranja zahteva enkratno finančno investicijo države. Pomemben dejavnik odločitve o JZP je test VZD, ki predstavlja enega izmed najpomembnejših kriterijev odločitve vstopa v JZP. Država mora s sodelovanjem v JZP zasledovati cilj izboljšanja učinkovitosti pri zagotavljanju storitev in ne le prenosa finančnih investicij na zasebni sektor. Obenem država ne sme pričakovati, da bo pri vsakem projektu JZP večino tveganja nosil zasebni partner. Tveganje mora biti razdeljeno po kriteriju, kjer ga nosi tisti partner, ki ima z njegovim nadzorom najmanj stroškov, bodisi je to javni bodisi zasebni sektor. JZP se tako najbolje obnese v urejenem pravnem okolju, kjer je prisotna transparentnost, jasnost pravil, upoštevanje določil pogodbe ter podpora politike.

Prvi del magistrske naloge sem namenila predstavitvi ključnih elementov in značilnosti JZP ter najpogostejših oblik partnerstev. V nadaljevanju naloge sem se posvetila izbranim članicam EU ter specifičnim ureditvam na področju partnerstev in projektom JZP v praksi. V zadnjem delu z analizo izbranih primerov JZP ugotavljam, da je v Sloveniji potrebno boljše in razumljivejše predstaviti pravne elemente JZP ter se zavzemati za ustanovitev podporne institucije, ki bi imela dovolj vplivne moči, da bi lahko dobro sodelovala z vlado ter dovolj pristojnosti, ki bi omogočale hitreje premike pri vzpostavljanju JZP. Obenem bi omenjena institucija in državni organi morali imeti dovolj strokovnega znanja in usposobljenosti, da bi lahko dobro delovali na področju JZP. Institucije lahko do znanja dostopajo tudi preko zunanjih svetovalcev, kar celotno vzpostavitev JZP podraži, še vedno pa lahko največ znanja pridobijo s praktičnimi izkušnjami iz preteklosti. Prav tako je potrebno razumeti, da zasebni sektor v partnerstvu zasleduje cilj dobička ter mu je slednje treba tudi omogočiti. Hkrati pa je treba s sestavo pogodbe zagotoviti, da zasebni partner ne bo prešel v monopolistično obnašanje. Državni organi in politiki morajo sistemu JZP nuditi resnično podporo ter se pred odločitvijo o partnerstvu, s testi in analizami prepričati, da je sodelovanje z zasebnim sektorjem primerno za posamezen projekt. Obe strani, tako javni kot zasebni sektor, pa morata delovati kot partnerstvo v pravem pomenu besede ter zraven svojega interesa, zasledovati tudi interes partnerstva kot celote.

Kljub številnim pozitivnim učinkom mehanizma JZP, le-ta zahteva ogromno znanja in ostalih veščin, če želimo vzpostaviti uspešno partnerstvo. Prav tako je JZP v celoti gledano dražje od klasičnih načinov financiranja ter je naivno pričakovati, da se zasebni sektor pridruži partnerstvu iz kakršnegakoli drugega razloga, kot iz razloga dobička in

donosnosti. Hkrati lahko rečemo, da je s sodelovanjem zasebnega sektorja gradnja infrastrukture lahko hitrejša, racionalnejša in inovativnejša, zagotavljanje storitev pa kakovostnejše. JZP tako predstavlja priložnost za vse javne institucije, da se lotijo projektov kljub pomanjkanju javnih sredstev. Uspešen projekt JZP zahteva ustrezno opredelitev javnega interesa, pravilno izpeljan postopek izbire zasebnega partnerja, ustrezen izbor oblike partnerstva ter ustrezno pripravljeno pogodbo. Oba partnerja se morata zavedati, da je v partnerstvu potrebno sodelovati pošteno in vzajemno, še posebej pri razdelitvi tveganj.

Kljub temu, da ima v Sloveniji glavno vlogo pri zagotavljanju javnih storitev država, bomo morali slediti usmeritvam EU, ki vedno bolj spodbujajo sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na vseh področjih, če bomo hoteli ostati v stiku s konkurenčnimi državami. S spodbudami, s katerimi je začela EU lahko pričakujemo, da se bo tudi v Sloveniji področje JZP začelo razvijati v pravo smer. Z učenjem iz domačih in tujih izkušenj lahko postanemo uspešnejši na področju partnerstev. Menim, da so za doseganje cilja uspešnih projektov potrebne tudi spremembe v miselnosti in izboljšanju etičnega vedenja, kar pa na kratek rok ni moč spremeniti.

LITERATURA IN VIRI

1. Abadie, R., & Hawcroft, A. (2005). *Developing Public Private Partnership in New Europe*. London: PricewaterhouseCoopers.
2. Akintoye, A., Beck, M., & Hardcastle, C. (2003). *Public-private partnerships, Managing risks and opportunities*. Glasgow: Blackwell Science.
3. Aquasystems d.o.o. (2015). *Centralna čistilna naprava*. Najdeno 5. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.aquasystems.si/centralna-cistilna-naprava/>
4. Arrowsmith, S. (2005). *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet & Maxwell.
5. Börzel, T. A., & Risse, T. (2002). Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance? *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century*. Najdeno 2. aprila 2015 na spletnem naslovu http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/021015_ppp_risse_boerzel.pdf
6. Brenck, A., Beckers T., Heinrich, M., & von Hirschhausen, C. R. (2005). Public-private partnerships in new EU member countries of Central in Eastern Europe: An economic analysis with case studies from the highway sector. *EIB Papers*, 10(2), 83–111.
7. Brezovnik, B. (2008). *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
8. Budina, N., Polackova Bixi, H., & Irwin T. (2007). *Public-Private Partnerships in the New EU Member States*. Washington, D.C.: The World Bank.
9. Burger, P., & Hawkesworth, I. (2011). How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(1), 1–56.
10. Canadian Council for Public-Private Partnerships. Najdeno 13. maja 2015 na spletnem naslovu <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/models.html>
11. Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2011). *Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities*. Najdeno 8. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.p3canada.ca/~media/english/resources-library/files/p3%20guide%20for%20municipalities.pdf>
12. CMS. (2010). *PPP in Europe*. Najdeno 31. marca 2015 na spletnem naslovu <http://finance.flemingeurope.com/webdata/5239/PPP%20in%20Europe.pdf>
13. Čok, M., Stanovnik, T., Cirman, A., Prevolnik Rupel, V., & Mrak, M. (2006). *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
14. Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. *Uradni list EU* L št. 134/114.
15. Direktiva 2014/23/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb. *Uradni list EU* L št. 94/1.

16. Direktiva 2014/25/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštini storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES. *Uradni list EU* L št. 94/243.
17. Estache, A., & Serebrisky, T. (2004). Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership? *World Bank Policy Research Working Paper* 3356. Najdeno 28. marca 2015 na spletnem naslovu <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3356>
18. Estache, A. (2006). PPI Partnerships versus PPI Divorces in LDCs. *Review of Industrial Organization*, 29(1), 3–26.
19. Estache, A., Juan, E., & Trujillo L. (2007). Public-Private Partnerships in Transport. *Policy Research Working Paper* 4436. Najdeno 23. aprila 2015 na spletnem naslovu <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4436>
20. European Commission. (2003). Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. Najdeno 20. aprila 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
21. European Commission. (2004a). Green Paper on PPPs and the Community law on public contracts and concessions. Najdeno 30. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35025067.pdf>
22. European Commission. (2004b). *Resource Book on PPP Case Studies*. Najdeno 1. aprila na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
23. European Commission. (2008). *Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*. Najdeno 31. marca 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_en.pdf
24. European Commission. (2013). *Final assessment of the research PPPs in the European Economic Recovery Plan*. Najdeno 28. marca 2015 na spletnem naslovu <http://bookshop.europa.eu/en/final-assessment-of-the-research-ppps-in-the-european-economic-recovery-plan-pbKI0213270/>
25. European Commission. (2014). *Contractual public-private partnerships in Horizon 2020*. Najdeno 1. aprila na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/contractual-ppps-in-horizon2020_en.pdf
26. European Investment Bank. (2004). *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)*. Najdeno 2. aprila 2015 na spletnem naslovu http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf
27. European Investment Bank. (2011). *High-speed rail between Tours and Bordeaux; Réseau Ferré de France and VINCI sign world's biggest rail concession contract*.

- Pariz: Press release. Najdeno 23. junija 2015 na spletnem naslovu <http://www.eib.org/attachments/press/lgv-sud-europe-atlantique-en.pdf>
28. European Investment Bank. Market Analysis, 2016. Najdeno 5. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.eib.org/epec/>
 29. European Parliament. (2006). European Parliament resolution on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions. Najdeno 26. maja 2015 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0462+0+DOC+XML+V0//EN>
 30. European PPP Expertise Centre. (2012). Market Update - Review of the European PPP Market in 2011. Najdeno 23. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2011_en_web.pdf
 31. European PPP Expertise Centre. (2013). Croatia – PPP Unit and Related Institutional Framework. Najdeno 21. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_wbif_croatia_ppp_unit_and_related_institutional_framework
 32. European PPP Expertise Centre. (2015). The EPEC PPP Guide. Najdeno 8. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/121/index.htm>
 33. Ferčič, A. (2005). Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Gospodarski vestnik*, 24(29/30), 15–16.
 34. Ferk, P., & Ferk, B. (2008). *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
 35. Ferk, B., Ferk, P., & Kašnik, B. (2011). *Postopki javnega naročanja in temeljni koraki javno-zasebnega partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
 36. Fourie, F. C. v. N., & Burger, P. (2000). An Economic Analysis and Assessment of Public-private Partnerships (PPPs). *The South African Journal of Economics*, 68(4), 693–725.
 37. Greve, C. (2003). Public-private partnership in Scandinavia. *International Public Management Review*, 4(2), 59–69.
 38. Grgič, M. (2010, 2. avgust). Slovenija pri javno-zasebnem partnerstvu na repu regije. *Delo*. Najdeno 30. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/slovenija-pri-javno-zasebnem-partnerstvu-na-repu-regije.html>
 39. Grgič, M. (2012, 15. november). Za vloženi denar ponavadi dobimo več in hitreje. *Delo*. Najdeno 6. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/228638>
 40. Grimsey, D., & Lewis, M. (2007). Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views. *Accounting Forum*, 29(4), 345–378.

41. Hochtief Solutions AG. (b.l.). *Herren Tunnel Lübeck*. Najdeno 8. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.hochtief-solutions.com/htsol_en/51.jhtml?p=201&s=20
42. Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnership*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
43. HM Treasury. (2003). *PFI: meeting the investment challenge*. London: The Stationery Office.
44. Inštitut za javno-zasebno partnerstvo. (b.l.). *O inštitutu*. Najdeno 13. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://pppforum.si/>
45. International Monetary Fund. (2004). *Public-Private Partnerships*. Najdeno 14. aprila 2015 na spletnem naslovu <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
46. Jus, M. (2005). Javno in zasebno partnerstvo ter EU. *Mednarodno poslovno pravo*, 17(191), 17–20.
47. Kappeler, A., & M. Nemoz. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis*. European Investment Bank: Economic and Financial Report 2010/04. Najdeno 1. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report1.pdf
48. Kolektor. (2012). *Prvo javno zasebno partnerstvo na področju domske oskrbe ima tudi pravne okvire*. Najdeno 6. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.kolektor.si/index.php?t=news&l=sl&type=1&id=778>
49. Kranjc, V. (2009). Pravila EU in mednarodnih organizacij o javno-zasebnem partnerstvu. *Lex Localis - Revija za lokalno samoupravo*, 7(2), 197–207.
50. Kranjc, V., Kerševan, E., Plauštajner, K., & Prelič, S. (2009). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
51. Loi n° 93–122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Najdeno 21. avgusta 2015 na spletnem naslovu https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1AA5E2265B7328B75F291A7273945C60.tpdila16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000711604&dateTexte=20160331
52. Madir, J., & Vrana, K. (2012). *Public-private partnerships in Croatia*. European Bank for Reconstruction and Development: Law in transition online. Najdeno 21. julija 2015 na spletnem naslovu <http://www.ebrd.com/downloads/research/news/lit112c.pdf>
53. McQuaid, R.W., & Scherrer, W. (2008). Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria. *Uprava*, 6(2), 7–34.
54. Mestna občina Kranj. (2010). *Kmalu nova telovadnica*. Najdeno 6. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.arhivo.com/kmalu-nova-telovadnica&GID=4>
55. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). (2010). *Podpisana pogodba javno zasebnega partnerstva – Dom upokoјencev Idrija d.o.o.*

- Najdeno 6. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1966/6390/
56. Ministrstvo za finance. Najdeno 13. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/javno_zasebno_partnerstvo/
57. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT). (2013, 8. marec). Mag. Monika Kirbiš Rojs na konferenci Speed uPPP Slovenija: »Za financiranje razvojnih projektov je treba iskati tudi zasebne finančne vire«. Najdeno 7. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.mgrrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/2159/8994/bee2de87fdf8
58. Ministry of Transport of the Czech Republic. (b.l.). *1st wave of PPP projects*. Najdeno 30. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.mdcz.cz/cs/Legislative/Ekonomika+a+finance/PPP/1_vlna_projektu_PPP/1_vlna_projektu_PPP.htm
59. Mrak, M. (2006). Institutionalization of Public-Private Partnership: Global Experiences and the Basic Outlines of a Proposal for Slovenia. *Uprava*, 4(1), 91–106.
60. Mrak, M., Gazvoda, M., & Mrak, M. (2005). *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
61. Mužina, A. (2004). *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
62. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2000). *Basic Elements of a Law on Concession Agreements*. Najdeno 4. maja 2015 na spletnem naslovu http://www.oecd.org/redirect/LongAbstract/0,3425,en_33816563_33816964_33959803_1_1_1_1,00.html
63. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006). *Interim Report on the Role of Private Participation in Major Infrastructure Provision*. Najdeno 2. aprila 2015 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/TDPC/URB/A%282006%291&docLanguage=En>
64. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Public-Private Partnerships in pursuit of risk sharing and value for money*. Najdeno 29. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm>
65. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *Dedicated Public-Private Partnership Units; a survey of institutional and governance structures*. Najdeno 17. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-en#page1

66. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnership*. Najdeno 31. marca 2015 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
67. Oplotnik, Ž. J. (2002). Upravljanje s tveganji v sistemu partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. *Ljubljanska gospodarska gibanja*, 5(2), 31–37.
68. Oplotnik, Ž. J., & Brezovnik, B. (2003). Financiranje dejavnosti lokalnih skupnosti s pomočjo zunanjih virov financiranja in sodelovanjem zasebnega sektorja. *Ljubljanska gospodarska gibanja*, 6(4), 31–46.
69. Ordonnance n° 2009–864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics. Najdeno 21. avgusta na spletnem naslovu <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2009/7/15/ECCEM0911050R/jo/texte>
70. Ordonnance n° 2004–559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. Najdeno 21. avgusta na spletnem naslovu https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E2DD971B969B4A03E3E67A398AAFAD1C.tpdila16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000438720&dateTexte=20160607
71. Osborne, S. (2002). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
72. *Partnerschaften Deutschland, ÖPP Deutschland AG*. Najdeno 27. junija 2015 na spletnem naslovu <http://www.partnerschaften-deutschland.de/oepp-markt/>
73. *Partnerschaften Deutschland, ÖPP Deutschland AG*. (2010). *PPP Schools Frankfurt; Case study*. German Federal Ministry of Finance. Najdeno 27. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppt_presentations/2011/TOS_PPP3/German_PPP_case_study.pdf
74. Pavlin, B. (2010, 2. avgust). Javno-zasebno partnerstvo v Stožicah. *Delo*. Najdeno 8. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/115804>
75. Pintar, J. (2009). *Javno-zasebna partnerstva Kaj? Kako? Zakaj?*. Nova Gorica: Educa, Melior.
76. PricewaterhouseCoopers. (2005). *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*. London: PricewaterhouseCoopers, 2005.
77. Renda, A., & Schrefler, L. (2006). *Public-Private Partnerships, National Experiences in the European Union*. Bruselj: Centre for European Policy Studies. Najdeno 3. aprila 2015 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf
78. Romih, D., Oplotnik, Ž.J., & Kolar, S. (2007). Projektno financiranje komunalne infrastrukture na temelju javno-zasebnega partnerstva. *Projektna mreža Slovenije*, 10(1), 10–16.

79. Romih, D., Oplotnik, Ž. J., & Križanič F. (2007). Projektno financiranje železniške infrastrukture. *Naše gospodarstvo*. 53(1/2), 66–74 .
80. Roumboutsos, A., Farrell, S., & Verhoest, K. (2014). *Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory*. Discussion Papers. COST Office. Najdeno 1. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.ppptransport.eu/docs/2014_Discussion_Papers.pdf
81. Silbernagel, C., & Vaitkunas, D. (2012). *Mezzanine Finance*. Vancouver: Bond Capital. Najdeno 12. maja 2015 na spletnem naslovu http://www.salvador-montoro.com/uploads/3/2/0/7/3207272/mezzanine_finance_12.pdf
82. Skupina Tehnik. (2010, julij). Skupina Tehnik zakorakala v javno zasebno partnerstvo. *Glasilo skupine Tehnik*, str. 20–21.
83. Smrdel, B. (2005). Koncesijska razmerja (ne)gospodarskih javnih služb. *Pravna praksa*, 24(24), 20–21.
84. Sustainable aggregates. (2004). Background information on the Channel Tunnel Rail Link. Najdeno 18. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.sustainableaggregates.com/library/docs/case_studies/c0053_CTRL.pdf
85. Tavčar, B. (2015, 12. marec). Javno zasebno partnerstvo pri nas v povojih. *Delo*. Najdeno 7. avgusta 2015 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/javno-zasebno-partnerstvo-pri-nas-v-povojih.html>
86. Tičar, B., & Meško, G. (2004). Kriminološki in pravni vidiki možnosti za javno-zasebno partnerstvo na področju izvrševanja kazni zapora v Sloveniji. *Varstvoslovje*, 16(3), 264-277. Najdeno 2. aprila na spletnem naslovu http://www.fvv.um.si/rV/arhiv/2014-3/03_Ticar_Mesko.pdf
87. United Nations Commission on International Trade Law. (2001). *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*. New York: United Nations. Najdeno 25. maja 2015 na spletnem naslovu <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/pfip/guide/pfip-e.pdf>
88. United Nations Economic Commission for Europe. (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. New York: United Nations. Najdeno 1. maja 2015 na spletnem naslovu <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>
89. United Nations Economic Commission for Europe. (2012). A Preliminary Reflection on the Best Practice in PPP in Healthcare Sector: A Rreview of Different PPP Case Studies and Experiences. *Discussion paper*. Najdeno 18. junija 2015 na spletnem naslovu https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf
90. U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration. (2007). *Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World*.

- International PPP Case Study Report. Najdeno 18. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf
91. Van Garsse, S. (2008). *Public-private partnerships, concessions and public procurement law*. 3rd International public procurement conference proceedings, 221–240. Najdeno 5. maja 2015 na spletnem naslovu <http://www.ippa.org/IPPC3/Proceedings/Chaper%2016.pdf>
92. Verhoest, K., Carbonara, N., Lember, V., Petersen, O. H., Scherrer, W., & van den Hurk, M. (2013). *Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory*. Discussion Papers. COST Office. Najdeno 24. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.ppptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf
93. Vrhnjak, B. (2007). Javno-zasebno partnerstvo v teoriji. *Zdravniški vestnik*, 76(7/8), 481–486.
94. World Bank. (2012). *Public-Private Partnership Reference Guide*. Washington DC: World Bank Institute (WBI). Najdeno 19. aprila 2015 na spletnem naslovu <https://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/WBIPPIAFPPReferenceGuidev11.0.pdf>
95. World Bank. (2013). *Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services*. Washington DC: World Bank Institute (WBI) and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Najdeno 19. maja 2015 na spletnem naslovu http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/VFM_0.pdf
96. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). *Uradni list RS* št. 127/06.
97. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1). *Uradni list RS* št. 36/04.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Seznam uporabljenih kratic	1
Priloga 2: Slovar oblik JZP	2
Priloga 3: Uporaba JZP v državah članicah EU v obdobju do leta 2005.....	3

PRILOGA 1: Seznam uporabljenih kratic

EBRD (angl. *European Bank for Reconstruction and Development*) – Evropska banka za obnovo in razvoj

EC (angl. *European Commission*) – Evropska komisija

EIB (angl. *European Investment Bank*) – Evropska investicijska banka

EU (angl. *European Union*) – Evropska unija

IBRD (angl. *International Bank for Reconstruction and Development*) – Mednarodna banka za obnovo in razvoj

IFC (angl. *International Finance Corporation*) – Mednarodna finančna korporacija

IMF (angl. *International Monetary Fund*) – Mednarodni denarni sklad

JZP – Javno-zasebno partnerstvo

OECD (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

PFI (angl. *Private finance initiative*) – zasebna finančna pobuda

PPP (angl. *Public-Private Partnership*) – javno-zasebno partnerstvo

PSC (angl. *Public Sector Comparator*) – »primerjalnik javnega sektorja«

UNCITRAL (angl. *United Nation Commission on International Trade Law*) – Komisija Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo

UNECE (angl. *United Nations Economic Commission for Europe*) – Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo

VFM (angl. *value for money*) – vrednost za denar

WBI (angl. *The World Bank Institute*) – Institut Svetovne banke

ZJZP – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

PRILOGA 2: Slovar oblik JZP

BBO (angl. *buy-build-operate*) – kupi–izgradi–upravlja

BDO (angl. *build-develop-operate*) – izgradi–obnovi–upravlja

BLOT (angl. *build-lease-operate-transfer*) – izgradi–najemi–upravlja–prenesi lastništvo

BLT (angl. *build-lease-transfer*) – izgradi–najemi–prenesi lastništvo

BOLT (angl. *build-own-lease-transfer*) – izgradi–ohrani lastništvo–najemi–prenesi lastništvo

BOM (angl. *build-operate/own-maintain*) – izgradi–upravlja/ohrani lastništvo–vzdržuj

BOO (angl. *build-own-operate*) – izgradi–ohrani lastništvo–upravlja

BOOT (angl. *build-own-operate-transfer*) – izgradi–ohrani lastništvo–upravlja–prenesi lastništvo

BOT (angl. *build-operate-transfer*) – izgradi–upravlja–prenesi lastništvo

BROT (angl. *build-rehabilitate-operate-transfer*) – izgradi–obnovi–upravlja–prenesi lastništvo

BTO (angl. *build-transfer-operate*) – izgradi–prenesi lastništvo–upravlja

DBFMO (angl. *design-build-finance-maintain-operate*) – načrtuj–izgradi–financiraj–vzdržuj–upravlja

DBFO (angl. *design-build-finance-operate*) – načrtuj–izgradi–financiraj–upravlja

DBO (angl. *design-build-operate*) – načrtuj–izgradi–upravlja

DBOT (angl. *design-build-operate-transfer*) – načrtuj–izgradi–upravlja–prenesi lastništvo

DCMF (angl. *design-construct-manage-finance*) – načrtuj–izgradi–upravlja–financiraj

LBO (angl. *lease-build-operate*) – najemi–dogradi/obnovi–upravlja

LDO (angl. *lease-develop-operate*) – najemi–obnovi–upravlja

LOO (angl. *lease-own-operate*) – najemi–pridobi lastništvo–upravlja

PRILOGA 3: Uporaba JZP v državah članicah EU v obdobju do leta 2005

Tabela 1: Uporaba javno-zasebnega partnerstva v državah članicah Evropske unije po področjih, v obdobju do leta 2005

Nove članice EU	Storitve nastanitve	Letališča	Obramba	Stanovanja	Zdravstvo	IT	Zapori	Železnice	Ceste	Šole	Šport	Voda in odpadki
Bolgarija		2				2			2			2
Ciper		2				2			2			2
Češka		1	2	1	1		1	1	2	1	1	2
Estonija			1	2	1				1	2		
Latvija	1			1	1		1		1	1		1
Litva					1			1		1	2	
Madžarska	1	1		3	2		2		3	3	2	
Malta				1	2	1			2	1	2	
Poljska	1	1		1		2		1	3		1	3
Romunija		1		2	2				3		2	2
Slovaška		1							1			1
Slovenija												3

Legenda:

- 1-Razprava o uporabi JZP
- 2-Projekti JZP so v pripravi
- 3-Projekti JZP so v pripravi ter nekaj že dokončanih projektov
- 4-Številni dokončani projekti JZP, večina že v operativni fazi

Vir: Davies et al., *Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity*, 2005, str. 36.