

**Univerza v Ljubljani**  
**EKONOMSKA FAKULTETA**  
**PODIPLOMSKI ŠTUDIJ**  
**SPECIALISTIČNI ŠTUDIJ: PROJEKTNI MANAGEMENT**

**SPECIALISTIČNO DELO**

***UPORABA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V EVROPSKI  
UNIJI***

Ljubljana, september 2006

MATEJ ČEPELJNIK

## **IZJAVA**

Študent Matej Čepeljnik izjavljam, da sem avtor tega specialističnega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Mateja Lahovnika in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, 17.08.2006

Podpis: Matej Čepeljnik

## KAZALO

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. OPREDELITEV PROBLEMATIKE, NAMEN IN CILJ DELA.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. METODE PREUČEVANJA IN ZASNOVA DELA .....</b>	<b>3</b>
<b>2. JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. ZGODOVINA IN ZAČETKI POVEZOVANJA ZASEBNEGA IN JAVNEGA SEKTORJA.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. OPREDELITEV POJMA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....</b>	<b>7</b>
2.2.1. Vloga države se z razvojem spreminja .....	12
2.2.2. Razlike med javno-zasebnim partnerstvom in drugimi oblikami sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.....	15
2.2.3. Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva .....	18
2.2.4. Koncesija kot prevladujoči del javno-zasebnega partnerstva.....	19
2.2.5. Pogodba o upravljanju in vzdrževanju kot najosnovnejša oblika partnerstva	21
2.2.6. Razlika med koncesijami in dovoljenji .....	21
<b>2.3. POMEN »OUTSOURCINGA« JAVNIH STORITEV .....</b>	<b>21</b>
<b>2.4. SPECIFIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....</b>	<b>22</b>
2.4.1. Sofinanciranje projektov .....	24
2.4.2. Tveganja in njihova delitev .....	26
2.4.3. Posebnosti financiranja javno-zasebnega partnerstva .....	27
2.4.4. Proces odločanja o izvedbi investicije s sredstvi zasebnega partnerja .....	30
2.4.5. Izbira zasebnega vlagatelja.....	32
2.4.6. Postopek izbire partnerja .....	32
2.4.7. Transparentnost .....	33
<b>2.5. POTREBA PO REGULACIJI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV.....</b>	<b>33</b>
<b>3. JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1. PRAVNA NAČELA EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>34</b>
3.1.1. Nacionalne regulative in pravne ureditve.....	35
<b>3.2. POTREBNI POGOJI ZA IZEPLJAVO SISTEMA JZP.....</b>	<b>36</b>
<b>3.3. UREJENOST PROUČEVANEGA PODROČJA V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>37</b>
3.3.1. Irska.....	39
3.3.2. Velika Britanija .....	41
3.3.3. Nemčija.....	42
3.3.4. Francija.....	43
<b>3.4. PRAKTIČNE IZKUŠNJE IZ PROJEKTOV, KI SO BILI IZVEDENI V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>45</b>
3.4.1. Javno-zasebna partnerstva v škotskih vodnih projektih, Škotska, VB.....	45
3.4.2. BerlinWasser, Nemčija.....	48
3.4.3. Projekt ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska .....	51

3.4.4.	<i>Lokalno letališče Kassel-Calden, Nemčija</i> .....	54
3.4.5.	<i>Železniška povezava Perpignan – Figueras, Francija in Španija</i> .....	57
3.5.	<b><i>SLABOSTI IN KRITIKE TER PREDNOSTI POVEZOVANJA ZASEBNEGA IN JAVNEGA SEKTORJA</i></b> .....	60
4.	<b>SKLEP</b> .....	65
	<b>LITERATURA</b> .....	68
	<b>VIRI</b> .....	70

# 1. UVOD

## 1.1. OPREDELITEV PROBLEMATIKE, NAMEN IN CILJ DELA

Živimo v zanimivem obdobju. Globalizacija ustvarja priložnosti in izzive. Ljudje upravičeno zahtevajo več in bolj kakovostne storitve. Politični voditelji morajo združiti ves talent in sredstva, ki so na voljo, da bi gradili družbe z najboljšimi in za najboljšo ceno. Ne morejo se prepustiti dogmatskim debatam. Ne morejo si privoščiti, da bi izbirali med trgom in politikom. Nasprotno, združiti ju morajo skupaj.

V času globalizacije smo med drugim priča liberalizaciji trgovine, finančnih storitev in pretoka kapitala, hitremu razvoju finančnih trgov in storitev, globalnemu trendu privatizacije, spreminjanju vloge javnega sektorja, v okviru tega pa tudi hitremu razvoju projektnega financiranja ter predvsem v razviti Evropi tudi javnega in zasebnega partnerstva (Jus, 2005).

Na eni strani je naloga države, da odgovori potrebam družbe in načrtuje prihodnost z ustvarjanjem prave infrastrukture za ljudi, za njihovo življenje in delo. Ob tem takoj pomislimo na ceste in železnice, vendar transparentna in predvidljiva zakonska pravila prav tako sodijo v infrastrukturo. Na drugi strani pa lahko gospodarstvo državi ponudi bogate izkušnje, učinkovita managerska znanja in finančna sredstva. S kombiniranjem znanj in izkušenj obeh sektorjev lahko oblikujemo nove strategije razvoja; strategije, ki učinkovito podpirajo javni interes in odpirajo poslovnemu okolju možnosti za ustvarjanje dobička in novih delovnih mest (Groffen, 2005).

Sodobna država je državljanom dolžna zagotoviti enake možnosti, ponuja večji razcvet, ki ga je potrebno pripisati gospodarski rasti, in vse večje število storitev. Država se ne obrača več k državljanu, temveč k porabniku. Na tej točki se križata dve nasprotujoči si potrebi: po eni strani potreba, da bi zagotovili tak proces akumulacije, ki bo omogočal gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov zato, da bi dosegli več enakosti in da bi pridržali večji del narodnega proizvoda za socialne storitve. Država, ki je vse bolj zapletena in v kateri je vladanje razpršeno, tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je pahnjena v položaj, da mora pokrivati proračunski primanjkljaj. Danes se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. Oba sta nujna pogoja za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti.

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

1. določa in uveljavlja osnovna pravila ekonomskega delovanja tako, da skrbi za varstvo pravic ekonomskih subjektov in izvršljivost pogodb (ekonomska učinkovitost in pravni red) ter vzpostavlja okvir za učinkovito delovanje trgov (politika konkurence);

2. upravlja z ekonomskimi viri neposredno kot lastnica ali nadzornica javnih in mešanih podjetij, kot upravljavka javnih sistemov (zdravstvo in šolstvo), ter posredno s predpisi in finančnimi instrumenti, s katerimi uravnava svobodno gospodarsko pobudo in vpliva na alokacijo resursov;
3. skrbi, da je sama notranje usposobljena za učinkovito vodenje in koordinacijo ekonomske in razvojne politike ter deluje s kar najmanjšimi stroški.

Opaziti je znatno povečanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem pri razvoju in upravljanju z okoljsko ter transportno infrastrukturo. Konec prejšnjega stoletja je bilo s strani javnega sektorja moč opaziti namereno povzemanje upraviteljskih praks, ki jih je razvil zasebni sektor (Montanheiro, 1996b). V državah članicah Evropske skupnosti je ta porast neposredna posledica naporov za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti javnih storitev, naporov za povečanje nezadostnih finančnih resursov javnega sektorja namenjenih pokrivanju investicijskih potreb ter želji po doseganju učinkovitosti zasebnega sektorja.

Pojem javno-zasebnega partnerstva (angl. Public-Private Partnership) je v zadnjem obdobju pogosteje obravnavan v širši (politični) javnosti, saj naj bi bilo mogoče s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikateri projekt v javnem interesu (od komunalnega gospodarstva, železniških in avtocestnih projektov do izgradnje objektov drugih javnih služb in represivnih institucij), za katerega javna sredstva niso (v zadovoljivem obsegu) zagotovljena. V prvi vrsti gre torej za reševanje proračunskih lukenj (Mužina, 2005).

Partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem predstavljajo mnogo priznanih prednosti, ki bi jih moral javni sektor znati izkoriščati. Predvsem so tu mišljene možnosti pridobivanja dodatnih virov financiranja v okolju proračunskih omejitev, izkoriščanje operativne učinkovitosti zasebnega sektorja z namenom zmanjševanja stroškov in povečevanja kvalitete storitev za njihove uporabnike ter možnost pospeševanja infrastrukturnega razvoja.

Javno-zasebna partnerstva se pojavljajo v mnogih oblikah in so še vedno razvijajoči se koncept, ki ga je potrebno prilagajati individualnim potrebam in značilnostim posameznega projekta in sodelujočih partnerjev. Uspešna partnerstva zahtevajo učinkovito zakonodajo in nadzorovano zgradbo ter to, da vsak od sodelujočih partnerjev upošteva in priznava cilje ter potrebe ostalih partnerjev. Glavni namen javno-zasebnega partnerstva je ta, da zasebni sektor načrtuje, financira, zgradi in upravlja projekte, v zameno pa mu dopuščajo, da izkorišča večino dobička, ki ga prinese posamezen projekt (Montanheiro, 1997).

Čeprav so koristi povezovanja javnega in zasebnega sektorja očitne, teh partnerstev ne smemo jemati kot edino možno pot, saj v resnici zahtevajo kompleksen dizajn, so zahtevna za implementacijo ter vodenje. Obstaja mnogo alternativnih virov financiranja, na primer institucionalni dogovori med subjekti javnega sektorja, ki jih ne smemo zanemariti v prepričanju, da partnerstva javnega in zasebnega sektorja predstavljajo neko čudežno pot do

uspeha. Ravno zato moramo ta partnerstva skrbno oceniti z vidika projekta, javnih ter ostalih koristi, ki bi jih dosegli z različnimi pristopi.

Pomembno je tudi pojasniti povezave, ki obstajajo v partnerstvih med javnim in zasebnim sektorjem. Vloga zasebnih podjetij je, da priskrbijo storitve in vso potrebno infrastrukturo v zameno za najemnino, pravico do deleža dobička od ponujenih storitev ali pa v zameno za neko alternativno obliko plačila, oziroma kombinacijo omenjenih variant. V primeru urbanega transporta, ki je, gledano z vidika trga, redko sposoben preživeti, država pogosto plačuje subvencije, ki krijejo delež gradbenih in/ali operativnih stroškov. Te pogodbe so pogosto prevelike in prezapletene za posamezna podjetja, zato se pojavljajo konzorciji, ki tekmujejo na razpisih. Zaradi obsega takih podvigov, so prisotne dolgoročne pogodbe, ki trajajo skozi celotno življenjsko dobo vključene infrastrukture. Konzorciji ponujajo konkurenčne načrte, kako bodo pomagali državi izpolniti dane obljube, namesto, da bi enostavno dali ponudbo za izgradnjo nečesa, kar je že zasnovano.

Če povzamem, bi lahko poskusil javno-zasebna partnerstva povzeti v sledeči definiciji: javno-zasebno partnerstvo je dolgoročno (pogodbeno ali institucionalno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja (Ferčič, 2005).

Namen dela je priti do izhodišč, ki bi lahko bila osnova za eno od možnih poti za državo in njeno gospodarstvo, ki bi pospeševala infrastrukturni razvoj, zmanjševanje stroškov in povečevanje kvalitete storitev javnega sektorja za uporabnike teh storitev.

Delo ima tri poglobitve cilje, in sicer pregled virov in literature, ki pokriva to področje, predstaviti procese, ki so že utečeni v Evropski skupnosti ter predstaviti konkretne izkušnje, ki jih imajo v državah članicah. Pomemben cilj oziroma namen dela je tudi predstaviti kritiko javno-zasebnega partnerstva, ki se pojavlja med strokovnjaki.

## **1.2. METODE PREUČEVANJA IN ZASNOVA DELA**

Metode dela, ki sem jih pri izdelavi specialističnega dela uporabil, temeljijo na preučevanju teoretične podlage iz preučevanega področja ter preučevanja primerov iz prakse. Z znanstveno deskripcijo strokovne literature tujih in domačih avtorjev, virov in prispevkov z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s preučevanega področja, analizo in sintezo različnih spoznanj ter induktivno metodo, ki temelji na študijah praktičnih primerov s preučevanega področja, bom pripravil izhodišča, ki bi jih lahko uporabile države za pospeševanje infrastrukturnega razvoja, zmanjševanja stroškov in povečevanja kvalitete storitev javnega sektorja za uporabnike teh storitev.

Specialistično delo bom razdelil na štiri poglavja. Prvo poglavje pa je namenjeno opredelitvi in predstavitvi problematike. Drugo poglavje je namenjeno analizi ekonomskega okolja in

vzrokov, ki so pripeljali do uvajanja alternativnih oblik financiranja potreb javnega sektorja. Opredeljeni so cilji, ki jih nova oblika financiranja želi doseči. Opredeljujem, kaj je javno-zasebno partnerstvo in katere so njegove pojavne oblike ter pojasnujem bistvene razlike med posameznimi uveljavljenimi oblikami partnerstva. To poglavje se bo dotaknilo tudi psihološke plati povezovanja, in sicer miselne usmeritve, ki je potrebna za uspešno partnerstvo.

Tretje poglavje prikazuje stanje na področju javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji. Evropska komisija je v letu 2003 med državami članicami EU izvedla anketo z namenom, da države predstavijo svoje razumevanje javno-zasebnega partnerstva ter pravne okvirje, ki to področje urejajo (Contribution of Member States concerning PPP Questionnaire, 2003). Na osnovi te analize lahko ugotovim, da je javno-zasebno partnerstvo prisotno v vseh izbranih državah Evropske unije. Glede na zgodovinski razvoj posamezne države se razlikuje tudi način in pogostost uvajanja zasebnega partnerstva na področja, ki tradicionalno sodijo v pristojnost javnega sektorja. Za predstavitev v nalogi sem izbral Irsko, Veliko Britanijo, Nemčijo ter Francijo. V omenjanih državah imajo drugačen pristop in s tem tudi drugačno zakonodajo na tem področju, zato bom poskušal opisati ključne značilnosti proučevanega področja posamezne države.

V nadaljevanju tretjega poglavja se bom osredotočil na praktične primere implementacije javno-zasebnega partnerstva na premerih, ki so bili izvedeni v državah članicah Evropske unije. Seveda je potrebno predstaviti tudi drugo stran medalje, zato bom na koncu poglavja predstavil tudi kritiko povezovanja zasebnega in javnega sektorja.

Specialistično delo zaključujem s sklepom, v katerem povzgam bistvene ugotovitve specialističnega dela. Javna služba mora uresničevati javni interes, saj je zato tudi nastala. Javne investicije financirajo davkoplačevalci, vendar davkoplačevalci ne morejo vplivati na projekte neposredno, temveč samo posredno, preko volitev. Davkoplačevalec z davki kupuje storitve, ki mu jih zagotavlja država, zato zaradi monopola največkrat nima možnosti izbire. Vsaka organizacija, pa naj bo zasebna ali javna, mora vedno bolj paziti na to, kakšen položaj bo zavzela znotraj katerega koli tržnega ali javnega področja, na katerem deluje, saj za organizacije ni samoumevno, da obstajajo. Nevarnost zbliževanja javnega in zasebnega sektorja je v tem, da en sektor kolonizira drugega. Predvsem pa je pomemben prenos ekonomske učinkovitosti zasebnega sektorja v javni sektor, kar omogoča racionalnejšo rabo proračunskih sredstev. Pomemben faktor za odločanje za javno-zasebna partnerstva je prihod svežega zasebnega kapitala, kar zmanjša pritisk na javne finance in s tem omogoča večjo dolgoročno vzdržnost javnih financ in cenejšo državo oziroma državljanu bolj prijazno državo.



## 2. JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Kaj so tiste značilnosti javno-zasebnega partnerstva, zaradi katerih je le-to tako pomembno? To je poglavitno vprašanje, ki terja odgovor. Javno-zasebno partnerstvo je vse med javnim naročilom, kjer je zasebni sektor zgolj izvajalec in ne nosi tveganja, ter popolno privatizacijo. Torej, zakaj javno-zasebno partnerstvo? Javno-zasebno partnerstvo omogoča izboljšanje učinkovitosti oziroma, če uporabim angleški izraz, »better value for the money<sup>1</sup>«. Če poenostavim, ob integraciji zasebnega sektorja v proces zagotavljanja neke storitve zaradi značilnosti zasebnega sektorja (večja stroškovna naravnost, večja učinkovitost in ekonomičnost) dosežemo, da se enak nivo kakovosti storitve izvaja z nižjimi stroški oziroma za enake stroške prejemamo višji nivo kakovosti storitve. In to je tudi poglavitno vodilo za odločitev za javno-zasebno partnerstvo. Nato imamo fiskalne razloge, in sicer predvsem vzdržnost javnih financ. To je potrebno gledati z vidika omejenosti proračunskih sredstev, saj država velikokrat ne more plačati za investicije v naprej in zato so javno-zasebna partnerstva razumljena kot način, da se razporedi to plačilo na daljši rok, seveda pa je pomembno tudi dejstvo, da se z javno-zasebnimi partnerstvi v projekte pripelje tudi zasebni kapital in s tem zmanjša pritisk na javna sredstva. Obstajajo pa tudi številni drugi razlogi kot na primer razlogi zasebnega sektorja, saj se s tem javni trgi spreminjajo v zasebne trge, nastajajo nova delovna mesta, pojavljajo se izboljšani proizvodi in storitve. Zelo pomemben razlog pa je tudi transparentnost, predvsem na področju stroškov, tveganj in kakovosti povezanih s storitvijo ali proizvodom.

### 2.1. ZGODOVINA IN ZAČETKI POVEZOVANJA ZASEBNEGA IN JAVNEGA SEKTORJA

Zametke javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju: JZP<sup>2</sup>) lahko najdemo v nekaterih državah že zgodaj, na primer v Franciji že v 16. stoletju, ko so podelili prve koncesije zasebnikom, z nastankom novih javnih storitev in ob omejenih javnih virih pa so koncesije doživele razcvet v 19. stoletju. Uporabljale so se na primer pri oskrbi z vodo in drugih komunalnih storitvah, javnemu prevozu, kasneje pa tudi pri izgradnji železnic in cest, pri izkoriščanju naftnih nahajališč in drugih energetskih sektorjih ter v rudarstvu, danes pa srečamo JZP tudi na drugih področjih (telekomunikacije, turizem, okoljevarstvena infrastruktura, zdravstvo, šolstvo ...) (Jus, 2005a).

V zadnjem desetletju se je fenomen JZP razvil na različnih področjih znotraj javnega sektorja. Različni faktorji pripisujejo porast sredstev ravno JZP. Z vidika zmanjševanja proračunske porabe v državah članicah Evropske skupnosti, je zasebno financiranje javnega sektorja odlična rešitev. Druga razlaga je, da zadovoljuje potrebo po koriščenju know-howa<sup>3</sup> ter

---

<sup>1</sup> Better value for the money – ta pojem bazira na ekonomskem načelu min-max, in sicer da za dana sredstva dobimo največ kar je možno.

<sup>2</sup> JZP je slovenska okrajšava za angleški izraz PPP, public-private partnership – javno-zasebno partnerstvo, gre za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem z namenom izgradnje projekta, v katerem so tveganja deljena med obema subjektoma: zasebni sektor običajno priskrbi finančna sredstva in management (Mrak 2005).

<sup>3</sup> Know-how – termin, ki zajema znanje in izkušnje; usklajeno med ministrstvi za gospodarstvo, finance in kmetijstvo, december 2003

operativnih metod, ki so uveljavljene v zasebnem sektorju, z namenom izboljšanja situacije v javnem sektorju. Razvoj JZP pa je tudi del transformacije vloge države v gospodarstvu. Država se transformira iz neposrednega operaterja v vlogo organizatorja, regulatorja in nadzornika.

Javna oblast se je pogosto zatekala k JZP, ko so se lotile infrastrukturnih projektov, še posebej za sektorje kot so transport, javno zdravstvo, izobraževanje in nacionalna varnost. Na evropskem nivoju so prišli do spoznanja, da je uporaba koncepta JZP izboljšala situacijo pri projektu transevropske transportne mreže, ki je bil že zelo v zaostanku, predvsem zaradi pomanjkanja financiranja. Kot del evropske pobude za rast, je Svet Evrope odobril serijo ukrepov, ki naj bi spodbudili dodatna vlaganja v infrastrukturo transevropske transportne mreže ter v področja inovacij, raziskav in razvoja, predvsem v obliki JZP (Commission of The European Communities, 2004).

V poslovni praksi so se tako razvili številni modeli oziroma oblike BOT<sup>4</sup> (Build-Operate-Transfer/zgradi-upravljaj-prenesi) projektnega financiranja in njegove variante. Pri BOT-poslih lahko operaterji na podlagi raznih pogodb koncesijskega tipa pridobijo pravico, da načrtujejo in organizirajo projekt ter njegovo financiranje, zgradijo, imajo v lasti oziroma upravljanju industrijski ali infrastrukturni objekt, z njim izvajajo določeno gospodarsko dejavnost, objekt vzdržujejo in ga po preteku določenega časa prenesejo nazaj na koncedenta (pri JZP-državo), ki ga nato upravlja sam, oziroma ga lahko da v upravljanje drugim koncesionarjem (Jus, 2005a).

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni neko novo, prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti. JZP priznava dejstvo, da imata tako javni kot zasebni sektor določene prednosti v primerjavi z drugimi pri izvrševanju določenih nalog. Če dovolimo, da vsak sektor opravlja tisto, kar opravlja najbolje, so javne storitve ter infrastruktura omogočeni na najbolj ekonomični način. Čeprav pogostejše sodelovanje zasebnega sektorja pri oskrbi z javnimi storitvami in infrastrukturo prinaša otipljive rezultate v določenih primerih, JZP ni edina rešitev, ki bi jo morala oblast upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Pod nobenimi pogoji pa ne bi smeli gledati na JZP kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito oblast.

---

<sup>4</sup> V mednarodnem okolju so opredeljene različne oblike zasebnega financiranja infrastrukture glede na obliko sodelovanja in glede na lastništvo infrastrukture:

- BOT (Build-Operate-Transfer): pogodbeni stranka izbere zasebnega vlagatelja za financiranje in izgradnjo infrastrukturnih objektov, obenem pa dobi tudi pravico do upravljanja za določen čas. Po izteku pogodbenega obdobja se predmet pogodbe prenese na javni sektor.
- BTO (Build-Transfer-Operate): pri tej obliki sodelovanja javnega in zasebnega sektorja infrastruktura takoj po izgradnji postane last javnega sektorja, zasebni vlagatelj pa ima še pogodbeno določen čas pravico do upravljanja.
- BROT (Build-Rent-Operate-Transfer): model je izpeljanka iz BOT ali BTO. Zasebni vlagatelj najame opredmetena sredstva za čas trajanja pogodbe.
- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer): pri tej obliki je zasebni vlagatelj zadolžen za financiranje, načrtovanje, upravljanje in vzdrževanje določene infrastrukture. V zameno ima pravico pobiranja pristojbin in drugih oblik plačil končnih koristnikov. Skladno s pogodbo je zasebnik lastnik sredstev, ki pa jih po izteku pogodbe prenese na javni sektor.
- BOO (Build-Own-Operate): ta oblika je že oblika privatizacije, saj zasebni vlagatelj ni dolžan prenesti sredstev na javni sektor.
- DBFO (Design-Build-Finance-Operate): načrtovanje, izgradnja, financiranje in upravljanje je v rokah zasebnega vlagatelja.
- DCMF (Design-Construct-Manage-Finance): načrtovanje, konstrukcija, upravljanje in financiranje je v rokah zasebnega vlagatelja. Obstajajo pa tudi oblike, ko n.pr. javni sektor za določen čas ali za stalno na zasebnega vlagatelja prenese infrastrukturo, ta pa jo skladno s pogodbo obnovi ali/in modernizira.

Zagotavljanje storitev, ki so pravične, dosegljive, varne in prijazne do okolja ostaja ekskluzivna odgovornost oblasti (Strategic Public Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities).

## **2.2. OPREDELITEV POJMA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Kaj je JZP? JZP je krovni izraz za različne tipe javno-zasebnega sodelovanja v storitvenem sektorju. Na splošno bi lahko dejali, da JZP vključuje različne oblike kooperacije med javnimi sferami in poslovnim svetom z namenom zagotavljanja zasebne pobude za financiranje, ustanavljanje, obnavljanje, upravljanje ali vzdrževanje infrastrukture, oziroma opravljanje javnih storitev; to sodelovanje pa zahteva dolgoročne dogovore ter deljeno odgovornost za tveganja (Mužina, 2005b). Najpomembnejše oblike JZP so koncesije, integrirane pogodbe, ki vključujejo vse faze projekta od načrtovanja pa do vzdrževanja ali upravljanja s projektom, lahko obsega tudi vstop zasebnih ali strateških investitorjev, lahko pa je tudi novi pravni subjekt v obliki Joint Venture (združeno podjetje).

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je oblika sodelovanja z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Vloga vlade (države) in razmerje med vlado (državo) in trgom sta odvisna od posamezne države, njenega ekonomskega sistema in ravni njene razvitosti, tako v pogledu razvitosti državnega aparata kot tudi ravni razvitosti trga in tržnih institucij. Model ekonomskega sistema, ki ga ima poslovni svet najraje, loči gospodarske dejavnosti na tiste, ki bogastvo proizvajajo (proizvodne dejavnosti) in na tiste, ki bogastvo trošijo (neproizvodne dejavnosti). Uspešnost proizvodnega sektorja kaže na uspešnost države kot celote. JZP temelji na iskanju najboljšega dolgoročnega partnerja, ki naj bi v partnerstvo vnesel vse svoje znanje in izkušnje in vse sposobnosti upravljanja, zato da bi bile javne storitve opravljene in oprema delovala (Groff Ferjančič, 2004).

JZP se omenjajo kot alternativni dogovori za ustvarjanje inštrumentov, ki jih država potrebuje, da bi izvrševala svoje obveznosti (storitve za katere velja močan socialni konsenz, da jih mora izvrševati država). Ti dogovori so bili spremenjeni do te mere, da se lahko vanje vključi zasebni kapital. Zato nosijo JZP nek socialni pomen, kar jih razlikuje od ostalih inštrumentov, ki jih uporablja država za izvrševanje svojih obveznosti.

Med prednostmi gre seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pomemben pa je tudi prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje know-howa in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času trajanja partnerstva, ter stimulacija zasebnika. Ta bo le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju dosegel vračilo vloženi sredstev ter ustvaril načrtovani dobiček. Pomembno prednost predstavlja tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in učinkovitejše izvajanje dejavnosti kot to danes izvaja javni sektor. Z javno-zasebnim

partnerstvom se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov izvajanja dejavnosti v javnem interesu; ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev, javni partner pa nad njimi izvaja reden in skrben nadzor. V najnovejši praksi pa se z javno-zasebnim partnerstvom dosega zlasti optimiziranje izpolnjevanja javnih nalog, doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki, večja neodvisnost od sprejetih proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomičnosti upravljanja v javnem sektorju, izvajanje smiselnega *outsourcing*-a<sup>5</sup> na podlagi potrebne reorganizacije javnega sektorja, podpiranje strukturnih sprememb, ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor in vzpostavljanje dobrih (poslovnih) odnosov med javnim in zasebnim sektorjem.

Neke splošno sprejete definicije JZP ni, saj to partnerstvo lahko pokriva zelo širok spekter različnih gospodarskih aktivnosti, hkrati pa se v praksi tudi zelo hitro razvija. Pri JZP, kljub različnosti številnih aktivnosti in razmerij, ki jih pokriva ta generičen izraz, lahko najdemo določene skupne značilnosti; lahko gre za izvajanje določenih javnih storitev (služb), na primer na podlagi takšnih in drugačnih pogodb o upravljanju oziroma različnih koncesij, danih zasebnemu sektorju za izgradnjo, vzdrževanje in financiranje infrastrukture ter njeno gospodarsko izkoriščanje oziroma zagotavljanje določenih storitev ali proizvodov, kjer država in zasebni sektor v obojestransko korist nastopata v partnerskih odnosih (Jus, 2005a).

Pred nadaljevanjem je pomembno razložiti določene termine, ki se pojavljajo v povezavi z JZP. Na eni strani merila kompleksnosti se nahajajo tako imenovani DBFO<sup>6</sup>-dogovori. Zasebno podjetje je angažirano, da dobavi storitve in vso potrebno infrastrukturo, za plačilo pa prejme ali normalno najemnino ali pravico za pobiranje prihodkov, ki jih ustvari storitev, ali pa se dogovorijo za alternativno obliko plačila (na primer pravico do koriščenja zemljišča, ki se je sprostilo zaradi izboljšav, ponovnega načrtovanja ...), lahko pa je tudi poljubna kombinacija omenjenih načinov. V primeru javnega transporta, ki je redko sposoben živeti po načelih trga, država pogosto plačuje subvencije za kompenzacijo stroškov izgradnje in/ali upravljanja. Taki dogovori so ponavadi preveliki, da bi se jih lahko lotilo posamezno podjetje, zato se izoblikujejo konzorciji, posledično se oblikujejo namenska podjetja, ki se potegujejo za pridobitev dotičnih pogodb. Zaradi obsega DBFO-dogovorov pogosto zahtevajo dolgoročno sodelovanje, pogosto za življenjsko obdobje predmeta dogovora.

Na drugi strani pa se nahajajo paradržavne organizacije, ki jim je država dovolila, da izdajajo lastne obveznice. Ti postanejo JZP, ko so odnosi glede obveznic in glede porabe sredstev, ki jih pridobijo z njimi, tako razdrobljeni, da lastniki obveznic postanejo navidezni solastniki organizacije. Med tema dvema ekstremoma pa obstaja širok nabor možnih dogovorov. Torej, zakaj so ti dogovori tako različni od tradicionalnih načinov, s katerimi je država privabljala zasebni kapital za izvrševanje njenih obveznosti in dolžnosti?

---

<sup>5</sup> Outsourcing – angleški izraz za oddajanje izvajalski del in storitev zunanjim pogodbenim sodelavcem. Direktiva 2003/41/EC Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 3. junija 2003 o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje.

<sup>6</sup> DBFO (načrtuj-izgradi-financiraj-upravljaj)

Avtorji trdijo, da ima država štiri kategorije orodij za pribiranje resursov ter angažiranje le-teh, z namenom doseganja njenih ciljev. Če jih razvrstimo po tem, koliko stroškov in truda zahtevajo, dobimo vrstni red teh kategorij: nadzor, avtoriteta, bogastvo in organizacija.

- Država brez večjih naporov pridobiva informacije ter jih posreduje javnosti, saj ima pregled nad večino pomembnih vozlišč v državi. S tem ko se odloča katere informacije pribira in katere posreduje dalje, lahko pomembno vpliva na to, kako razmišljamo in kako se odločamo.
- Država lahko izkoristi moč avtoritete, da določi akterje in organizacije, ki jih nato pooblasti za pridobivanje sredstev zanjo ter da delujejo v njenem imenu.
- Država koristi njena bogastva za nakup dobrin in storitev ter ustvarja finančne spodbude, da opogumi posameznike in organizacije za delovanje v smeri, ki bo koristila javnim interesom.
- Končno pa je država organizacija s kadrom, infrastrukturo in posestjo, ki so ji na voljo za pridobivanje sredstev ali za izvrševanje določenih nalog.

Zasebni kapital je bil v začetku povezan z državo preko dveh orodij, preko avtoritete in bogastva. Začnimo z bogastvom, ki je bolj poznan. Država mora, tako kot katerakoli druga organizacija, ustvarjati resurse, za ustvarjanje teh pa so drugi bolj usposobljeni. Zato država s pomočjo svojega bogastva vstopa v pogodbeno razmerja za nabavo teh resursov. Podobno obstojajo nekatere naloge, ki jih mora država izvršiti, da bi izpolnila svoje obveznosti do družbe, vendar pa jih drugi lahko bolje izvršujejo, zato država sklepa pogodbe za oddajo izvrševanja teh nalog (outsourcing). V določenih primerih država ponuja spodbude, da bi se lastniki zasebnega kapitala odpovedali le-temu na tak način, ki bi koristil javnim interesom in ga država ne more sama doseči oziroma se ga noče lotiti. Te spodbude se lahko pojavljajo v obliki raznih davčnih olajšav ter podobno.

Drugo orodje, avtoriteta, pa je malo bolj kompleksno. Če pogledamo v preteklost lahko najdemo številne primere, ko je država prenesla lastništvo kot znak avtoritete z namenom povečevanja resursov države. Dober primer za to je obdobje fevdalizma, ko je plemstvo razdelilo svoja posestva, uporabniki teh posestev pa so morali plačevati delež od pridelka. V modernem času pa se pojavljajo primeri, ko je v uradih možno pridobiti množico dokumentov, ki so potrebni za normalno, vsakodnevno poslovanje. Te urade upravljajo posamezniki, ki so od države kupili oziroma najeli pooblastila za opravljanje teh storitev (za primer lahko vzamemo notarje).

Zgoraj naštetih primeri, ki prikazujejo, kako so države pritegnile zasebno lastništvo v dogovore, da je zanje izvajal njihove obveznosti, kažejo pomanjkanje nekaterih ali vseh karakteristik, ki definirajo JZP. Za razumevanje, zakaj je tako, je potrebno najprej razumeti besedo partnerstvo. Medtem ko v ohlapnem smislu lahko pomeni poljubni dve entiteti, ki sta v razmerju, v dobrednem pomenu pa pomeni razmerje na podlagi skupnih ciljev, v katerem obe entiteti delita koristi in prispevata vire na dolgi rok. To je pomen, ki ga zagovarjajo

privrženci in z njim opisujejo dogovore JZP. Nasprotniki oziroma skeptiki do JZP, uporabljajo ta pomen za opisovanje, kako bi ta partnerstva morala delovati, da bi izpolnjevala svoj namen. V JZP je skupni cilj nekaj, kar je dogovorjeno z javnim konsenzom (na primer izboljšava infrastrukture ali graditev novih zdravstvenih ustanov) in stopnja, h kateri je vsak partner zavezan, da bo prispeval in prejemal nagrade, utemeljena v velikosti, težavnosti in vrsti tveganja, za katerega se vsak partner strinja, da ga bo prevzel z namenom, da bo projekt uspel.

S tem v mislih, je jasno razvidno, zakaj natečaji in oddajanje naročil ne tvorijo JZP, ker je razmerje razumljeno kot nekaj, kar naj ne bi trajalo na dolgi rok, in je predmet pogostih natečajev oziroma javnih razpisov. V takih primerih zasebni kapital nima vpliva na sam projekt, ampak dejansko sprejme delo, ki ga razpiše država, in dobi zanj plačilo.

Pripravljenost zasebnega partnerja za sprejem tveganja, da vloži kapital v zameno za lastništvo v projektu, je opravičljiv razlog za dodatne nagrade, ki jih dobi zasebni partner, ko je projekt za izpolnjevanje javnih obveznosti preoblikovan v JZP, kot pa koristnost projekta. Vendar uporabna vrednota ne sme biti prezrta. Kot je omenjeno zgoraj, stroški projekta in njegova uporabna vrednota za državo ne smejo preveč odstopati od sorazmerja, drugače projekt verjetno propade. To politično tveganje je eno od različnih vrst tveganja, ki ga javnost lahko deli z zasebnim partnerjem. Po mnenju strokovnjakov, je primerno prepoznavanje teh tveganj in zatem razvoj modela JZP, ki prenese ta tveganja, ki jih javni sektor ne želi nositi na zasebnega partnerja za razumno ceno, osnova vseh pogodb JZP. Še posebej omenjajo naslednja tveganja:

- **Projektno tveganje**

Stroški kapitala se za posamezen projekt lahko izkažejo za višje kot so bili načrtovani oziroma lahko končanje projekta traja dlje od načrtovanega.

- **Operacijsko tveganje**

Operacijski stroški za projekt so lahko višji od načrtovanih.

- **Tehnično tveganje**

Možno je, da se projekt ne odvija kot je bilo pričakovano ali pa bi utegnil utrpeti neke vrste neuspeh, ki bi sprožil potrebo po dodatnem trošenju na drugih projektih.

- **Finančno tveganje**

Stroški pridobivanja denarja, potrebnega za izvršitev in/ali opravljanje projekta, so lahko višji kot so bili ocenjeni.

- **Regulativno tveganje**

Spremembe v pravilniku, ki usmerjajo prihodnje modifikacije kot so lahko novi varnostni standardi, lahko povzročijo stroške na projektu preko njegove življenjske dobe.

- **Tveganje javne politike**

Spremembe v javni politiki bi utegnile zmanjšati potrebo po projektu. Zamislite si izgradnjo avtoceste za olajšanje zastojev, nato pa dvignete davke na gorivo, z namenom spodbujati koriščenje javnih tranzitnih sredstev.

- **Politično/pravno tveganje**

Vlada lahko ugotovi, da projekt ni v javnem interesu in bodisi izsili modifikacijo ali celo odpove projekt. Alternativno lahko tudi pravni ugovori, bodisi s strani javnosti, trga ali civilne iniciative ogrozijo projekt.

- **Višja sila**

Projekt se lahko utрпи poškodbe ali uničenje z dogodki izven človeškega nadzora.

K temu spisku lahko štejemo tudi **tveganje povpraševanja**, saj se lahko zgodi, da se pričakovane stranke ali uporabniki projekta nikoli ne pojavijo, bodisi zaradi razlogov izven nadzora katerega koli od partnerjev ali napačnega ravnanja le-teh. To je zlasti pomembno, ker je model JZP pogosto mišljen kot najbolj primerna rešitev, še posebej, ko je projekt take vrste, da se pričakuje, da se bo projekt v celoti ali vsaj deloma refinanciral z dobičkom, ki ga bo prinašal (na primer pri avtocestah cestnine ali pa tarife pri tranzitnih linijah). Vendar pa se je potrebno zavedati, da je to hkrati tveganje, ki ga je najtežje razdeliti, celo oceniti (Cohn, 2004).

Zaenkrat ne obstaja univerzalna formula za delitev posameznih tveganj med partnerjema. Delitev se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem naj zlasti javni partner ne podleže skušnjavi, da bi izsilil prevzem vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko v tem primeru računa na »učinek bumeranga«<sup>7</sup>. Učinkovita delitev tveganj naj se določi na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti. Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, se pravi tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner. Načelo pravičnosti ima dve dimenziji. Prva se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere in ima torej nanje določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo (Ferčič, 2005a).

Metodologije uporabljene za izračun tveganj in denarne vrednosti povezane s poljubno premestitvijo tveganja so vedno kompleksne, subjektivne, in pogosto manj transparentne. Zaradi slabosti metod za oceno tveganja je verjetnost, da se bodo pojavili super dobički, velika. Če pride do super dobičkov, bodo politični nasprotniki sprožili obtožbe, da je prišlo do nepravilnosti. To bi lahko bilo celo res, vendar kritiki ponavadi zgrešijo globljo težavo povezano z uporabo prenosa tveganja. Ta osnovna hiba se pojavi takrat, ko se tveganje ovrednoti, tveganja omenjena zgoraj pa oblikujejo enačbo, ki je nagnjena k samoizravnavi na dolgi rok. Z drugimi besedami, država zna prenesti specifično tveganje, povezano s specifičnim projektom, specifičnim partnerjem ali skupino partnerjev. Z vidika partnerjev so ta tveganja pomembna in zato oni zahtevajo nagrado za prevzemanje le-teh. Vendar bo država morala prevzeti ekvivalentno ocenjeno tveganje druge vrste, bodisi v dotični pogodbi ali v eni od prihodnjih. Denarna vrednost tveganj bi morala oblikovati samoizravnavno enačbo,

---

<sup>7</sup> Višji stroški zasebnega partnerja redno povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nesposobnost in posledično nesposobnost stabilno in kakovostno izvajati zaupane (javne) naloge.

zato dejanski prihranki države na dolg rok prek premestitve tveganja niso možni. Z drugimi besedami, država ne doda nobene koristi k mehanizmu, razvitim za izpolnjevanje državnih obveznosti. Kot rezultat je prevzemanje tveganja preko dodeljevanja zasebnega lastništva v specifičnih projektih. Prestrukturiranje mehanizmov za izpolnjevanje državnih obveznosti do družbe kot tudi poskus pritegniti zasebno lastnino, ne more spremeniti uporabne vrednosti tovrstnih mehanizmov.

Glede na rečeno je mogoče prav, da izpostavim eno pripombo, ki je naklonjena premestitvi tveganj, kar je domnevno bistvo JZP. Medtem ko ta model ne more spremeniti koristnosti infrastrukture in storitev, ki so nastale za izpolnitev državnih obveznosti, pa lahko prepreči slabo pripravljeno infrastrukturo in storitve, če se jih lotimo pravilno. Za pravilno osnovo pogodbe mora država podrobno izračunati in ovrednotiti razna tveganja, s katerimi lahko nato trguje z zasebnimi partnerji, model JZP pa je lahko vzoren način za izogibanje nastanka nepredvidenih in nepotrebnih zapletov.

Ta posebnost oziroma specifika tveganj je tisto, kar daje JZP vrednost z vidika investitorja. Obstajata dve poti, kako naj investitor ravna s tveganjem. Prvi, da se pri investicijah trudimo, da investicijo razpršimo na čim širši portfolio, kot na primer investicija v različne obveznice z različno dospelostjo. Vsak vidik gospodarstva predstavlja neko tveganje, ki se pojavi in izgine ob različnih časih. V celoti so ta tveganja preštevilna, da bi jih lahko natančno ocenili. Kljub temu pa omogočajo zaradi medsebojnih izključevanj skozi celotno življenjsko dobo investicije soliden donos in s tem izognitev katastrofi (tako imenovanemu sistemskemu tveganju). Drug način za ravnanje s tveganji pa je investiranje v tako ozko usmerjeno dejavnost kot jo lahko najdemo in ocenitev vseh tveganj, kolikor je možno natančno. In ravno to ponujajo JZP. Ta priložnost je še dodatno poudarjena z ustanavljanjem namenskih podjetij za specifično nalogo povezovanja z javnim sektorjem za posamezne skupne projekte. Taka podjetja imajo večjo verjetnost, da bodo konstantno izplačevala dividende oziroma dobičke, ki jih pričakujejo investitorji (Cohn, 2004).

### ***2.2.1. Vloga države se z razvojem spreminja***

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

Ker so posamezna obdobja po razvojni dinamiki različna, se tudi pomen ter vloga države in trga v ekonomski praksi in teoriji spreminjata. Že v starem veku so poznali pojem koncesije;



javna dela v pristaniščih in na javnih trgih, skupni infrastrukturi so se izvajala po modelu koncesije. V času rimskega imperija je ta model izginil in se je ponovno pojavil šele v srednjem veku za utrjevanje mest. V 16. in 17. stoletju so evropski vladarji podeljevali koncesije za opravljanje javnih del: tlakovanje cest, izgradnja kanalov, pobiranje smeti, osvetljevanje in drugo. Vlade v razvitih državah so v 19. stoletju s pomočjo sredstev privatnega sektorja financirale izgradnje in upravljanje večine javnih omrežij in naprav kot so vodovodi, električne napeljave, kanali (Sueški prekop), železnice.

V 20. stoletju, zaznamovanem z vojnami, je potekal obrnjen proces. Mednarodni trend je bil v smeri krepitve vloge države pri zagotavljanju storitev za zadovoljevanje skupnih in splošnih potreb državljanov. Vloga države se je krepila, z nacionalizacijo so se podržavila prej zasebna podjetja, pojavila so se državna podjetja, ki so nadomestila dolgoročne pogodbe o izvajanju javnih služb. Infrastrukturni objekti so bili nacionalizirani, konkurenca pa se je zaradi združitve in prevzemov zmanjšala. V tridesetih in štiridesetih letih so javna podjetja ter javne službe igrale skoraj odločilno vlogo v gospodarstvih evropskih držav. Te dejavnosti niso bile predmet ponudbe na konkurenčnem trgu. Države so bile zaprte same vase. Vloga države se je stalno povečevala skoraj v vseh tržnih gospodarstvih, saj je vse več dejavnosti postopno prehajalo pod njen neposredni in posredni nadzor. Posledica teh dogajanj pa je bil velik porast javnega sektorja. Zaznane pomanjkljivosti pretiranega delovanja države, ki so jih izkazovali visoki stroški in cene, izgube v javnih podjetjih, neučinkovitost investicij so pripeljale do tega, da je v osemdesetih letih večina razvitih gospodarstev skušala zmanjšati ekonomsko vlogo države predvsem s procesi deregulacije in privatizacije javnega sektorja. Razlogi so splošni, pa tudi specifični za posamezne države. Med splošne faktorje vključujemo tehnološki napredek in visoko zadolženost državnih proračunov, ki niso več omogočali zadovoljevanja vse večjih potreb državljanov.

Z naraščajočim pomenom učenja in prilagodljivosti za konkurenčnost je tudi delovanje države postalo eden pomembnih dejavnikov globalne konkurenčnosti držav. Zaradi tega mora biti vloga države pri usmerjanju gospodarskega in družbenega razvoja drugačna kot doslej. Država lahko razvojno spodbudno deluje le kot demokratični akter, to pomeni, v sodelovanju in partnerstvu z drugimi pomembnimi družbenimi akterji – socialnimi partnerji, podjetniškimi skupinami, civilno družbo oziroma nevladnimi organizacijami, strokovnimi združenji, regionalnimi in lokalnimi pobudami, v okviru regionalnih ekonomskih grupacij in mednarodnih institucij. Seveda pa Vlada ohranja odgovornost družbenega akterja z močjo sprejemanja ukrepov ekonomske in razvojne politike (UMAR, 2001).

V svetu prihaja do bistveno spremenjene vloge države pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev in pri financiranju novih infrastrukturnih objektov. Vlogo financerja vse bolj prevzema zasebni sektor, država pa krepi svojo vlogo na področju regulative in nadzora (Mrak, 2004). Trendi razvitih držav gredo v smeri zmanjševanja oziroma privatizacije javnega sektorja na eni strani in povečevanja gospodarske nadzorne funkcije na drugi strani. Javni in zasebni sektor se spreminjata v različnih fazah razvoja, spreminjajo pa se tudi pogledi na

njuno razmerje in povezanost, partnerstvo ali pa tekmovanje. Javni sektor<sup>8</sup> je največji in najpomembnejši potrošnik v lastni državi. Država, ki želi biti uspešna, mora to breme zmanjšati. Nekateri ekonomski teoretiki uvrščajo v javni sektor le tiste komponente, ki jih zasebni sektor ne more bolje upravljati zaradi napak v delovanju trga; to so dejavnosti, ki zadostujejo dvema kriterijema a) da trg ni zmožen sam po sebi opraviti optimalne alokacije virov in b) da javni sektor alocira vire bolj učinkovito kot zasebni.

Spodaj opredeljeni cilji bodo privedli do zamenjave mišljenja, ki temelji na pravilih in hierarhiji, s sistemom, ki temelji na pogodbenih razmerjih in tekmovalnosti.

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

V javnem sektorju narašča zanimanje za menedžersko (sloven. je menedžer, sistemsko prevzeta b., če imate v strokov. lit. tako potem je vredno) povezovanje preko meja organizacije in gradnjo mrež sodelovanja, ki naj bi imele prednosti pred ostalimi organizacijskimi oblikami, tudi tradicionalnimi (Montanheiro, 1997a). Kljub priseganju na delovanje tržnih zakonitosti je povsem jasno, da tržni mehanizem sam po sebi vedno ne more reševati zapletenih problemov gospodarskega razvoja. Odločitev o tem, ali naj določeno dejavnost prepustimo trgu ali državi, izhaja tudi iz tehtanja stroškov in dobrobiti države. Delovanje trga v popolni konkurenci in ob racionalnem obnašanju subjektov na trgu vodi do učinkovitih odločitev in do učinkovitega gospodarstva v celoti. V razmerah nepopolne konkurence pa ni subjektov, ki bi vodili gospodarstvo k učinkovitemu stanju. V takih pogojih mora država določiti pogoje poslovanja.

---

<sup>8</sup> Javni sektor je funkcija zgodovinskega procesa in trenutnega politično-ekonomskega kompromisa. Je fleksibilen pojem, ki se širi ali oži glede na zahteve državljanov, glede na percepcijo nacionalne identitete in glede pričakovanih povezanih s funkcijami državne blaginje.

## **2.2.2. *Razlike med javno-zasebnim partnerstvom in drugimi oblikami sodelovanja javnega in zasebnega sektorja***

JZP je koncept, ki vključuje javni in zasebni sektor pri izgradnji infrastrukture ali pri opravljanju storitev. Partnerstvo<sup>9</sup> med javnim in zasebnim sektorjem lahko opredelimo kot delegiranje izvajanja javnih storitev za določeno časovno obdobje. Taka oblika sodelovanja priznava, da imata obe strani, javni in privatni sektor, prednosti pri izvajanju v naprej opredeljenih nalog. Namen sodelovanja je, omogočiti vsakemu sektorju, da dela kar najboljše, s čimer se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo na najbolj ekonomsko učinkovit način. Ustrezna zakonodaja je predpogoj dolgoročnega in uspešnega sodelovanja obeh partnerjev.

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

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

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

- za privatni sektor je naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun, saj javni sektor pritegne zasebni kapital, kar pomeni, da javni sektor ne potrebuje kapitala za investicije in posledično kupuje samo še storitev.

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Partnerstvo je združenje dveh ali več oseb, ki prispevajo denar ali sredstva, ki so namenjena opravljanju skupnega posla in ki si delijo dobiček ali izgubo po vnaprej določenih razmerjih.

Sodelovanje v obliki partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem naj omogoči realizacijo tistih projektov, ki jih družba potrebuje. Pri sociopolitičnem konceptu regulacije se država omeji zgolj na podporno in nadzorno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe ne glede na to, ali so to profitne, neprofitne ali volonterske organizacije. Razlog, da država propagira zasebna vlaganja v javno infrastrukturo, je lahko tudi povečanje konkurenčnosti med ponudniki storitev ter preprečevanje monopola.

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

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

Svetovna banka sodelovanje deli na štiri skupine. V tabeli 1 so prikazane oblike sodelovanja obeh sektorjev glede na tveganje, ki ga posameznik v poslu prevzame. Povzema oceno tveganja in odgovornosti glede na posamezno vrsto pogodbenega odnosa.

Tabela 1: Glavne možnosti za udeležbo zasebnega sektorja pri delitvi odgovornosti

<b>Vrsta pogodbe</b>	<b>Lastništvo sredstev</b>	<b>Upravljanje/ Vzdrževanje</b>	<b>Investicija</b>	<b>Poslovno Tveganje</b>	<b>Trajanje</b>
Naročilo storitve	Javno	Javno in zasebno	Javno	Javno	1–2 leti
Pogodba o upravljanju	Javno	Zasebno	Javno	Javno	3–5 let
Najemna pogodba	Javno	Zasebno	Javno	Deljeno	8–15 let
BOT <sup>10</sup> -pogodba	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Zasebno	20–30 let
Koncesija	Javno	Zasebno	Zasebno	Zasebno	25–30 let
Privatizacija	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Zasebno	Neomejno

Viri: P. J. Brook Cowen: The Private Sector in Water and Sanitation – How to get Started, 1997

<sup>10</sup> BOT (zgradi-upravljaj-prenesi)

Pri privatizaciji so sredstva v celoti ali delno prodana zasebnemu sektorju in posledično je tudi tveganje v celoti preneseno na zasebni sektor. Javni sektor ohranja odgovornost le glede širšega načrtovanja in zakonodaje. Bistvena značilnost delovanja in upravljanja z zasebnimi stroški kapitala je, da zasebnik upravlja obstoječe zmogljivosti in prevzame precejšnja investicijska tveganja. Tipičen primer so koncesijske pogodbe, lahko pa so tudi drugačne oblike pogodbenega sodelovanja. Pri obliki sodelovanja, ko javni in zasebni sektor sklepata pogodbo o upravljanju in delovanju, zasebni sektor prevzame vsakodnevno upravljanje. Pri tem ne prevzame nobene odgovornosti za investicije. Za tovrstno sodelovanje sta tipični najemna pogodba in pogodba o upravljanju. Pri najemu zasebni vlagatelj najame kapacitete v lasti javnega sektorja, ki ostaja tudi odgovoren za investicije. Zasebni vlagatelj je odgovoren le za zagotavljanje potrebnih gibljivih sredstev in prevzame le poslovno tveganje, saj je njegov prihodek odvisen od ustvarjenih rezultatov. Pri pogodbi o upravljanju pa zasebni sektor dobi pogodbeno določen znesek kot plačilo za opravljene storitve, s tem pa je prevzeto tveganje zasebnika še manjše kot pri najemu.

JZP lahko v najširši definiciji obsega različne oblike sodelovanja javnega in privatnega sektorja:

1. sporazum, kjer je privatni sektor le delno vključen, lahko opravlja ali upravlja določene storitve brez prevzetega tveganja (npr. javno naročilo);
2. skupna vlaganja, kjer privatni in javni sektor skupno financirata in upravljata objekt;
3. leasing – kjer je del tveganja prenesen na privatni sektor;
4. koncesije, kot npr. zgradi – upravljaj – prenesi (BOT);
5. popolna privatizacija.

JZP postavlja v ospredje podjetništvo in odgovornost. Podjetništvo se uvaja sistemsko, lahko s koncesijskimi pogodbami, s katerimi se javno zadolževanje prenaša na zasebnega izvajalca. Uspešen prehod iz konvencionalnega, proračunskega modela financiranja na model JZP je odvisen od zakonodajnega okvira ter od načina določanja cen, oba pa opredeljujeta prihodnji denarni tok zasebnika. Pri sodelovanju javnega in zasebnega kapitala je potrebno zagotoviti zavarovanje lastninskih upravičenj javnega ali zasebnega sektorja, obenem pa je treba zagotoviti zasebnikom čim manjšo, a še sprejemljivo rento. Oboje zagotavlja ekonomsko učinkovito sodelovanje, saj je varnost lastninskih upravičenj zelo pomembna motivacija za vse zasebne vlagatelje, nizka renta pa je pogoj za učinkovito upravljanje stroškov. Zasebni vlagatelji morajo biti motivirani in zaščiteni pri prevzemanju tveganja iz dejavnosti. Uspeh vsakega projekta je odvisen od ocenitve glavnih ekonomskih, finančnih in tehničnih parametrov ter pravnega okvirja, ki zagotavlja transparenten, dobro definiran in konkurenčen javni razpis (EIC White Book<sup>11</sup> on BOT/PPP, 2003) .

Tudi način financiranja za državo je lahko različen – pogodba z zasebnim vlagateljem je za državo odplačna ali pa neodplačna, saj se plačilo stroškov investicije lahko prevali na

---

<sup>11</sup> White Book – Evropska Komisija objavi dokument na podlagi prispelih razprav o določeni temi iz Zelene knjige. Bela knjiga odraža usmeritev komisije.

uporabnike storitev prek plačila storitve uporabe te infrastrukture. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je kompleksna rešitev, saj so riziki in koristi porazdeljeni, odnosi pa dolgotrajni. Odgovornost je večdimenzionalna. Menedžerji so subjektivno in objektivno odgovorni celotnemu kooperativnemu omrežju. Njihova odgovornost se širi na parlament, na vladna in administrativna telesa, na odgovornost do posameznih političnih strank ali skupin znotraj njih, na množična občila in tudi na odgovornost do državljanov.

### **2.2.3. Privatizacija kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva**

Dejstvo je, da so privatizacijski procesi v osemdesetih in devetdesetih letih zajeli praktično ves svet: Vzhodno in Zahodno Evropo, Južno in Severno Ameriko, Avstralijo, Afriko in tudi Azijo. Privatizacija se je najprej pojavila kot postopek denacionalizacije na mnogih področjih delovanja javnih monopolnih podjetij, ki so bila v preteklosti nacionalizirana in so lahko poslovala tudi na komercialni način. Privatizacijske procese so spremljali in jih zmeraj spremljajo procesi deregulacije gospodarstev in procesi ustvarjanja predvsem takšne vloge države, ki je namenjena varovanju in spodbujanju konkurenčnosti gospodarstev (Rop, 1996).

Razlika med JZP in popolno privatizacijo je v vlogi privatnega sektorja. Privatizacija sama po sebi ni cilj, ampak je le sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe. Privatizacija pomeni, da določene storitve opravlja privatni sektor. Upravljanje dejavnosti je podvrženo tržnim zakonitostim. Prestrukturiranje in privatizacija gospodarskega sektorja imata pogosto za posledico dvig učinkovitosti in produktivnosti, saj se s privatizacijo poveča konkurenčnost. Pred privatizacijo je potrebno zagotoviti ustrezne podatke o prodaji in izkaze poslovanja. Podjetje mora biti v očeh potencialnih investitorjev primerna naložba, ki bo zagotavljala doseganje zastavljenih ciljev. To je še posebej pomembno, če je podjetje privatizirano preko javne ponudbe delnic.

Izvajanje nalog javnega pomena prek enovite državne uprave z uporabo javnopravnih oblik delovanja je zgolj del dejanskega dogajanja v sodobnih razvitih državah. Drugi del zaznamujeta dva medsebojno povezana procesa, in sicer diferenciacija in pluralizacija organizacijskih oblik upravnega sistema, ki je pripeljala do oblikovanja t. i. javnega sektorja ter prekrivanje in prepletanje tako oblikovanega javnega sektorja z zasebnim sektorjem, kar ustvarja zapleteno mrežo medsebojnih razmerij in spreminja funkcije države in njene uprave (Rakar, 2005).

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

Za razliko od privatizacije pri JZP ostane infrastruktura v javni lasti<sup>12</sup>. JZP je le način vključevanja zasebnega upravljanja v opravljanje storitev v pristojnosti javnega sektorja na osnovi dolgoročnih pogodb in lahko zajemajo tudi zasebna vlaganja v infrastrukturo, potrebno za opravljanje dejavnosti. Javna oblast ohranja svojo funkcijo pri določanju nalog javnih storitev in zagotavlja njihovo pravno podlago. Pri izgradnji infrastrukture po metodi JZP lahko tudi država plača storitve ali pa vpliva na storitve in cene s tem, da jih regulira (European Commission, 2004).

#### **2.2.4. *Koncesija kot prevladujoči del javno-zasebnega partnerstva***

Večina JZP-pogodb ima obliko koncesijske pogodbe. Pri tej obliki JZP je serija tveganj prenesena na privatni sektor oziroma se tveganja delijo med javnim in privatnim sektorjem. Koncesija se nanaša na pravico opravljati neko dejavnost ali za dostop do neke omejene naravne dobrine ali za posebno rabo neke stvari za gospodarsko dejavnost. Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar pa jo sprejme zaradi lastnega, komercialnega interesa. Pri koncesijskih pogodbah je zasebni vlagatelj odgovoren za delovanje, vzdrževanje in investicije v stalna sredstva, vendar sredstva ostajajo last javnega sektorja.

V upravnem pravu je koncesija način izvajanja javne službe. Dajalec koncesije, ki se imenuje koncedent, je navadno država ali lokalna skupnost. Ta v koncesijskem aktu določi pogoje za izvajanje določene dejavnosti, katere izvajalec je oseba zasebnega prava (koncesionar). Koncedent in koncesionar določita medsebojna razmerja pri izvajanju neke javne službe s koncesijsko pogodbo. Izraz koncesija sicer izhaja iz latinskega glagola concedere, ki pomeni dovoliti. V splošnem smislu namreč pomeni neko dovoljenje, podelitev kake pravice, ugodnosti, koristi. Izraz koncesija lahko presega pomen, ki ga ima v javni upravi in se lahko uporablja tudi v mednarodnem javnem pravu (Novak, 2004).

Koncesija je lahko tudi nekaj podarjenega ali dovoljenje:

- vlada podeli zemljo ali nepremičnino v zameno za vnaprej opredeljene storitve,
- izključne pravice opravljanja določenih aktivnosti,
- najem nepremičnine ali dela nepremičnine, zlasti za dodaten namen k drugi dejavnosti.

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

---

<sup>12</sup> Infrastruktura, ki je že obstajala pred pogodbo in tudi nova, nastala na temelju koncesije in ob izteku pogodbe, postane lastnina uprave, ki je koncesijo podelila.

račun. Porazdelitev in način obvladovanja tveganj opredelita koncesionar in koncedent v koncesijski pogodbi, ki je temeljni akt pri projektne financiranju.

Koncesijsko razmerje je mešano razmerje, ker se v njem prepletajo elementi zasebnega in javnega prava. V zvezi z opredelitvijo strank koncesijskega razmerja se *de lege ferenda* predvideva po eni strani širitev pojma koncedenta tudi na nekatere druge osebe javnega prava, po drugi strani pa preseči ekskluzivnost koncesionarja kot osebe zasebnega prava. Moderne ureditve podrobneje normirajo tudi predhodne faze, torej faze pred nastankom koncesijskega akta. Koncesijski akt je in mora ostati vedno *conditio sine qua non* za nastanek koncesijskega razmerja ter mora nujno imeti obliko predpisa. Koncesije brez materialnega temelja ni mogoče podeliti. Regulaciji koncesijskega razmerja v koncesijskem aktu sledi postopek javnega razpisa in izbire koncesionarja (Podjetje in delo, 2003). Koncesijsko razmerje izhaja iz dejstva, da si država pridružuje monopol ali vsaj kontrolo pri opravljanju nekaterih gospodarskih dejavnosti. Koncesijska pogodba je le ena izmed oblik uvajanja konkurence na področju javnega sektorja, s tem pa razbija monopol javnih podjetij.

Za obstoj koncesije v pravnem smislu ni nujno, da dobiva koncesionar plačilo neposredno od koristnikov storitev, ampak je pomembna samo okoliščina, da je njegov prihodek neposredno odvisen od rezultatov eksploatacije. Virov za plačila koncesije je lahko več. Navadno upravljalec dobi sredstva povrnjena s pristojbinami, ki jih zaračuna končnim potrošnikom, lahko pa je del koncesnina tudi fiksni in ga plača javni sektor. V tem primeru ima koncesionar dva vira za povračilo vloženih sredstev:

- fiksno plačilo iz sredstev javnega sektorja ter
- variabilen del, ki ga glede na svojo uspešnost realizira na trgu.

Običajno se v teoriji navajajo trije osnovni ekonomsko-financijski cilji, ki jih zasledujejo države pri podeljevanju koncesij na principu BOT<sup>13</sup>-oblike projektne financiranja:

- zagotoviti storitve po čim bolj ugodni ceni,
- vključiti privatni sektor v financiranje infrastrukturnih projektov in posledično razbremeniti proračun in
- zagotoviti kreditne vire za financiranje projekta, za katere ne bo potrebna garancija države.

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

---

<sup>13</sup> BOT (zgradi-upravljaj-prenesi)



### **2.2.5. Pogodba o upravljanju in vzdrževanju kot najosnovnejša oblika partnerstva**

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

Bistveno za ločitev javnih naročil od koncesij je tveganje. Če večino tveganja v zvezi s povračilom investicije nosi izvajalec del, gre za koncesijo, če tveganje pretežno nosi naročnik, država ali lokalna skupnost, pa gre za javno naročilo<sup>14</sup>. Javni sektor plača zasebnemu izvajalcu storitve, ki so opravljene skladno s sprejetimi standardi. Pri javnem naročilu je vzdrževanje sredstev in kvaliteta storitev odvisna od razpoložljivih sredstev, ki jih zagotavlja javni sektor. Že na začetku izvedbe projekta je potrebno ločiti, ali gre za eno od oblik JZP ali gre za javno naročilo z odloženim plačilom. Večje tveganje, da se investicija povrne v predvidenem roku, nosi v koncesijskem razmerju privatni sektor kot izvajalec del. Če pa večji del tveganja nosi naročnik, država ali občina, gre za javno naročilo.

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

### **2.2.6. Razlika med koncesijami in dovoljenji**

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

## **2.3. POMEN »OUTSOURCINGA« JAVNIH STORITEV**

Veliko projektov JZP se izvaja z namenom, da država ali lokalna oblast prenaša določene obveznosti za dobrine ali storitve na zasebni sektor, tj. zunanje izvajalce. Uporabniki

---

<sup>14</sup> Za ločitev koncesij od javnega naročila je smiselno uporabiti merilo, ki ga je razvilo pravo EU, ki trenutno izraz koncesija uporablja v Smernici o javnih delih (93/37/EEC). Po tem merilu gre za koncesijo takrat, ko je predmet pogodbenega razmerja z naročnikom gradnja in posledična uporaba zgrajenega objekta za poplačilo investicije iz prihodkov te uporabe.

zahtevajo, da se jih obravnava kot posameznike ne pa kot cilje, saj se je uveljavilo mišljenje, da je »način na katerega sem sprejet in obravnavan« enako pomemben kot »dobre, ki jih kupujem«. Ta princip se ne nanaša samo na materialne dobre, saj je lahko za mnoge na primer bolnišnična oskrba enako pomembna kot zdravilo samo. Tako so glavne odločitve, ki stojijo pred organizacijami, ne glede na to ali so profitne ali neprofitne, povezane s posledičnimi zahtevami za boljše storitve.

Glavno vprašanje je, ali se lahko storitev izvede neposredno, brez birokracije? Vendar mora ta storitev še vedno prinašati uporabniku dodano vrednost ter za ponudnika pozitivne učinke, ko zaključi posel. Ta vidik je izredno pomemben z vidika vzdržnosti javnih financ, saj *outsourcing* omogoča zmanjševanje javne uprave ter s tem zmanjševanje stroškov države, še posebno stroškov dela. Ker pa se opravljanje storitev v imenu države preseli v zasebni sektor, pomeni to tudi izboljšanje učinkovitosti storitev in dostopnosti le-teh končnim uporabnikom, saj zasebnika konkurenca in trg prisilita, da se prilagaja uporabnikom.

Uporabniki nenehno iščejo rešitve, kjer so njihove potrebe in spoštovanje upoštevane in cenjene. Oborožen s prepričanjem, da sta storitvena usmerjenost in razvoj pozitivne kulture dobičkonosna, mora management zagrabiti priložnost in pospešiti preboj čez tradicionalne poslovne ovire z namenom, da vzpostavi integrirane, skladne in učinkovite time, ki so usmerjeni k uporabniku ter podpirajo osnovne napore organizacije (Montanheiro, 1996).

Pomembno pa je, da se temeljito pretehta, katere storitve so takšne narave, da omogočajo prenos na zasebni sektor. Take storitve morajo biti splošne narave ter enostavne in ne smejo imeti večjih socialnih vplivov na družbo. Za primer lahko vzamemo oddajo storitev šolske prehrane v Veliki Britaniji. Pojavila se je razprava, ali je smotrno, da se šole ukvarjajo z organiziranjem šolske prehrane in trošijo resurse, saj to ni njihov »*core business*»<sup>15</sup>. Prišli so do ugotovitve, da oddaja organiziranje šolske prehrane omogoča:

- zmanjšanje javnih izdatkov,
- izboljšave v produktivnosti,
- prerazporeditev prioritet trošenja sredstev,
- zmanjšanje zaposlenih v javnem sektorju,
- izboljšanje ponudbe obrokov za učence.

#### **2.4. SPECIFIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

Infrastruktura je bistveni element kolektivnega življenja prebivalstva. Da bi ljudje lahko živeli skupaj, morajo progresivno urejati prostor in iz njega potegniti koristi in ustvariti okolje, ki je primerno za izvajanje njihovih gospodarskih, socialnih in kulturnih aktivnosti. Ob upoštevanju lokalnih pogojev, tehničnih možnosti in razpoložljivih finančnih sredstev, morajo vključiti vse vire kreativnosti za skupno izgradnjo in upravljanje življenjskega okvira, ki je prilagojen njihovi obliki civilizacije. Ko gre za bistvene investicije v skupno življenje družbe,

---

<sup>15</sup> »Core business« je angleški termin za glavno dejavnost organizacije.

ima javna oblast na vseh nivojih v državi posebno odgovornost. Zaradi svojih izvirmih pravic javna oblast definira pravni, administrativni in institucionalni okvir ter določa gospodarsko, finančno, davčno politiko. Na področju infrastrukture in javnih storitev je bistvenega pomena, da so politični organi oblasti sami popolnoma prepričani o gospodarskem in socialnem interesu za razvoj sodelovanja z zasebnim sektorjem. Čeprav delna ali popolna privatizacija in s tem povečana konkurenčnost panoge lahko izboljša delovanje javnih služb, pa je sodelovanje javnega sektorja kot regulatorja in zakonodajalca še vedno bistvenega pomena. Zakonodajalec mora biti sposoben od zasebnega sektorja pridobiti vse pomembne informacije. Zakonodajni postopki morajo biti pregledni in odprti za vse zainteresirane stranke, tudi za končne potrošnike. Investicije v javno infrastrukturo so kapitalno intenzivne, doba vračanja vloženih sredstev pa je dolga.

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

Nekateri razlogi, ki so privedli do privatizacije:

1. svetovne politične spremembe so odstranile nekatere poglede na obvladovanje in delovanje javnega sektorja,
2. s padcem železne zaves ni bilo več potrebe po državni zaščiti podjetij, ki delujejo v javnem interesu,
3. slabo poslovanje javnih podjetij in spremenjen pogled na vlogo države so razlogi, da javno upravljanje infrastrukture ni nujno,
4. naraščajoče povpraševanje zahteva večja vlaganja, obenem pa proračunske omejitve večjih izdatkov javnega sektorja ne dopuščajo.

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

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

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

Enotnega modela tudi za izvedbo JZP ni. Model se vedno na novo gradi glede na obliko sodelovanja in glede investicije same. Projekti, ki so financirani po modelu JZP, zahtevajo različno obravnavo skladno s tem, kako se opravljene storitve plačujejo. Investicije, katerih rezultat so storitve za trg, zahtevajo drugačno obravnavo. Pomemben dejavnik uspešnosti projekta je v takih primerih analiza občutljivosti. V kolikor večino storitev, ki so predmet JZP-modela, zakupi ali najame država ali sklad, analiza občutljivosti ni več tako pomembna. Tak primer bi bil v Sloveniji lahko zdravstvo. Večino storitev, ki jih lahko nudi zdravstveni sektor, najame in plača ZZSZ, manjši del prostih kapacitet je namenjen trgu. V vsaki fazi JZP-procesa pa mora biti zagotovljen nadzor.

#### **2.4.1. Sofinanciranje projektov**

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

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

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

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

Projekte JZP lahko razvrstimo v tri različne oblike:

A. Projekti, ki v celoti povrnejo svoje stroške

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

B. Projekti, kjer plačila povrne javni sektor

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

C. Projekti, ki zahtevajo javni prispevek

Sem sodijo projekti, kjer prihodki s strani uporabnikov niso dovolj, da bi v popolnosti krili sredstva, ki so bila uporabljena za njihovo izvedbo. V teh primerih je potreben javni prispevek, da bi zagotovili njihovo izvedljivost. Javni sektor prevzame ključno vlogo pri zbiranju zasebnih sredstev, ki ne bodo na voljo brez javne intervencije zaradi tveganja, ki je povezano s projektom. Glavni razlog za intervencijo javnega sektorja pri teh projektih so gospodarske in socialne koristi, ki so povezane s projektom. Prednost za zasebna vlaganja je večja učinkovitost zaradi zasebnega upravljanja ob hkratnem znižanju in podaljševanju investicij. Tak je primer ponovne kvalifikacije urbanih območij, povezanih z gradnjo stanovanj ali zmanjšanje prometnih zastojev s pomočjo urbanih in podzemnih železnic, ki pritegnejo javno intervencijo z namenom, da se prebivalcem zagotovijo boljši življenjski pogoji. Takšne pozitivne eksternalije upravičujejo javni prispevek.

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

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

#### 2.4.2. Tveganja in njihova delitev

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

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

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

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

Kreditodajalec ocenjuje tveganje iz dveh vidikov: da projekt proizvaja dovolj denarnih tokov za odplačilo kredita in da je zavarovanje kredita ustrezno. Pri tem je oblikovanje cene izdelka zelo pomembno. Cene komunalnih storitev, ki jih zagotavlja javni sektor, pogosto ne krijejo vseh stroškov. Posebna kontrola cen ostaja v pristojnosti zakonodajalca, saj na ta način le-ta zasebnika prisili v zmanjševanje stroškov, da realizira profit. Obenem pa mu prepreči realizacijo dodatnega profita preko dviga cen.

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

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

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

#### **2.4.3. Posebnosti financiranja javno-zasebnega partnerstva**

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

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

Strukturiranje financiranja, ki temelji na partnerstvu med zasebnim in javnim sektorjem, predpostavlja jasno politično voljo po priznavanju dodatnih stroškov, ki se pojavljajo v primerjavi z neposrednim javnim financiranjem. Razlika, ki za skupnost v finančnem smislu

nastane med javnim financiranjem, oprtim na državni proračun in zasebnim financiranjem, ne more biti izključno predmet analize stroškov samega financiranja. Upoštevati je potrebno prednosti, ki iz tega izhajajo za skupnost, saj ji sproščena sredstva omogočajo izvedbo drugih nalog javne uprave, ki pa jih ni mogoče zagotoviti v okviru partnerstva z zasebnim sektorjem. V okviru istega proračuna in pod najboljšimi pogoji je na ta način mogoče zadovoljiti potrebe uporabnikov bolj in hitreje. Uporabniki storitev pa so tudi volivci.

Glede infrastrukture pokriva pojem JZP tri vrste pravno različnih razmerij:

- pogodbe o upravljanju ali obratovanju, kjer je javni sektor naročnik dejavnosti, ki v večji ali manjši meri tudi plača za upravljanje infrastrukture;
- pogodbo o najemu infrastrukture, kjer je tveganje preneseno na zasebnika, ki ne dobi nobenega plačila od koncedenta, praviloma pa mora koncesionar koncesijo plačati;
- koncesija po BOT ali BROT<sup>16</sup>, kjer koncesionar nosi tudi breme investicije, saj mora za svoj račun investirati v infrastrukturo.

Odločitev za ali proti partnerstvu mora biti zlasti pretehtana pri gradnji in vodenju velikih infrastrukturnih objektov, pri katerih se zaradi velikih investicijskih vložkov, in s tem povezane relativno dolge dobe trajanja koncesijskega razmerja, lahko pokažejo prednosti ali slabosti koncesijskega razmerja z dolgoročnejšim učinkom. Infrastrukturne objekte je praktično nemogoče uporabiti za druge namene, zato se stroški gradnje smatrajo kot potopljeni. Infrastrukturni objekti pogosto omogočajo opravljanje storitev, ki so ključne za družbo in jih zagotavljajo monopoli. Iz povedanega sledi, da so storitve, še zlasti pa njihove cene, pod močnim političnim pritiskom.

Javni sektor je odgovoren za odločitev o lansiranju projekta in mora biti tudi dolgoročno zagotovilo za ekonomsko rentabilnost projekta in s tem njegove sposobnosti povračila dolga. Poseganje po partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem ni generator finančnih virov in ne more se financirati projekt, ki v ekonomskem in v finančnem smislu ni sposoben preživeti. Možnost sodelovanja javnega sektorja pri financiranju projekta v partnerstvu med javnim in zasebnim so različne, najpogostejše pa so (Groff Ferjančič, 2004):

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

Zasebno opravljanje monopolne dejavnosti neke javne gospodarske službe lahko zagotovi določene prednosti in koristi v primerjavi z javnim podjetjem samo pod pogojem, da izbran

---

<sup>16</sup> BOT (zgradi-upravljaj-prenesi), BROT model je izpeljanka iz BOT ali BTO. Zasebni vlagatelj najame opredmetena sredstva za čas trajanja pogodbe.



model JZP dejansko pomeni najprimernejšo izbiro financiranja, izgradnje in upravljanja infrastrukturnih objektov in naprav, kot tudi, da koncedent zagotovi omenjeni strokovni nadzor.

Storitve, ki se z različnimi oblikami JZP prenašajo na zasebni sektor, so pogosto monopolne dejavnosti. Pri tem lahko gre za naravne monopole ali monopole, ustvarjene z zakonodajo. V takem primeru oblikovanje cen storitev ni mogoče prepustiti trgu. Nadzor nad oblikovanjem cen mora ohraniti država.

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

Privatni sektor začne ustvarjati prihodek z izvajanjem storitev. V njegovem interesu je, da je investicija zaključena čim prej ter s čim nižjimi stroški, saj vsaka zamuda pri investiciji pomeni zamik pri ustvarjanju prihodka. Izvedba investicije po postopku javnega naročila je pogosto povezana z dodatnimi stroški in zamudami pri gradnji. Zaradi ustvarjanja profita kot razlike med prihodki in odhodki je privatni sektor uspešnejši pri obvladovanju poslovnih tveganj in upravljanju s stroški. Uspešnost sodelovanja z zasebnim sektorjem mora javni sektor oceniti za vsak projekt posebej. Javni sektor mora zagotoviti, da je cena, ki jo plača privatnemu sektorju za opravljeno storitev, za davkoplačevalca vredna tega denarja. Kalkulacija poleg variabilnih stroškov, povezanih z enoto storitve, mora vključevati tudi primeren donos na kapital, njegovo višino pa določa prevzeto tveganje. To nikakor ne pomeni, da je enota opravljene storitve cenejša ali pa, da je projekt prej zaključen, saj dobra izvedba JZP zahteva čas.

Evropska pobuda za rast (European Initiative for Growth) navaja nekaj možnih instrumentov:

- Tretja stran zagotavlja kapital ali »navidezni« kapital vzporedno z donacijami. V finančni zakonodaji je klavzula, ki omogoča uporabo proračunskih sredstev. Ta se lahko uporabijo kot kapitalski vložek v projekt preko specializiranih investicijskih skladov.
- Izdaja vrednostnih papirjev, ki omogoča uporabo finančnih sredstev, ki so na voljo na kapitalskih trgih.

- Mehanizem delitve tveganj zadolževanja za projekte vključuje sodelovanje Strukturiranega finančnega sklada, ki zagotavlja sredstva za zgodnjo fazo projektov (pred gradnjo). Evropska komisija je predlagala oblikovanje evropskega (če je to lastni ime, potem z veliko, drug. z malo: evropskega) garancijskega instrumenta za zagotavljanje postkonstrukcijskega tveganja, povezanega z izgradnjo čezevropskih povezav.

#### **2.4.4. Proces odločanja o izvedbi investicije s sredstvi zasebnega partnerja**

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

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

V naslednji fazi je potrebno pripraviti celotno finančno konstrukcijo in prihodnji denarni tok diskontirati in preračunati na sedanjo vrednost. Oceniti je potrebno celotne življenjske stroške projekta: stroške kapitala, upravljanja in vzdrževanja, celotne življenjske stroške, davke. Pripraviti je potrebno tudi finančni načrt prihodkov in stroškov zasebnega sektorja ob upoštevanju tveganja, ki ga nosi. Revizija stroškov projekta je možna le ob nastanku višje sile oziroma delovanje netržnih sil, obsega pa revizijo stroškov in koristi investicije kot tudi upravičenost nadaljnje izvedbe projekta. Po ceni vseh stroškov, javni sektor določi maržo kot nagrado privatnemu sektorju za njegovo sodelovanje pri izvedbi projekta. S tem javni sektor določi najvišjo možno ceno, ki jo je zasebnemu sektorju pripravljen plačati za njegovo sodelovanje pri izvedbi projekta. Tako določen limit se v procesu javnega naročanja pri izbiri zasebnega vlagatelja ne spreminja. V kolikor javni razpis ni uspešen, pogoji za sodelovanje javnega sektorja niso izpolnjeni, saj je ceneje, da javni sektor izvede projekt v celoti sam. V primeru, da zasebni sektor na javnem razpisu ponudi nižjo ceno od tako izračunane, se izbere najboljšega ponudnika. Primerja se cene in načrtovan denarni tok v celotni življenjski dobi, ki jo je pripravil zasebni vlagatelj z izračuni javnega sektorja, pripravljenimi pred javnim razpisom.

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

Kot pomoč pri opredelitvah in odločitvah za JZP je potrebno upoštevati:

- lastništvo,
- kontrolo upravljanja,
- finančno in pravno strukturo,
- vire investicijskih sredstev,
- zagotavljanje kvalitete storitev (zakonodaja),
- sindikat zaposlenih,
- smernice odgovornosti.

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

1. Uspešno sodelovanje je lahko le rezultat podpore, ki prihaja iz političnega in državnega vodstva. Najvišji državni uradniki morajo biti pripravljene aktivno sodelovati in podpirati koncept JZP ter prevzeti vodilno vlogo pri razvijanju sodelovanja. Dobro informiran politični vodja je ključni igralec pri minimiziranju napačnega zaznavanja.
2. V vzpostavljenem partnerstvu je vloga javnega sektorja še vedno zelo pomembna, zato mora aktivno sodelovati v projektu ali programu. Država mora ovrednotiti projekte glede na možnost njihove izvedbe po modelu JZP. Potrebno je spremljati delovanje partnerstva, bodisi na dnevni, tedenski ali mesečni bazi.
3. Pred sklenitvijo partnerstva morata obe stranki vedeti, kaj pričakujeta. Na osnovi zastavljenih ciljev in vključenih pričakovanj obeh strani je potrebno izdelati načrt aktivnosti, s čimer se povečuje možnost uspešnega zaključka zastavljenih ciljev. Načrt ima lahko obliko pogodbe, v kateri je natančno in jasno opredeljena odgovornost obeh pogodbenih strank, tako javnega kot privatnega sektorja. Ker se prihodnosti ne da predvideti v vseh podrobnostih, je potrebno opredeliti način reševanja nejasnosti in sporov.
4. Vzpostavitev sodelovanja zahteva vključitev mnogih različnih subjektov, ne le predstavnikov javnega sektorja in privatnega partnerja. Vključeni bodo javnost, mediji, sindikati, ki ne bodo imeli enakih pogledov in stališč do takega sodelovanja, zlasti pa si bodo stališča nasprotovala pri opredelitvi vloge privatnega sektorja in doprinosu privatnega sektorja v splošno zadovoljevanje družbenih potreb. Uspešnost

projekta zahteva odprto komunikacijo z vsemi vpletenimi stranmi s ciljem, da se minimizira nasprotovanje pri vzpostavljanju partnerstva.

5. Najnižja cena, ki jo ponuja privatni sektor na javnem razpisu, ne sme biti edina referenca izbire. Ker je tako partnerstvo praviloma dolgoročno, je izbira zelo pomembna za uspešno zaključitev projekta. Izkušnje kandidata na specifičnih področjih delovanja morajo biti področja, ki so odločilna pri izbiri pogodbene stranke.

#### **2.4.5. Izbira zasebnega vlagatelja**

Postopek izbire zasebnega partnerja je enak kot pri javnih naročilih, zato zanj veljajo enaka pravila kot na splošno pri javnih naročilih (ZJN-1). Privatni partner mora biti izbran preko odprtega javnega razpisa. V njem morajo biti jasno navedene obveznosti in pravice obeh strank, tako lastnika kot koncesionarja ter tudi kriterij, po katerem bo zasebni vlagatelj izbran. Jasno izdelan postopek izbire zasebnega vlagatelja zagotavlja sklenitev dobrega posla, minimizira tveganje, pa tudi dvigne podporo javnosti. Obveznosti zasebnega vlagatelja morajo biti jasno navedene in specificirane. To še posebej velja za storitve, ki naj bi jih zagotavljal. Javno naročilo za storitve zagotavlja potrošnikom, da izberejo najboljšega izvajalca storitev med številnimi visoko usposobljenimi ponudniki storitev. Zagotavljanje »best value for money« je mogoča le z odprtim in nediskriminatornim postopkom javnega naročanja države. Usklajen razvoj JZP zahteva enako obravnavo vseh kandidatov, ki sodelujejo pri teh projektih. Javni sektor se lahko odloči za predkvalifikacijski razpis. S tem si lahko zmanjša nadaljnje stroške, podjetja, ki so se v predkvalifikacijah kvalificirala, naročnik v nadaljevanju samo povabi k oddaji ponudbe.

#### **2.4.6. Postopek izbire partnerja**

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

Ob začetku sodelovanja opredelita stroške, ki jih bosta prevzela. Javni sektor krije stroške za pripravo razpisa za izbor, analizira odgovore in opravi selekcijo. Privatni sektor krije stroške

priprave odgovora na pobudo privatnega sektorja. Tako nastale stroške je potrebno v skupnem projektu pravilno ovrednotiti in vključiti kot podlago za delitev nagrade za prevzeto tveganje. Slabost tega dvostopenjskega pristopa je, da preteče precej časa od začetne pobude do končne nagrade in da zahteva realizacija postopka visoka denarna sredstva. Za nadaljnjo uspešno sodelovanje privatnega in javnega sektorja ter razvoj modela sodelovanja je pomembno, da so projekti uspešni za vse sodelujoče stranke.

#### **2.4.7. *Transparentnost***

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

- Jasnost – postavljeni morajo biti jasni postopki za oddajo in upravljanje koncesije, če želimo dober odziv zasebnih vlagateljev.
- Predvidljivost – vloga države pri uresničevanju zavez mora biti skladna s sprejetimi pravili (pravočasen nakup zemljišč, prilagoditev cen, zagotavljanje vhodnih surovin ...).
- Transparentnost – projekt mora biti pod nadzorom javnosti v celotnem obdobju trajanja sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem, ne le ob sklenitvi pogodbenega razmerja.
- Mednarodni razpis je smiseln le pri izvedbi velikih in dalj časa trajajočih projektih, ko država upravičeno predvideva zanimanje tujih investitorjev, država pa tudi razpolaga s človeškimi viri, ki bodo vodili in upravljali ta interes.
- Pogajanja – prispele ponudbe je potrebno natančno pregledati in nato oblikovati listo najustreznejših, s katerimi država začne pogajanja.

#### **2.5. *POTREBA PO REGULACIJI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV***

Glavni razlog za reguliranje JZP je predvsem v tem, da preprečimo monopolistično obnašanje, ki bi ga lahko zlorabili zasebni partnerji, ki jim je bila podeljena koncesija, saj bi lahko dvigovali cene storitev do absurda. Drugi razlog je ta, da s tem omogočimo in promoviramo zasebne investicije v javno infrastrukturo, saj potrebujemo neko okvirno zakonodajo, ki bo dopuščala takšne povezave. Tretji razlog pa je nadzor in centralizacija javnega posojanja ali zadolževanja. Pogosto se dogaja, da se različne sfere javnega sektorja brez vednosti ministrstva za finance zadolžujejo, to je predvsem v primerih leasingpogodb (zgoraj že omenjeno, lizingpogodb, piše se skupaj). Mnogi vidijo JZP kot eno od vrst, preko katerih bi se lahko vršilo prikrito zadolževanje in zato je potreben nadzor, saj je vključenih veliko številno akterjev iz javnega sektorja in bi se s tem lahko izgubila preglednost nad dolgoročnim zadolževanjem.

Ostali razlogi za regulacijo JZP:

- dejstvo, da so JZP drugačni kot javne investicije in zahtevajo posebne postopke,
- brez regulacije, bi lahko vsi dogovori trajali le za čas trajanja mandata vlade ali lokalne oblasti, kar pa zaradi značilnosti JZP ni sprejemljivo,

- JZP bi morali dobiti posebno odobritev zakonodajne oblasti,
- potreba po novih pogodbenih pravilih, oziroma pojasnilu kako zavezujoči so ti dogovori med javnim in zasebnim sektorjem,
- razpršenost davkov, zaradi različnosti davčnih stopenj je vredno razmisliti o uvedbi posebnih davčnih regulativ za JZP,
- boljša koordinacija med različnimi ministrstvi, ki sodelujejo pri JZP.

### **3. JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE**

#### **3.1. PRAVNA NAČELA EVROPSKE UNIJE**

Cilj tega poglavja je identificirati in definirati relevantne statutarne, regulatorne in pogodbene problematike, ki vplivajo na uspešen odnos znotraj JZP. Razlikujemo med evropskimi, nacionalnimi in specifičnimi zadevami z namenom, da povzamem tako statutarne kot pogodbene problematike. V vseh primerih je za uspešno JZP ključna zahteva po zadostni jasnosti, kontinuiteti ter varnosti, ki predstavlja zaščito za vse vključene strani.

Partnerstvo javnega in zasebnega sektorja je danes že realnost za države članice EU, pri čemer je razumljivo, da je to partnerstvo precej bolj razvito v starih članicah, zlasti tistih, v katerih se je vloga javnega sektorja začela spreminjati prej in bolj korenito (prednjačita predvsem Velika Britanija in Irska).

Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, z dne, 30. aprila 2004, pričela inštitut javno-zasebnega partnerstva podrobneje urejati. Tako je dne, 3. maja 2005, izdala Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, dne, 15. novembra 2005, pa Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu. Kljub temu inštitut javno-zasebnega partnerstva v tem trenutku nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu; kar pa ne pomeni, da bi bil prepovedan. Poleg tega pa so v evropskem pravu (sekundarni zakonodaji) nekatere pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva izrecno urejene (javna naročila, koncesije gradenj).

V praksi se kot eno najtežjih postavlja vprašanje razmejitve med obema oblikama pogodbenega partnerstva. Razmejitev med javno-naročniškim in koncesijskim partnerstvom izhaja iz pravil evropskega prava, zlasti stališč Sodišča Evropskih skupnosti, ki predstavljajo tudi enega izmed najpomembnejših virov urejanja javno-zasebnega partnerstva. V dvomu se šteje, da gre za razmerje javnega naročila, tj. javno-naročniško partnerstvo, čeprav je znan tudi bolj uravnotežen pristop. Praksa Sodišča ES pa je pomembna tudi za presojo vseh tistih razmerij javno-zasebnega partnerstva, znotraj katerih se skrivajo javna naročila ali koncesije (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

Glede na omenjeno je razumljivo, da tudi na ravni EU ne obstaja neka enotna definicija JZP, kakor tudi ne neka posebna pravila za vse zelo različne oblike tega partnerstva. To ob vseh razlikah in hitrem razvoju JZP verjetno niti ni potrebno, niti ne bi imelo posebnega smisla; vseeno pa lahko tudi na komunitarni ravni pričakujemo bolj zagnan pristop in določene popravke skupnih politik ter *Acquis Communautaire*<sup>17</sup>, ki jih bo zahteval razvoj JZP in potreba po spodbujanju tega partnerstva in njegovi uspešnosti.

### **3.1.1. Nacionalne regulative in pravne ureditve**

Učinkovitost in vpliv JZP sta odvisna predvsem od regulatornih mehanizmov, ki se jih uporabi za vplivanje in usmerjanje sodelujočih strank, še posebej procesa odločanja v zasebnem sektorju. Zaradi teh kritičnih interakcij je priporočljivo, da se najprej vzpostavi pravni in regulatorni sistem, šele nato JZP. Na tem področju lahko Komisija prispeva dragocene izkušnje in napotke kot je to počela in bo še nadalje počela v širitvenih procesih.

Večina od dokumentov vezanih na JZP sicer niso pravni akti, vendar bodo imeli ti dokumenti vseeno precejšnjo vlogo za aktivnosti organov in institucij EU v prihodnosti na tem področju ter bodočo pravno ureditev področja JZP v skupnih predpisih, vključno z raznimi smernicami, kakor tudi za regulativo držav članic.

Medtem ko sta pristopni proces in izpostavitve financiranju Komisije pomenila razvoj določenih statutarnih in regulatornih struktur za prilagoditev *Acquis Communautaire* (sklon), le-to ni zadostno za JZP. Potrebno je omeniti, da so vse države članice prilagodile oziroma so v izvajanju reform pravne ureditve, ki bo omogočala uporabo JZP-ureditve. Komisija ravno tako pripravlja revizijo svojega pristopa k JZP ter se pripravlja na reformo postopkov javnega naročanja. Podrobno bodo morali preučiti sledeča vprašanja:

- pravne kapacitete strank ter pravne zahteve države za nudenje storitev,
- ali splošna zakonodaja dovoljuje oziroma omejuje sodelovanje zasebnega sektorja še posebno z vidika tuj podjetij,
- obstoj in pravna podlaga za mehanizme za povrnitev stroškov,
- sposobnost zagotavljanje garancij,
- lastništvo nad zemljišči in infrastrukturo,
- pridobivanje zemljišč,
- zahteve za določena dovoljenja,
- licence,
- potreba po za projekt specifičnih statutarnih zahtevah,
- potencialni konflikti z direktivami EU,
- transparentnost zakonov,
- administrativna koordinacija,

---

<sup>17</sup> *Acquis Communautaire* – Pogosto ostane v francoščini (v angleščino je preveden kot "Community patrimony"). Predlogov za slovenski prevod je več: pravni red EU, ki se uporablja najpogosteje (npr. Državni program za sprejem pravnega reda EU), pravni red Skupnosti, pravo Skupnosti, skupnostno pravo, pridobitve Skupnosti, pravna doktrina EU..., pomeni pa celotno zakonodajo, načela, politične usmeritve, sodno prakso Sodišča ES in obveznosti, ki so jih dogovorno sprejele države članice.

- odločbe po poravnava pri sporih,
- oblike morebitne državne denarne pomoči,
- konkurenca ter protikartelna ureditev,
- verjetni učinki zaposlovanja in zakonov, ki urejajo socialno področje,
- pravila glede vračanja denarja in dobička v matično državo,
- omejitve pri zadolževanju javnega sektorja,
- davčne in bilančne obveznosti,
- zadostnost izbirnih procesov ter procesov javnih naročil,
- zakonodaja glede urejanja projektnih dogovorov in operativnih zadev,
- stvarno pravo,
- zakonodaja glede intelektualne lastnine,
- prenosljivost znanja (know-how) in tehnologij,
- ustreznost nadzornih ukrepov ter vpliv na reguliranje storitev.

Izkušnje so pokazale, da zgodnji razvoj sprejemljive in dosledne zakonodaje in regulatornih struktur, veliko pripomore k identifikaciji, razvoju in implementaciji JZP. Potrebno je tudi definirati vlogo in odgovornost vseh udeleženih strani ter zagotoviti delovanje učinkovitih nadzornih sistemov, ki bodo zagotavljali, da bodo JZP zasledovali željeno donosnost ter zagotavljali zahtevano transparentnost poslovanja.

### **3.2. POTREBNI POGOJI ZA IZEPLJAVO SISTEMA JZP**

Čeprav je težko dajati splošno veljavne recepte za politiko vlad do BOT<sup>18</sup>-projektnega financiranja, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) pri tem priporoča predvsem:

- sprejete strateške usmeritve in izrecno ter jasno deklarirano razvojno politiko, ki vlado dolgoročno zavezuje k vzpostavitvi primerne okolja in stabilne pravne regulative, ki bosta omogočala in spodbujala uspešno JZP pri financiranju in delovanju infrastrukture ter bosta BOT in podobnim projektom, zagotavljala močno podporo vlade,
- kredibilne in stabilne pravne okvire za implementacijo strategije,
- kredibilne administrativne okvire brez težavnih in dolgotrajnih birokratskih postopkov pri sklepanju teh poslov ter za razna potrebna dovoljenja in soglasja različnih organov, vključno z močno institucionalno podporo,
- spodbude, predvsem v obliki različnih suverenih in subsuverenih jamstev za rizike, ki jih udeleženci iz zasebnega sektorja pri takih projektih ne morejo in nočejo nositi, ker so izven njihovega nadzora, omogočajo pa, da se v gradnjo, vzdrževanje in financiranje infrastrukture lahko uspešno vključuje zasebni sektor (Jus, 2005).

---

<sup>18</sup> BOT (zgradi-upravljaj-prenesi)



### **3.3. UREJENOST PROUČEVANEGA PODROČJA V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE**

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

Na ravni evropskega prava ne obstoji enotna definicija JZP, zato je Evropska komisija v svojih dokumentih opredelila JZP kot vse oblike sodelovanja med javnim in privatnim sektorjem s ciljem razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu (Green paper<sup>19</sup> on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions, 2004) in imajo naslednje značilnosti:

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

Dosedanje izkušnje pri privatizaciji javnega sektorja v Evropi kažejo, da je podjetizacija javnega sektorja dolgotrajen proces. Potreben je skrben pregled poslovanja podjetja, v katerem se ugotovi, katera sredstva so za podjetje ključna. Ovrednotenje in dodelitev sredstev v novo gospodarsko družbo je zaradi nenaklonjenosti spremembam težaven proces. Ugotavljanje jasne slike o poslovanju pogosto zahteva od države prevzemanje določenih obveznosti, da se izboljša finančna struktura podjetja.

V Evropi so se izvedli projekti po modelu JZP v različnih sektorjih. Največ skupnih projektov je v transportnem sektorju (ceste, železnice, mostovi), sledijo pa okoljski projekti (čistilne naprave), šolstvo in zdravstvo. Izkušnje razvitih, še posebej pa tranzicijskih držav kažejo, da združevanje javnega in privatnega interesa zaznamujejo številne ovire. Predvsem sta prisotna

---

<sup>19</sup> Zelena Knjiga (Green Paper) – Evropska komisija izda Zeleno knjigo o neki aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah.

pomanjkanje specifičnega znanja, ustrezen zakonski okvir in nezadovoljiva kakovost institucij, kar na primer omogoča korupcijo in zmanjšuje razvojni potencial.

Evropska investicijska banka sofinancira vsako leto več infrastrukturnih projektov po modelu JZP. Ključno vlogo ima projekt sam, saj mora proizvesti takšen finančni tok, da lahko poplača dolg, ki je nastal zaradi financiranja projekta in nadoknadi vloženi kapital. Evropska investicijska banka (EIB) podpira projekte, ki jih je mogoče hitro izvesti in ustrezajo najboljši bančni in industrijski praksi. Evropska investicijska banka projekte ocenjuje po standardnih bančnih kriterijih za finančno uspešnost, a obenem upošteva tudi kriterije Evropske komisije, ki preferira vpliv na gospodarsko rast in na notranji trg ter čezmejni značaj. Izbrani transportni projekti naj bi bili del izgradnje prednostnih osi s kriteriji: ekonomska uspešnost, čezmejnost, partnerstvo z zasebnim sektorjem, razpoložljiva proračunska sredstva. Izbrane projekte naj bi EU sofinancirala iz proračuna EU v višini 30 odstotkov. Pogoji in kriteriji za izbiro projektov morajo biti znani vnaprej. Ne glede na obliko je pomembno, da zagotavljajo finančno in ekonomsko sposobnost za razvoj ter omogočajo dolgoročno potencialno rast. Predvsem pa te investicije ne smejo izrivati investicij privatnega sektorja, temveč morajo pokriti vrzel, kamor privatni sektor sredstev ni pripravljen vložiti.

Glavni projekti, ki so jih izpeljali v Evropski uniji po modelu JZP, so naslednji:

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

V nadaljevanju tega poglavja je prikazana ureditev JZP po posameznih državah EU. Slovenija sodi v skupino držav, ki še nima posebne enote znotraj državne uprave za promocijo in vzpodbujanje JZP (PPP Unit). Prav tako še nima zakonodaje, ki bi to področje celovito urejala. V tej skupini držav so še: Luksemburg, Švedska, Ciper, Litva, in Slovaška. Ostale države bodisi oblikujejo enote za JZP ali jih imajo že oblikovane, bodisi je zakonodaja v sprejemanju oziroma je že v veljavi. Prve skupne projekte so izvedli v Veliki Britaniji, sledili so projekti na Portugalskem in v Španiji ter v Grčiji in na Nizozemskem, Danskem in Švedskem. Skupne javno-zasebne investicije se v zadnjem času izvajajo v Nemčiji, na Irskem in v Franciji.

Za pregled sem izbral štiri pomembne evropske države, in sicer Veliko Britanijo in Irsko, ker sta to dve državi z zelo dobro prakso implementacije JZP v svojem gospodarstvu, ter Nemčijo in Francijo, ki pa sta največji državi v EU, Nemčija pa je hkrati tudi država, kamor Slovenija največ izvozi in s katero je Slovenija zgodovinsko povezana.

### **3.3.1. Irska**

Med največkrat omenjenimi državami uspešnega uvajanja javno-zasebnega partnerstva nedvomno sodi tudi Republika Irska. V primerjalnih študijah je kot vodilna prikazana zlasti z vidika institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Irski model spodbujanja in spremljanja tega partnerstva izhaja iz osrednje in enotne centralne enote, kar pa je glede na velikost države tudi povsem pričakovano. Tudi zakonodaja je kratka in lahko razumljiva, vendar gre takšno, z vidika kontinentalnega prava, podnormiranost, pripasati anglosaksonskemu pravnemu sistemu.

Veljavni zakon (State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act) je bil sprejet v letu 2002 se v uvodnem delu sklicuje na osem veljavnih predpisov. Normativni del zakona najprej opredeli osnovne pojme javno-zasebnega partnerstva (Interpretation), nato državne organe partnerstva (State Authority), ki jih v prilogi tudi izrecno našteje. Sledi kratek opis oblik javno-zasebnega partnerstva (Public Private Partnership Arrangements), kot na primer, da lahko državni organ ustanovi podjetje ali pridobi delež v obstoječem podjetju. V nadaljevanju so še opisane pravice in obveznosti partnerja in države, učinki partnerstva, možnost enostranskih zahtev države partnerju (Directions), prehodne in končne določbe. Nazadnje najdemo v prilogi zakona že omenjeni spisek državnih organov, kjer poleg države (in njenih organov oziroma organizacij) in lokalnih skupnosti najdemo državno cestno oblast, univerze, inštitute, sodišča, pristanišča in druge. V praksi poteka največ projektov JZP na področju cest in izobraževanja, pojavljajo pa se tudi drugje, npr. zdravstvo, socialno varstvo, energetika, voda in kanalizacija ...

V okviru uvodoma izpostavljene centralne enote deluje tudi neformalna svetovalna skupina (public private informal advisory group), ki jo sestavljajo predstavniki trinajstih institucij, od ministrstva za finance pa do združenja delodajalcev in federacije gradbene industrije. Področje sodelovanja javnega in privatnega sektorja pri investicijah v javno infrastrukturo je na Irskem najbolj dodelano. Prvi korak pri uvajanju in razvoju JZP je narejen z Okvirjem za JZP na Irskem. To je politični dokument, ki ga je pripravilo ministrstvo za finance novembra 2001. Dokument je podprlo tudi Neformalno svetovalno javno-zasebno združenje (Public Private Informal Advisory Group), ki mu predseduje Sektor za JZP v ministrstvu za finance. Združenje vključuje predstavnike irskega združenja poslovnih in zaposlencev, sindikatov ter predstavnikov uradov in agencij, vključenih v JZP-programe. Vključevanje zainteresirane javnosti je pomembno za uspešno izvedbo JZP-projektov. Dokument je v skladu z nacionalnim programom sodelovanja (National Partnership Agreement), ki zahteva razvoj in jasne okvirje za izbiro optimalnega modela JZP za infrastrukturne projekte. Usmerja njihovo implementacijo z upoštevanjem širših ekonomskih, socialnih in okoljskih ciljev, ki usmerjajo razvoj infrastrukture ne glede na metodo pridobivanja (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

JZP je opredeljen kot ureditev med javnim in privatnim sektorjem in ga tvorijo različne oblike sodelovanja. Je pregleden sporazum o razdelitvi ciljev za opravljanje javne infrastrukture

in/ali storitev javnega sektorja, ki bi bili drugače zagotovljeni preko tradicionalnega izvajanja javnega sektorja. Razvoj in vpeljava JZP se mora izvajati s sodelovanjem socialnih partnerjev in mora biti upravljan na odprt in transparenten način. Prav tako mora biti usklajen z zahtevami EU, skladno z najboljšimi izkušnjami podjetništva in industrije in skladen s socialnim sporazumom. Zakonska podlaga omogoča razvoj JZP kot metode javnega naročanja. Irska vlada je ustanovila Nacionalno razvojno finančno agencijo pod zaščito Nacionalne zakladnice, katere naloga je zagotavljati stroškovno učinkovito financiranje javnih investicijskih projektov. Vsak investicijski projekt javnega sektorja mora pridobiti predhodno mnenje agencije, ni pa ga nujno upoštevati. Zaposleni v agenciji so strokovnjaki za vrednotenje projektov in oceno finančnega tveganja in so sposobni zagotoviti sredstva za izvedbo dobrih projektov.

Večino investicij v ravnanje s trdimi odpadki in oskrbo z vodo nameravajo izvesti z obliko DBO<sup>20</sup>. Tudi v prihodnje ima Irska ambiciozen načrt sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Za obdobje 2000 do 2006 načrtujejo 5,586 mio EUR sredstev za izgradnjo in posodobitev cestnih povezav. Delež privatnega sektorja znaša 23 % ali 1,270 mio EUR. Država bo zagotovila 3,555 mio EUR ali 64 % potrebnih sredstev. JZP bo temeljilo na DBFO<sup>21</sup> pogodbi, koncesija pa bo dana za obdobje 30 let. V pogodbenem obdobju bo koncesionar nadomestil izgradnjo in tekoče stroške s pobiranjem cestnin ter po potrebi z državnimi subvencijami (National Roads Authority). Državni načrt vključuje investicijske programe za naslednjih 10 let in večina od njih bo realizirana po modelu JZP (Groff Ferjančič, 2004).

V poročilu, ki ga je pripravilo irsko Ministrstvo za finance, so izpostavljeni elementi, ki zagotavljajo večjo vrednost vložnim sredstvom (better value for money):

Razporeditev tveganj tako, da z njimi upravlja stran, ki jih bolje obvladuje.

- Storitve so vezane na plačila.
- Izboljšanje okolja privatnega sektorja za inovacije.
- Dolgoročne pogodbe, kjer je ponudnik usmerjen na celotne življenjske stroške projekta in ne le na stroške kapitala. To lahko vodi k bolj inovativnim oblikam in nižjim življenjskim stroškom ter višjim standardom upravljanja in delovanja.
- Projekti so hitreje zaključeni.

Dosedanje pozitivne izkušnje so razlog, da je Ministrstvo za finance v proračunu za leto 2004 zagotovilo petletni finančni okvir v višini 5 % BDP, ki bo zagotavljal osnovo za zadovoljitev infrastrukturnih potreb v državi v tem obdobju. V uporabi imajo različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja:

- DBO<sup>22</sup> se uporablja zlasti pri projektih čistilnih naprav;

---

<sup>20</sup> DBO (načrtuj-zgradi-upravljaj)

<sup>21</sup> DBFO (načrtuj-zgradi-financiraj-prenesi)

<sup>22</sup> DBO (načrtuj-financiraj-prenesi)

- DBFO (Design, Built, Finance and Operate) – po tem modelu je bilo do leta 2003 zgrajenih 5 šol in pomorska fakulteta;
- s koncesijami se financirajo ceste;
- dolgoročne upravljaljske pogodbe (Irish Government Public Private Partnership (PPP) website).

### 3.3.2. Velika Britanija

Podobno kot Irska izhaja tudi model Velike Britanije iz osrednje in enotne centralne enote. Velika Britanija sicer nima enotnega zakona, ki bi urejal javno-zasebno partnerstvo, določa pa nekatere inštitute, ki so vzgled drugim državam (kot na primer obvezen PPP/PFI<sup>23</sup> test), zaradi česar lahko govorimo o britanskem modelu JZP.

Čeprav ni britansko pravo razvilo nobenega pravnega instituta, ki bi bil podoben inštitutu upravni pogodbi (posebne pogodbe v razmerjih z državo), pa tudi to pozna določene posebnosti pogodb, ki jih sklepa država (the Crown) kot so postopek oddaje javnih naročil, zastopanje države in podobno. Zlasti je treba v tem kontekstu omeniti sodno prakso, po kateri pogodbe države ne morejo vezati oziroma ovirati pri izvajanju njenih zakonitih nalog. Pogodbe, ki jih sklene javna oblast, so neveljavne, če in v kolikor onemogočajo bodoče izvajanje nalog javnih oblasti. Kljub nesistematičnosti obravnave problema je tudi v britanskem pravu zaslediti vsaj fragmentarno posebno pravno ureditev pogodb javnih oblasti, ki izvira prav iz prevlade javnega interesa v teh pogodbah. Skratka, opustitev ureditve tega instituta v britanskem pravu ne pomeni, da v primeru obstoja javnega interesa posegi v pogodbe, sklenjene s Krono, niso dopustni. Kot eno izmed bistvenih značilnosti prakse razmerij javno-zasebnega partnerstva (zlasti koncesijskih razmerij) v Združenem kraljestvu pa velja omeniti njihovo neenotnost poimenovanja. Koncesijske pogodbe se včasih sicer tako tudi poimenujejo, pri čemer izraz koncesija pogosto nadomešča izraz *franchise*. Bolj pogosto pa izraz *concession* ali *franchise* nadomeščajo bolj ali manj poslovni izrazi, kot PZF- ali pa enostavno JZP-pogodba. Pogosto je tudi poimenovanje razmerja po lastninskem modelu.

Medtem ko sistemski razlogi ne terjajo širše obravnave omenjenih modelov, pa se v zvezi z inštitutom PZF/JZP, razvitim v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja, najpogosteje povezuje »lastninski model« DBFO oziroma njegovi podlagi DBF in DBO<sup>24</sup>. V zvezi z obravnavo pravne ureditve JZP gre nujno dodati, da mora od leta 1995 dalje, vsako javno financiranje infrastrukturnega projekta izpolniti test, da projekta ni mogoče financirati iz zasebnega kapitala, imenovan PFI<sup>25</sup>-test. Tako so postali klasični postopki javnih naročil na tem področju šele subsidiarne narave, v primeru negativnega PFI-testa (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

<sup>23</sup> PFI – Private Financing Initiative – angleški izraz za Pobudo zasebnega financiranja, v nadaljnjem besedilu PZF

<sup>24</sup> DBFO (načrtuj-zgradi-financiraj-upravljaj), DBF (načrtuj-zgradi-financiraj), DBO (načrtuj-zgradi-upravljaj)

<sup>25</sup> PFI – angleški izraz za Pobudo zasebnega financiranja

V anglosaksonskih državah privatizacija v gospodarstvu in družbenih dejavnostih poteka že dobro desetletje in je že pretežno končana. Laburistična vlada je v povojnem obdobju 1945–51 izpeljala velik program nacionalizacije v premogovništvu, železnicah, proizvodnji elektrike in v Bank of England. Nacionalizacije v letih 1960–70 so zajele panoge z dolgoročnim upadanjem, kamor sodijo: jeklarstvo, ladjedelništvo in letalstvo. Država jih je s tem zaščitila in rešila problem prestrukturiranja. Nekaj podjetij je prišlo pod okrilje države zaradi grožnje stečaja. V času konservativne vlade, v obdobju 1970–74, je prišlo do omejene prodaje nacionaliziranih podjetij, po letu 1979 ter zlasti po letu 1984, pa je prišlo do izrazitega programa privatizacije. Vzroke za privatizacijo je možno najti v slabih poslovnih rezultatih državnih podjetij: nizki donosnosti kapitala, produktivnosti, visokih stroških dela, slabi kakovosti storitev ter monopolnih pritiskih. Privatizacija naj bi omogočila menedžmentu, da dejansko upravlja, se vključuje na kapitalske trge, zaposleni naj bi s solastništvom bili bolj stimulirani. Privatizacija naj bi spodbudila konkurenco in izboljšala učinkovitost (Partnership UK).

### 3.3.3. *Nemčija*

Nemčija je zakonodajno urejanje javno-zasebnega partnerstva v današnjem smislu tega pojma pričela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, in sicer zlasti na področju cestne infrastrukture. Tako sta bila v ta namen sprejeta zakona leta 1994 in 2002, po katerih sistem javno-zasebnega partnerstva temelji na lastninskih konceptih BOT in DBFO<sup>26</sup>.

Ugotovitev o nujnosti sistemske ureditve je poznejšega datuma, saj je pričel Zakon o javno-zasebnem partnerstvu veljati konec leta 2005. Razloga za sprejem zakona sta predvsem nezadovoljiva fleksibilnost dosedanjih postopkov nastajanja razmerij JZP (zlasti to velja za postopke oddaje javnih naročil) in pravna negotovost pri uporabi pravnih norm pri nastajanju takšnih razmerij.

Novi zakon posega v Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence in zakone, ki urejajo javne naročila (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Vergabeverordnung, Verdingungsordnungen). V zvezi s slednjimi velja opozoriti na široko možnost uporabe konkurenčnega dialoga za izbiro izvajalca JZP, omejitev dolžnosti ustanovitve t. i. projektnega podjetja šele v fazi sklepanja pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu (ne že v postopku javnega razpisa). Poleg tega novi zakon uvaja tudi nekatere povsem praktične novosti, kot na primer sodelovanje pripravljavca dokumentacije pri oddaji ponudb, širjenje sodelovanja podizvajalcev pri javno-zasebnem partnerstvu, dasiravno gre za pravila, ki sistemsko sodijo v področno zakonodajo (zlasti v Zakon o javnih naročilih) (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

V Nemčiji se razvija dinamičen trg JZP. To dejstvo dokazujejo tudi rezultati prvega dela študije, ki je osredotočena na razširjenost JZP v Nemčiji. To študijo trenutno izvaja Delovna

---

<sup>26</sup> BOT (zgradi-upravljaljaj-prenesi), DBFO (načrtuj-zgradi-financiraj-upravljaljaj)

skupina za JZP, po naročilu Konference finančnih ministrstev federalnih držav v sodelovanju z Nemškim urbanističnim inštitutom (če je lastno ime, potem Nemški, drug. nemški) in Tehnično univerzo iz Berlina. Glede na to raziskavo je trenutno v Nemčiji v teku več kot 100 nepremičninskih projektov. Vključujejo različne tipe zgradb, kot na primer administrativne zgradbe, kulturne in športne institucije, vojaške zgradbe, zdravstvene institucije ter sodišča. Celotna vrednost teh projektov je preko 4 mrd EUR (Public Private Partnership Task Force).

Tabela 2: Mejniki v razvoju JZP v Nemčiji

	<b>Mejnik</b>
apr. 01	uveljavljanje Kanclerjeve delovne skupine
apr. 01	uveljavljanje JZP – Delovna skupina stranke SPD, PwC <sup>27</sup> svetovalci
okt. 01	zagon JZP-Iniciative Severni-Ren Westphalia, PwC svetovalci, uveljavljanje JZP-strokovna skupina
jun. 02	kancler G. Schröder objavi pobudo za promocijo JZP razvoj v Nemčiji
feb. 03	podelitev svetovalnega mandata na področju JZP za javni gradbeni sektor svetovalnemu konzorciju pod vodstvom PwC
sep. 03	oddaja poročila “JZP v javnem gradbenem sektorju”
dec. 03	končna odločitev glede nalog in strukture federalnega centra pristojnega za JZP
apr. 04	začetek delovanja federalnega centra pristojnega za JZP
jul. 05	prevzem izboljšave zakona o JZP (“ÖPP-Beschleunigungsgesetz”)

Vir: [http://www.pwcglobal.com/de/ger/about/svcs/PwC\\_PPP.pdf](http://www.pwcglobal.com/de/ger/about/svcs/PwC_PPP.pdf)

Zasebne družbe izvajajo JZP-pobude in projekte JZP v sodelovanju z Nemško naložbeno in razvojno družbo (DEG), Posojilno korporacijo za obnovo (KfW), Nemško agencijo za tehnično sodelovanje (GTZ) ali z Fundacijo za ekonomski razvoj in poklicno izobraževanje (SEQUA). V prihodnosti bo vloga zasebnega sektorja predvsem v tesnem sodelovanju z javnim sektorjem v obliki JZP. Federalna oblast podpira takšne projekte, če imajo pomembno razvojno komponento. Tako za Federalno oblast kot tudi zasebna podjetja, še posebej pa za razvijajočo se državo, so takšna sodelovanja bolj razvojno usmerjena kot zgolj samostojna zaveza javnega ali zasebnega sektorja (Public Private Partnership Task Force).

### 3.3.4. *Francija*

Tudi francoska zakonodaja se ni izognila vključitvi evropskega normativizma (vključno s terminologijo) na področju koncesij. Temu sta bili namenjeni zlasti dve vrsti pravil, zakonodaja o javnih naročilih in protikorupcijska zakonodaja (Loi Sapin), prva iz leta 1991 oziroma 2001, druga pa iz leta 1993 (Loi Sapin, 1993). Ob obravnavi koncesij po pravnem redu na ravni Evropske skupnosti, je bila omenjena tudi vsebina pojma »koncesij storitev« (services concessions). Pojem koncesij storitev je poznan tudi v francoskem pravnem redu. Literatura ga primerja s pojmom pogodb o prenosu izvajanja javnih služb (fr. conventions de délégation de service public) na način, da med njima postavlja veznik »ali«, iz česar gre sklepati, da gre za dva, vsebinsko vsaj primerljiva pravna pojma. Zapisano je vzrok za – z

<sup>27</sup> Pricewaterhouse Coopers

vidika kategorizacije pravnih razmerij pod načela in pravila evropskega prava – blažjo obravnavo koncesij javnih služb. Seveda to ne velja v primeru, ko pomeni prenos javne službe v izvajanje zgolj način poplačila izgradnje infrastrukturnega ali drugega objekta koncesije, torej razmerja, ki ga gre obravnavati kot koncesijo gradenj. Vendar pa so v francoskem pravnem redu ravno koncesije storitev urejene deloma celo strožje kot koncesije gradenj. Med obveznimi ravnanji, ki jih prinaša Loi Sapin (1993) velja izpostaviti: a) obveznost oddaje koncesije na podlagi objave (javnega razpisa). Pri tem mora biti objava izvedena v uradnem glasilu in v enem izmed specializiranih časopisov s finančnega področja. Čeprav navedena obveznost skozi oči slovenskega pravnega reda ne pomeni nič posebnega, pa gre za pomemben preskok v razmerju do zgoraj omenjenih stališč Državnega sveta, po katerih je bila izbira koncesionarja prosta, b) da zakonodaja ne dovoljuje omejevanja števila prijav (npr. omejene liste ...), c) ovrednotenje prijav s strani strokovne komisije, ki poda mnenje o tem, s katerimi ponudniki se opravijo pogajanja. Vendar pa je ovrednotenje prijav s strani strokovne komisije (očitno) obvezno zgolj v primeru koncesij lokalnih oblasti. Kljub normiranju postopka vrednotenja prijav, pa se lahko koncedent s kandidati (še vedno) »svobodno« pogaja; in sicer z enim ali več ponudniki. d) da mora v primeru lokalnih skupnosti podpisnik pogodbe predhodno pridobiti soglasje lokalnega sveta, ki načeloma odloča tudi o tem, da se prične s postopkom podelitve koncesije. V okviru Loi Sapin gre še omeniti, da ta vsebuje tudi določbo, ki je izjemo pomembna za presojo porazdelitve tveganja v koncesijskem razmerju, in sicer da trajanje koncesijskega razmerja ne sme presegati obdobja, potrebnega za povrnitev investicije za izvajanje pogodbe. Na prvi pogled je razviden namen pravne norme, tj. vnos načela proporcionalnosti v pravni sistem (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

Glede najnovejšega razvoja velja omeniti po eni strani sprejem novega Zakona o javnih naročilih (2005), ki med drugim ureja tudi inštitut javno-zasebnega partnerstva, po drugi pa normativno ureditev javno-zasebnega partnerstva, zlasti »Ordonnance sur les contrats de partenariat« v juniju 2004. Med bistvenimi značilnosti slednjega velja izpostaviti ureditev pogodbe o partnerstvu (Contract de Partenariat) in podrobno ureditev postopka izbire zasebnega partnerstva (med drugim tudi uporaba konkurenčnega dialoga). Ob zapisanem samo pojasnilo, da je področje še vedno uvrščeno v upravno pravo in predmet presoje upravnih sodišč (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

Poleg zgoraj zapisanega je uvajanje javno-zasebnega partnerstva pogojevalo spremembo druge zakonodaje (npr. v letu 2003 z namenom izvajanje projektov na področju zdravstvene nege Zakona o javnem zdravju, v letu 2004 zaradi izvajanja projektov na področju zaporov, sodišča in policije Zakona o državni lastnini ...). Tudi t. i. institucionalizacija JZP ni še v popolnosti izoblikovana. Po eni strani lahko ugotovimo, da je znotraj ministrstva za finance delujoča enota za javno-zasebno partnerstvo, po drugi strani pa številni drugi subjekti ustanavljajo t. i. sektorske enote (npr. ministrstvo za obrambo), zaradi česar se Francijo prišteva med države z decentralizirano institucionalizacijo področja (Mužina, 2006). V zaključku je potrebno zapisati, da je tudi Francija pričela izvajati številne projekte JZP, pri



čemer mednarodne institucije kot eno izmed posebnosti ugotavljajo, da je zgolj en projekt dodeljen tujim ponudnikom.

### **3.4. NEKATERE PRAKTIČNE IZKUŠNJE IZ PROJEKTOV, KI SO BILI IZVEDENI V IZBRANIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE**

V tem delu specialistične naloge bom predstavil nekaj primerov dobre prakse v JZP izbranih evropskih državah. Vsi primeri so povzeti po European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004, kjer je predstavljenih 26 primerov JZP predvsem iz infrastrukturnega sektorja. Besedilo je nastalo zaradi spoznanja Evropske komisije, da se je število povezovanj javnega in zasebnega sektorja v zadnjih letih povečalo, predvsem pa zaradi spoznanja, da so strukture JZP izredno kompleksne, kar zahteva podrobno poznavanje zgradbe JZP in implementacije značilnosti le-teh.

#### **3.4.1. Javno-zasebna partnerstva v škotskih vodnih projektih, Škotska, VB**

##### **Predstavitev projekta**

Zaradi nivoja potrebnih investicij v infrastrukturo, pred ustanovitvijo enotnega urada za vodooskrbo na Škotskem leta 2002, so se prejšnji trije uradi posluževali JZP in PFI<sup>28</sup> za financiranje investicijskih projektov večjih razsežnosti. Ravno tako so združevali več manjših projektov v en finančni paket, uradi pa so sklenili pogodbe v skupni vrednosti preko 600 milijonov funtov. Finančni okvir, ki je bil osnova za delovanje uradov, so določili z doseganjem naslednjih ključnih ciljev:

- Doseganje zakonsko predpisane stopnje donosa, predpisane s strani škotskih ministrstev.
- Določitev takse v višini, ki bo zadostna za kritje stroškovnih potreb uradov.
- Obvladovanje zadolževanje v mejah, določenih s strani škotskih ministrstev.

Viri njihovih prihodkov so obsegali:

- Zaračunani prihodki od uporabnikov.
- Zadolževanje odobreno s strani škotske administracije.
- Sredstva iz evropskih strukturnih skladov.
- JZP.

Po obsežnem posvetovalnem procesu, so sledila povabila k oddaji konkurenčnih ponudb. Le-te so bile primerjane s tradicionalnimi možnostmi javnega sektorja in, če upoštevamo možnost prenosa tveganja, se je JZP izkazal za najboljšo možnost. Z razvojem projektov JZP v mnogih sektorjih na škotskem, se je ustanovila tudi Sekcija za privatno financiranje (v nadaljevanju: SPF), katere cilj je bil voditi in nuditi podporo tako javnemu kot zasebnemu sektorju pri projektih JZP. SPF je začetni vir nasvetov in podatkov o JZP v povezavi s programi, ki jih vodi škotska administracija, njene agencije in drugi javni akterji, ter kako uporabiti JZP pri

---

<sup>28</sup> PFI – angleški naziv za Pobudo zasebnega financiranja

lokalnih oblasteh. Dodatno pa SPF, poleg svetovanja in usmerjanja, redno osvežuje podatke o napredovanju/rezultatih različnih javno-zasebnih projektih na Škotskem.

Opisana primera prikazujeta, da je izbira JZP primerna možnost, če jo pazljivo primerjamo s tradicionalnimi nabavnimi možnostmi, prikazuje pa tudi, kako lahko mobiliziramo zasebna sredstva za hitrejšo produciranje infrastrukturnih investicij in njihovo realizacijo v nadzorovanem, reguliranem okolju.

### **Značilnosti opisanega JZP**

Zaradi obsežnosti investicijskega programa sta predstavljena dva tipična projekta.

#### ***Almond Valley, Seafield v Esku-Stirling Water, Škotska***

Potem, ko je Stirling Water prevzel pet čistilnih naprav v lasti East of Scotland Water v West Lothianu in Edinburgu, je bilo v nadgradnjo naprav investiranih okoli 100 milijonov funtov. Stirling Water je konzorcij, sestavljen iz treh zasebnih podjetij, Thames Water (49 %), M J Gleeson (41 %) in Montgomery Watson (10 %).

Stirling Water je odgovoren za načrtovanje, izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje prenovljenih čistilnih naprav. Konzorcij se je dogovoril glede financiranja sheme ter pridobil Nagrado za financiranje projekta na tekmovanju *European Water Deal of 1999*. Glavni cilj je bil doseči skladnost z novo evropsko direktivo glede kvalitete čistilnih naprav, pa tudi prvotne naprave so omogočala zaključek procesa odstranjevanja odpadnega blata v Severnem morju. Sedaj se odpadno blato reciklira za uporabo v kmetijstvu, kot rezultat investicij, so vpeljane radikalne izboljšave v kvaliteti odpadnih voda. Obnovljene čistilne naprave so bile predane v uporabo in upravljanje Thames Water International, ki jih bo upravljal skozi 30-letno koncesijsko obdobje. Projekt v Almond Valley in Seafieldu je bil takrat največji projekt PZF, ki je bil izvršen v Veliki Britaniji. Projekt nudi storitve 585.000 prebivalcem (pričakovana rast do 685.000), trajanje je 30 let, celotna vrednost pa dosega 105 milijonov funtov. Projekt vključuje:

- Primarna in sekundarna obdelava odplak.
- Razgradnjo in termalno sušenje odpadnega blata.
- Izboljšana kontrola vonjav.
- Dezinfekcija odpadne vode z uporabo UV svetlobe.

Vse v skladu z evropsko direktivo o urbanih odpadnih vodah, direktivi o Severnem morju in v soglasju s škotsko Agencijo za zaščito okolja (če je lastno ime, potem z veliko, drugače škotsko, če je pridevnik).

#### ***Levenmouth***

Združeno podjetje med Northumbrian Water (NW) in Scottish Power (SP) je bilo uspešno in je pridobilo 45 milijonov funtov preko PZF za izgradnjo in upravljanje čistilne naprave za okoli 500.000 prebivalcev, in sicer v imenu East of Scotland Water (sedaj Scottish Water) za obdobje 40 let. Caledonian Environmental Services (CES), združeno podjetje v lasti prej omenjenih podjetij (NW in SP v enakih deležih), je bilo izbrano kot najugodnejši ponudnik za

Levenmouth čistilni sistem, ki naj bi zagotavljal storitve predelave odpadne vode in odpadnega blata za 500.000 prebivalcev, vzdolž obale Fife. Cilj 40-letne pogodbe je izboljšanje kakovosti morske ožine Forth ter kakovost kopalne vode med Keltyem in Levenom, v skladu z direktivo o urbanih odpadnih vodah (UWWTD).

Posledično je podjetje NW izdalo obveznice v vrednosti 65 milijonov funtov z zapadlostjo 38 let ter s pridobljenimi sredstvi financiralo projekt združenega podjetja na Škotskem. Ob podpisu pogodbe so pri East of Scotland Water izrazili željo po fleksibilnem sistemu, ki bi zagotavljal »pristno vrednost za denar«. CES in East of Scotland Water (ESW) sta podpisala pogodbo v oktobru 2000. Pred tem datumom je CES izvajal gradbena dela v okviru direktne pogodbe o omogočanju del, ki jo je podpisal z ESW, področje te pogodbe pa je bilo naknadno preneseno v storitveno pogodbo.

### Pridobljene izkušnje

- Dostop do centralnega strokovnega usmerjanja in svetovalnih enot pri projektih JZP lahko minimizirajo verjetnost za probleme, saj ponuja učenje na izkušnjah drugih.
- Tveganje lahko prenesemo s pomočjo JZP, vendar je pomembno razumeti tveganje in ga tudi pravilno prenesti na primernega partnerja. Ravnotežje med tveganjem in nagrado je potrebno razumeti in upoštevati v pogodbi.
- JZP zagotavlja, da bo urad za vodooskrbo deloval v skladu s svojimi okoljskimi obveznostmi, izboljšal nivo storitve za uporabnike, istočasno pa bo uravnatežilo svoje finančne obveznosti.
- Ob primerjavi z javnim sektorjem, s procesom konkurenčnih razpisov, lahko pot JZP pripelje do storitev z visoko vrednostjo za uporabnike, če upoštevamo prenos tveganja.

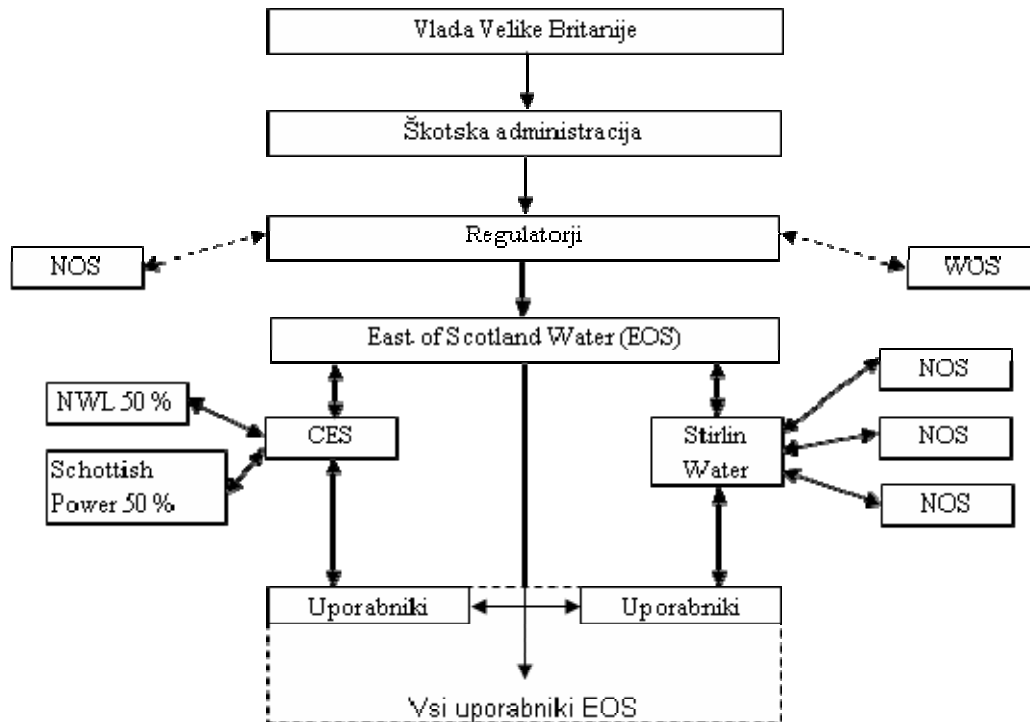
Tabela 3: Povzetek opisanega primera JZP

<i>Projekt/država</i>	JZP v škotskih vodnih projektih, Škotska, VB
<i>Cilji projekta</i>	JZP omogoča boljši izkupiček kot tradicionalne metode nabave v javnem sektorju
<i>Ključni udeleženci</i>	Regulatorji, nadzorni organ na področju vodooskrbe, zasebni konzorcij
<i>Finančna struktura</i>	Mednarodno in dolžniško financiranje
<i>Podpora EU?</i>	Ne
<i>Pogodbeni dogovor med strankama</i>	BOT <sup>29</sup>
<i>Delitev tveganja</i>	Glavnino nosi zasebni partner
<i>Institucionalna/managerska struktura</i>	Regulirani nadzor
<i>Določanje višine dajatve</i>	Določi regulator na osnovi konzultacije
<i>Dobre strani</i>	Višja »vrednost za denar«, hitrejša dobava
<i>Slabe strani</i>	Vprašljiva učinkovitost prenosa tveganja

Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

<sup>29</sup> BOT (zgradi, upravlja, prenesi)

Slika 1: Shema implementacije škotskih vodnih projektov



Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

### 3.4.2. *BerlinWasser, Nemčija*

#### **Predstavitev projekta**

Holding BerlinWasser je eno največjih vodooskrbnih podjetij v Evropi, saj oskrbuje preko tri milijone uporabnikov v Berlinu in okolici. Po združitvi Nemčije leta 1992, je nemška vlada implementirala privatizacijski program, da bi povečala celovit učinek večine velikih podjetij v lasti države, podedovanih iz socialistične dobe. Ker se je proces privatizacije vršil pod časovnim pritiskom, v program niso mogli vključiti komponente JZP. Kljub temu so nekatera od teh podjetij uspela privabiti zasebna podjetja, kot se je to zgodilo v primeru Berlin Wasserbetriebe, nekoč javnega podjetja v pokrajini Berlin.

Berlin Wasserbetriebe so privatizirali preko evropskega razpisa, kar je imelo za posledico ustanovitev JZP v obliki združenega podjetja, se pravi statusno partnerstvo, kjer kot partnerja sodelujeta mednarodni konzorcij in mesto Berlin. Mednarodni konzorcij sestavljajo RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH, obe nemški podjetji in Veolia Deutschland GmbH (bivši Vivendi, Francija). Novoustanovljeno podjetje je BerlinWasser Holding AG (BW). Trenutno BW upravlja 11 črpalnih postaj za pitno vodo ter 7 čistilnih naprav, vse pa so v skladu s standardi, ki regulirajo kakovost pitne vode ter odplak.

Ta primer prikazuje JZP po načelu združenega podjetja z operativno koncesijo v vodooskrbnem sektorju. To je poskus uskladitve pomanjkanja finančnih sredstev in socialnih problemov, ki so posledica gospodarstev v tranziciji.

## **Značilnosti opisanega JZP**

Dogovor, dosežen med Berlinom in konzorcijem, omogoča pokrajini Berlin nadzor nad podjetjem s 50,1 % lastniškim deležem. Manjšinski delež 49,9 % imajo v lasti tri zasebna podjetja, RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH, Veolia Deutschland, v enakih deležih. JZP ima v tem primeru dva glavna cilja: prestrukturiranje in reorganizacija podjetja, kar bo omogočilo prevzem novih managerskih metod in strokovnega znanja v sistem pitne in odpadne vode ter privabljanje novih investicij.

Trenutno dogovor o JZP predvideva:

- Investicije v višini 250 milijonov do leta 2009.
- Nadgradnja in izboljšave na ekonomskih, okoljskih in tehničnih standardih sistema.
- Fiksna pristojbina do leta 2003, težnja po zmanjševanju pristojbine na dolgi rok.
- Brez zmanjševanja števila zaposlenih do leta 2014.
- Prenos znanja (know-how).
- Letna koncesijska dajatev v višini 68 milijonov EUR.

Zasebni partner, izbran na evropskem razpisu, je bil ocenjen preko ponujenih rešitev na zastavljene kriterije na transparenten in konkurenčen način. Pogodba o JZP je strukturirana kot združeno podjetje, kjer zasebni partnerji prevzemajo večino tveganja. Dodatno je bil odobreno posojilo v višini 420 milijonov EUR s strani Evropske Investicijske Banke (EIB) za investicijske potrebe podjetja.

Od ustanovitve leta 1999, je podjetje uspelo razširiti svojo dejavnost v druge države, vključno s Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Rusijo in Kitajsko. Na žalost je podjetje doživelo likvidno krizo kot posledico obsežnih novih investicij, 9 % obresti za pogodbene obveznosti ter teže koncesijske dajatve. To so rešili preko dogovora med pokrajino Berlin in podjetjem glede poročstva za posojilo v višini 361 milijonov EUR, ki je bilo enakovredno razdeljeno med javne in zasebne partnerje.

BW je predstavil novo managersko idejo, rotacijski sistem in časovno razpredelnico za zaposlene. To je omogočilo znižanje stroškov dela brez odpuščanj, povečanje učinkovitosti in omogočilo konsolidiranje finančnih sredstev podjetja. Dalje, ker je bilo nadaljevanje zniževanja stroškov težko vključiti, sta se pokrajina Berlin in BW dogovorila o 30 % povečanju vodne dajatve v letu 2004. Ukrepi za izboljšanje dolgoročnega likvidnostnega problema ter povečanja ekonomske učinkovitosti so stvar diskusije, ki poteka zadnji dve leti. Predstavljeni so bili različni predlogi vključno z odprodajo dela delnic, ki so v lasti pokrajine Berlin, preusmeritev podjetja na vodno poslovno področje in poenostavitve upravljalvskega odbora. Namen ukrepov je ohraniti finančno sposobnost preživetja podjetja ob pristojbini, ki bo na razumnem nivoju.

## **Pridobljene izkušnje**

- Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu je sestavljena iz dveh delov: prvi del vsebuje dogovor o združenem podjetju med mednarodnim konzorcijem in javnim partnerjem, ki

govori o sredstvih podjetja; drugi del pa govori o koncesijskem dogovoru za upravljanje z vodnim sistemom, s koncesijsko dajatvijo v višini 68 milijonov EUR. Tak tip dogovora predstavlja mnogo prednosti. Kot prvo je preizkušen in potrjen v drugih sektorjih, v gospodarstvih v tranziciji, kjer ga uporabljajo oziroma so ga uporabljali za transformiranje državnih podjetij v zasebna, saj imata obe strani interes, da bo podjetje uspešno.

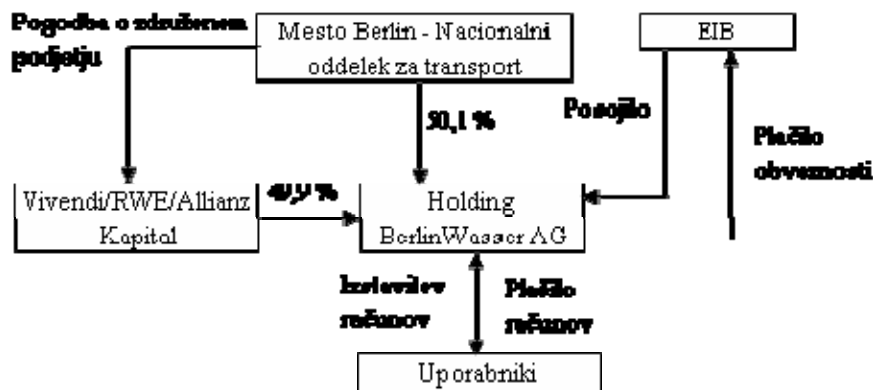
- Dogovor je vseboval vrsto pogojev, ki bi morali zaščititi oboje, tako končne uporabnike z začetno konstantno pristojbino, ki pa naj bi se kasneje zniževala, kot tudi zaposlene s tem, da odpuščanja niso bila dovoljena.
- Pogodba je predvidevala konstantne letne investicije za daljše obdobje, kar bi moralo zagotavljati zadosten kapitalni priliv za nadgradnjo obstoječega vodnega sistema.
- Ne glede na privlačnost pogodbene provizije v kontekstu potreb gospodarstev v tranziciji, se je upravitelj soočil z neobvladljivimi pogoji. To vključuje dejstvo, da je podjetje moralo plačevati koncesijsko dajatev za upravljanje z vodnim sistemom in da je bilo preobremenjeno s socialnimi okoliščinami.
- Čeprav se zdi, da je pogodba deloma neusklajena, saj je zasebni partner prevzel večino finančnega tveganja, je ob likvidnostni krizi javni partner pokazal pripravljenost pomagati zasebnemu partnerju in omiliti pogodbo v njegovo korist, saj je dovolil povišanje pristojbine in odpuščanje delavcev z namenom znižanja stroškov in povečanja učinkovitosti.

Tabela 4: Povzetek opisanega primera JZP

<i>Projekt/država</i>	BerlinWasser – Nemčija
<i>Cilji projekta</i>	Višja učinkovitost, prenos tehnologije in strokovnega znanja, pridobivanje novih finančnih resursov
<i>Ključni udeleženci</i>	Mednarodni konzorcij, javna uprava
<i>Finančna struktura</i>	Združeno podjetje
<i>Podpora EU?</i>	Posojilo Evropske investicijske banke (EIB)
<i>Pogodbeni dogovor med strankama</i>	Združeno podjetje, koncesijska pogodba
<i>Delitev tveganja</i>	Glavnino nosi zasebni partner
<i>Institucionalna/managerska struktura</i>	Odbor
<i>Določanje višine dajatve</i>	Nespremenljiva za določen čas od podpisa pogodbe
<i>Dobre strani</i>	Prenos tehnologije in strokovnega znanja
<i>Slabe strani</i>	Omejitve pri prilagajanju pristojbine, merila za nadzor stroškov

Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

Slika 2: Shema implementacije projekta BerlinWasser



Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

### 3.4.3. Projekt ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska

#### Predstavitev projekta

Vlada Republike Irske je preko JZP spodbujala zasebni sektor k investicijam, ki bi izboljšale javne koristi in infrastrukturo. V večini primerov so bila JZP izvršena preko DBO-pogodb ali pa preko DBFO<sup>30</sup> pogodb, pri katerih je zasebni sektor prispeval tudi finančna sredstva. V primeru sektorja vode in odpadnih voda je Vlada objavila Investicijski program za vodne storitve (2000–2006), kjer ima veliko komponento JZP in vključuje pilotne projekte v Ballymore Eustace, Clareville in Lee Road.

Tudi pred kratkim odprta čistilna naprava Dublin Bay je bila izpeljana s pomočjo JZP. Deluje kot DBO-projekt in je deloma financirana preko evropskega strukturnega sklada, ministrstva pristojnega za okolje, lokalnih oblasti in sveta mesta Dublin ter negospodinjstvih uporabnikov. Čistilna naprava je odgovorna za čiščenje odpadnih voda, ki nastaja pri gospodinjstvih ter komercialnih uporabnikih v širši okolici Dublina, ki vključuje Dublin City, Fingal, South Dublin in Dun Laoghaire-Rathdown. Naprava uporablja sodobno tehnologijo za predelavo sekundarne in terciarne odpadne vode ter odpadne gošče. Uporabljajo tehnologijo Sequencing Batch Reactors, s končno UV dezinfekcijo, ki zagotavlja najvišje standarde. Odpadna gošča se nadalje obdela v seriji postopkov, na koncu pa posuši in oblikuje v palete, ki so namenjene za umetno gnojenje obdelovalnih kmetijskih površin. Trenutno je to edina čistilna naprava, ki uporablja to tehnologijo. Bioplin, ki nastaja pri predelavi gošče, se uporablja za pridobivanje 60 % energije, ki jo porabi čistilna naprava.

Ta čistilna naprava je bila izbrana zaradi relativno nizke porabe prostora, bila je zgrajena na obstoječi lokaciji, saj bi ob izbiri drugačne tehnologije le-ta zahtevala dodatne površine in dolgotrajne postopke pridobivanja zemljišč. Ta primer pokaže, kako lahko javni sektor uporabi JZP z namenom privabiti razpoložljivo inovativno tehnologijo in strokovno znanje za povečanje ekonomske in okoljske učinkovitosti.

<sup>30</sup> DBO (načrtuj-zgradi-upravljaj), DBFO (načrtuj-zgradi-financiraj-upravljaj)

## **Značilnosti opisanega JZP**

JZP v projektu ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin predstavlja sama naprava, ki deluje po načelu DBO-projekta. Glavni cilji JZP so zagotavljanje kvalitete in učinkovitosti storitev za javnost s tem, da privabi najboljšo tehnologijo in tehnološko znanje, ki je na voljo. Eden od ciljev pa je tudi izgradnja strukture, ki bolje varuje investicijo kapitala.

Posel je bil preko javnega razpisa podeljen mednarodnemu konzorciju, ki ga sestavljajo podjetja Ascon (IRE), Black & Veach (VB) in Anglia Water (VB). Operativna faza pogodbe je bila dodeljena za obdobje 20 let. Pogodba zahteva, da upravitelj zagotavlja izvajanje postopka predelave na osnovah, ki so v skladu s primernimi določili Direktive EU o predelavi urbanih odpadnih voda glede kakovostnih standardov mulja in odplak.

Pogodbenik je plačan za upravljanje s čistilno napravo. Občina določa pristojbine in pobira dohodke od negospodinjskih uporabnikov, saj gospodinjstva ne plačujejo pristojbine za predelavo odpadnih voda. Negospodinjski uporabniki plačujejo pristojbino, ki vključuje tudi takso na nepredelane izpuste. Pravzaprav so negospodinjski uporabniki obvezani po direktivah EU, da prečistijo svoje odplake do določenih standardov, preden jih lahko spustijo v občinsko kanalizacijo. Pristojbina je postavljena tako, da pokrije kapitalske in operativne stroške. Delitev dobička ni predvidena. Sredstva ostanejo v javni lasti. Stroški, ki jih nosi lokalna oblast, povezani z obratovanjem čistilne naprave, se krijejo z zbranimi dohodki od negospodinjskih uporabnikov ter s sredstvi, ki jih je namenila nacionalna vlada.

Zasebni upravitelji čistilne naprave so obvezani k vzdrževanju čistilne naprave in h kritju obratovalnih stroškov. Tako ima mednarodni konzorcij interes, da povečuje učinkovitost, s tem se znižujejo operativni in vzdrževalni stroški, posledično pa tudi povečuje dobiček.

### *Podpora EU – Kohezijski sklad*

Evropski kohezijski sklad je podpiral ta projekt, ker predstavlja zelo dober primer vzdržnega regionalnega razvoja, ter je omogočal mestu Dublin, da je dosegel zahteve, ki jih je postavila Direktiva EU, ki govori o predelavi urbanih odpadnih voda. Celotni stroški projekta so bili 265 milijonov EUR, od tega je evropski kohezijski sklad prispeval 133 milijonov EUR v obliki subvencije. Vlada ni dajala zasebnim partnerjem nikakršnih garancij, ker je financirala drugo polovico projekta. Finančna podpora Kohezijskega sklada je omogočila izgradnjo nove čistilne naprave in investicijo v najbolj inovativno tehnologijo za izboljšanje stare čistilne naprave, brez zahtev po dodatnih zemljiščih.

## **Pridobljene izkušnje**

- Svet mesta Dublin je pod opozorilom direktive EU, ki je zahtevala izboljšanje morske vode v dublinskem zalivu, zaznal potrebo po novi čistilni napravi. Svet mesta se je odločil, da izpelje projekt po metodi DBO, ki omogoča najboljšo vrednost skozi celotno življenjsko obdobje projekta. Hkrati pa je gradnja na omejenem zemljišču ob obali zahtevala uporabo najsodobnejše tehnologije, ki je dražja od druge. Kohezijski vir je



omogočil financiranje razlike, ki je bila potrebna za privabljanje zasebnih podjetij, s tem pa tudi potrebno strokovno znanje in tehnologijo.

- Kapitalski in operativni stroški se krijejo preko pristojbine, ki jo plačujejo negospodinjiski uporabniki.
- Konzorcij, ki je podpisal DBO-pogodbo, prejema rento, ki krije vzdrževalne in operativne stroške.
- Z uporabo te sheme in lokalnih virov za kritje celotnih operativnih stroškov, vlada posredno subvencionira gospodinjstva, ker so oproščeni pristojbine za čiščenje odpadnih voda. Poskus vpeljave te pristojbine je naletel na močan odpor prebivalcev in zato tudi propadel.
- Dogovor o JZP ima za cilj zaščito kapitalske investicije ter zagotavljanje znosnosti projekta. Operater ima neposredno spodbudo za vzdrževanje premoženja in povečevanje operativne učinkovitosti.

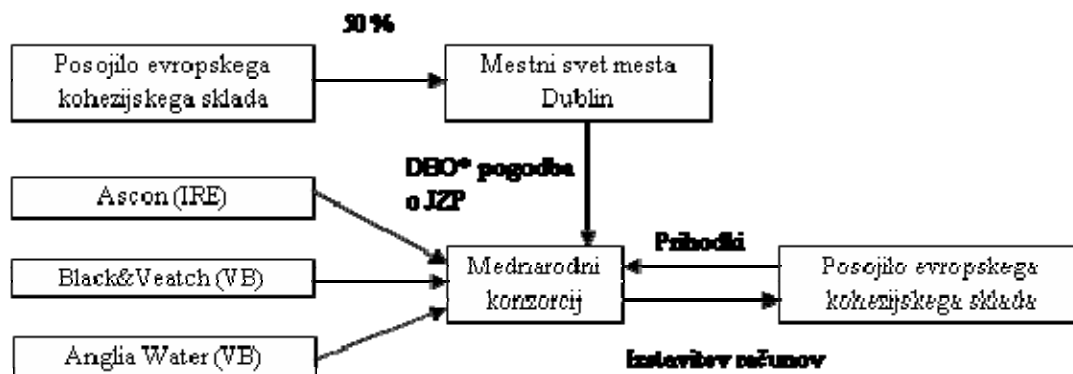
Tabela 5: Povzetek opisanega primera JZP

<i>Projekt/država</i>	Projekt ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin, Irska
<i>Cilji projekta</i>	Privabiti najboljšo tehnologijo/strokovno znanje, ki je na voljo; povišati ekonomsko in okoljsko učinkovitost; boljše varovanje kapitalske investicije
<i>Ključni udeleženci</i>	Mestna uprava mesta Dublin, nadzorni organ na področju vodooskrbe, zasebni mednarodni konzorcij
<i>Finančna struktura</i>	Investicija se financira z javnimi sredstvi (Vlada in posojilo EU), sredstva so v javni lasti
<i>Podpora EU?</i>	Kohezijski sklad je financiral 50 % stroškov investicije
<i>Pogodbeni dogovor med strankama</i>	Dogovor po načelu DBO <sup>31</sup>
<i>Delitev tveganja</i>	Tveganje je predvsem breme upraviteljev, ki krijejo operativne in vzdrževalne stroške
<i>Institucionalna/managerska struktura</i>	Ni podatka
<i>Določanje višine dajatve</i>	Mestna uprava določa pristojbino, ki krije operativne stroške ter stroške kapitala
<i>Dobre strani</i>	Pridobljena najnovejša tehnologija. Dogovor o JZP je usmerjen k zaščiti kapitalske investicije ter zagotavljanju znosnosti projekta
<i>Slabe strani</i>	Projekt je odvisen od državnih sredstev za financiranje razlike med rento plačano upraviteljskemu konzorciju in plačano pristojbino uporabnikov

Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

<sup>31</sup> DBO (načrtuj – zgradi – upravljaj).

Slika 3: Shema implementacije projekta ravnanja z odpadnimi vodami v regiji Dublin



Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

Opomba: DBO (načrtuj – zgradi – upravljaj).

#### 3.4.4. Lokalno letališče Kassel-Calden, Nemčija

##### Predstavitev projekta

Zaradi porasta dejanskega in predvidenega zračnega prometa v devetdesetih, so v Nemčiji začeli preučevati lokalna športna in bivša vojaška letališča z vidika potencialnega regionalnega letališča. Regionalna letališča bi morala po eni strani pospeševati razvoj regije kot centri transportnih grozdov, po drugi strani pa bi morala razbremeniti rastoča mednarodna letališča. Zato so podjetja, ki upravljajo z letališči kot na primer FRAPORT AG iz Frankfurta, mednarodnega letališča, ki je najbližje regiji Kassel-Calden, izrazila podporo pobudam za regionalna letališča konec devetdesetih. Zaradi ekonomskih in okoljskih kompleksnosti in potrebnega dolgoročnega planiranja je bilo praktično nemogoče pridobiti zasebne partnerje za projekte regionalnih letališč, vendar se situacija obrača predvsem zaradi povečanega zanimanja nacionalnih letalskih družb.

Prvo nemško lokalno letališče, ki deluje po načelu JZP od leta 1991, je Kassel-Calden, zgrajeno 1971 kot športno letališče. Caldén je s svojimi 8.000 prebivalci lociran blizu mesta Kassel z 200.000 prebivalci. Zaradi nemške združitve je razvoj lokalnega letališča za potrebe letalskih storitev, ter tudi kot industrijski park, pokazal velik razvojni potencial. Kassel-Calden je zaradi svoje lokacije v središču Nemčije pokazal rast v ekonomskem potencialu za storitvene ter logistično/transportne sektorje.

Potrebna sredstva za pretvorbo lokalnega letališča Kassel-Calden v mednarodno primerljivo in konkurenčno letališče so bila na začetku devetdesetih ocenjena na 100–250 mio EUR. Ocenjena sredstva so bila odvisna od izbrane različice razširitve in modernizacije vzletno/pristajalne steze ter varnostne opreme. Različica A je vključevala podaljšanje obstoječe steze s 1.670 m na 2.500 m. Vsebovala pa je tudi najvišjo stopnjo zvočnega onesnaženja za okoliške prebivalce. Različica B je temeljila na premestitvi steze. Različica B je bila ocenjena kot najdražja v obeh izvedbenih študijah, izvedenih v začetku devetdesetih. Različica C – kompromis med različicama A in B – je bolj priljubljena pri vodstvu letališča. Ta različica mora biti še potrjena s strani strokovnjakov in geoloških raziskav.

Daljša steza je v vseh razširitvenih polemikah pojasnjena kot nujna za večja letala, ki bi izvajala čarterske polete. Čarterski poleti so ocenjeni kot najpomembnejši poslovni segment regionalnega letališča v regiji Northern Hesse, poleg storitev povezanih s tovornim letalskim prometom. Primer potrjuje, da finančna pomoč s strani EU spodbuja zasebna vlaganja ter vlaganja lokalne skupnosti v okviru JZP, vendar to še vedno ni dobra rešitev za dolgoročno financiranje.

### **Značilnosti opisanega JZP**

»Flughafen GmbH Kassel« (FGK) že od 1991 deluje kot združeno podjetje, ki je v lasti tako mesta Kassel kot tudi različnih tihih zasebnih partnerjev po sistemu JZP. Nemški sistem tihih partnerjev so izbrali zato, ker omogoča enakovredno delitev tveganja brez dodatnih pogodb. Leta 1995 so v mestni občini Calden in podeželskem okrožju Kassel začeli sodelovati v FGK GmbH. Dve tretjini javnih delnic so razdelili na enake deleže in jih prenesli na nove javne partnerje. Od začetka leta 2000 do poletja 2003 se je lokalna gospodarska zbornica vključila v projekt kot tihi partner. Razlog za spremembo v partnerstvu je v tem, da na kratek rok oziroma tudi srednjeročno ni bilo za pričakovati začetka vračanja investicije, ob upoštevanju maksimalne ocene 250.000 potnikov letno v obdobju 1999 do 2003. Med leti 1991 in 2003, po začetni investiciji 7,5 milijonov EUR, so uspeli znižati začetni primanjkljaj v višini 0,25 milijona EUR v letu 1991 na skoraj izenačeno bilančno stanje v letu 2003, donosa investicije pa niso uspeli realizirati. Manjše investicije, gledano relativno glede na stroške strukturne širitve, so bile namenjene za posodobitev obstoječe tehnične infrastrukture, še posebno varnostne opreme in vozil. Finančni prispevek EU v višini 340.000 EUR, sofinanciranih s strani pokrajine Hesse, je omogočal to modernizacijo do leta 1999. Glavni razlog za odobritev tega prispevka, ki je bil strogo namenski, je v pomenu, ki ga ima izgradnja tega letalsko-industrijskega parka za razvoj regionalnega transportnega grozda.

Nadaljevanje razširitve po različici C je bilo predlagano v poročilu FRAPORT AG. Konec devetdesetih je glavnina regijskih politikov in gospodarskih združenj glasovala za to razširitveno različico. Leta 1999 so ustanovili povečan javno-zasebni usmeritveni odbor. Sestavljali so ga predstavniki FGK, IHK, mesta, podeželskega okrožja in provincialne oblasti Kassel, FRAPORT AG in mnogih drugih institucij, ki so imele pomen za regijo North Hesse. Od ustanovitve te dodatne institucionalne in politične strukture, lahko vodenje letališča opišemo kot »trikotnik odnosov« JZP ter meščanov. Regionalni procesi prostorskega načrtovanja so se začeli januarja 2002 in naj bi se končali konec 2003. Prostorski načrti vključujejo tudi okoljske standarde, predvsem zaradi direktiv EU in zvezne vlade, ki zahtevajo zaščito ekosistema.

Proces odobritve projekta in trajanje je ocenjeno na dve leti, začelo naj bi se po odločitvi FGK-ja o razširitveni različici, predvidoma v začetku leta 2004. Poleti 2003 je FGK prenesel svoje delnice in status tihega partnerja na vlado federativne države Hesse. Razlog za ta prenos je v omejenih možnostih, da kot samostojni organ zasebnega podjetja prevzame dolgoročno finančno tveganje, ki je povezano z njihovo osnovno dejavnostjo. Tudi sodelovanje federativne države Hesse je začasna rešitev: FRAPORT AG iz Frankfurta je že pokazalo

interes, da bi prevzelo »zasebne« delnice Kassel-Calden. To bo mogoče, ker je FRAPORT AG organizirano kot javna delniška družba.

V povezavi z nadalje načrtovanim razvojem lokalno-regionalnega letališča Kassel-Calden, je potrebno omeniti nekaj pomanjkljivosti. Kljub dvema uradnima in eni zasebni (financirana s strani lokalne organizacije NGO) študiji izvedljivosti, kompleksne analize stroškov in dobrobiti ter konkurenčne analize še niso izpeljali. Potencialna alokacija trga med konkurenti oziroma partnerji Paderbornom, Hanovrom in Frankfurtom, vsi trije so oddaljeni manj kot 200 km, ni ocenjena. Napovedi glede potrebnih investicij in letnega števila potnikov, za strukturno razširitev variirajo med 120 in 500 milijoni EUR ter med 780.000 in 1,46 milijona potnikov.

### **Pridobljene izkušnje**

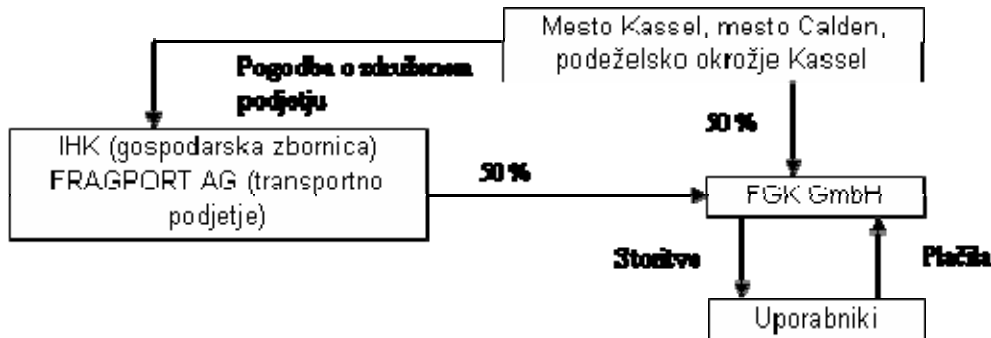
- Za izgradnjo uspešnega JZP v transportnem sektorju je potrebna temeljita in kompleksna analiza stroškov in dobrobiti ter analiza konkurenčnosti. Le-ta lahko zagotavlja dolgoročno preživetje projekta brez javnofinančne podpore, saj vključuje lokalno letališče v širši regionalni transportni grozd in razvojni koncept.
- Vzdržljivo partnerstvo in konsistentnost pri partnerjih sta pomembna za razvoj lastništva projekta in sposobnost nadaljnjega razvoja projektih priložnosti.

Tabela 6: Povzetek opisanega primera JZP

<i>Projekt/država</i>	Lokalno letališče Kassel-Calden, Nemčija
<i>Cilji projekta</i>	Razširitev lokalnega letališča za nadaljnji ekonomski razvoj regije
<i>Ključni udeleženci</i>	Mesto Kassel, mestna uprava Calden, IHK
<i>Finančna struktura</i>	Zasebni delež in javna sredstva
<i>Podpora EU?</i>	Posojilo EU
<i>Pogodbeni dogovor med strankama</i>	Združeno podjetje
<i>Delitev tveganja</i>	Razdeljeno med partnerje
<i>Institucionalna/managerska struktura</i>	Predpisani usmerjevalni odbor, ki odseva »trikotnik odnosov« javnih in zasebnih delničarjev ter udeležencev
<i>Določanje višine dajatve</i>	Nespremenljiva pristojbina
<i>Dobre strani</i>	Posojilo s strani EU je spodbudilo lokalne javne in zasebne investicije v fazi ustanovne konsolidacije združenega podjetja
<i>Slabe strani</i>	Manjkajoča strateška analiza stroškov in dobrobiti, pogosta menjavanja zasebnih partnerjev

Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

Slika 4: Shema implementacije projekta lokalnega letališča Kassel-Calden



Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

### 3.4.5. *Železniška povezava Perpignan – Figueras, Francija in Španija*

#### **Predstavitev projekta**

Železniška linija Perpignan-Figueras izvira iz naporov Španije, da razvije standardizirano mrežo tirov, ki bo kompatibilna z evropsko TEN-T-železniško mrežo ter iz meddržavnih pogajanj, ki so se začela 1992, končala pa v letu 1995 s potrditvijo koncepta razvoja linije s pomočjo JZP. Petdeset kilometrov dolga tovorna ter potniška trasa bo omogočala vitalno povezavo med francoskim in španskim železniškim sistemom ter med španskim in evropskim železniškim sistemom. Predvideva se, da bo ta povezava omogočala prihranek časa za 10 do 12 ur za tovorni in 2 uri za potniški promet s tem, ko bo izničila razlike med širinami tirov. Kot posledico prikazujejo znatno povečanje povpraševanja po železniški ponudbi. Tehnične specifikacije vključujejo 5 mostov ter 8 kilometrov dolg tunel. Celotna vrednost investicije se giblje v višini ene milijarde evrov, od tega 32 % za izgradnjo tunela.

Za projekt je značilna močno in učinkovito meddržavno sodelovanje, ki je vzpostavilo enotno implementacijsko strukturo za razvoj in realizacijo razpisne procedure. Čeprav so morali razpisni postopek ponoviti, so vse strani pridobile pomembno izkušnjo, ki so jo uporabili pri zaključku ponovitve razpisa. BOT<sup>32</sup>-model ter koncesijsko pogodbo so si sposodili pri cestnem sektorju, nato so jo priredili za potrebe tega železniškega projekta. Močna državna podpora ter razporeditev resursov pa sta bila pomembna faktorja za uspešen zaključek razpisnega postopka. Ta primer osvetljuje sposobnost JZP, da realizira izgradnjo pomembne infrastrukture v doglednem času, kljub zamudam pri razpisih ter zapletenim meddržavnim pogajanjem. Dokazuje pa tudi, da je možno dobršni del tveganja prenesti na zasebnega partnerja s tem, ko se dodobra definirajo napovedi povpraševanja in denarni tokovi.

#### **Značilnosti opisanega JZP**

Koncept uporabe JZP je bil določen z mednarodnim dogovorom iz leta 1995, pogodba pa je bila odobrena z razpisnim procesom dveh držav kot je to določeno v EEC-direktivi 93/37 pod nadzorom francoske in španske vlade. Projekt bo implementiran preko BOT-pristopa, s 50-letno uporabno koncesijo. Osnova za ta pristop je v francoskem pristopu za gradnjo avtocest s koncesijami. Glavne značilnosti tega pristopa so sledeče:

- Odgovornost za načrtovanje nosita državi.

<sup>32</sup> BOT (zgradi-upravljaj-prenesi)

- Odgovornost za izgradnjo in financiranje je v celoti na strani zasebnega kapitala, čeprav bodo gradbeni stroški nižji za subvencijo v višini 540 milijonov evrov, ki si jo bosta razdelili Francija in Španija, vsebuje pa tudi evropska sredstva. Ta sredstva bodo odobrena v desetih polletnih izplačilih.
- Zasebni partner bo moral vložiti lasten delež (ocenjeno na 103 milijone EUR) ter pridobiti garancije zasebnih bank.
- Upravljavska koncesija je sklenjena za 50 let, po preteku tega obdobja pa preidejo sredstva nazaj v last držav.
- Med trajanjem koncesije bo infrastrukturo upravljal in vzdrževal zasebni partner, da bo na razpolago železnicam v zameno za stalne cene. Pogodba podaja stroge zahteve glede vzdrževanja in razpoložljivosti (več kot 99,9 %) ter določa penale za nerazpoložljivost.
- Dajatve, odmerjene železniškim operaterjem, so bile javno odobrene ter indeksirane glede načina uporabe. Najvišje dajatve so določene v pogodbi, za prva tri leta pa bodo vpeljane na osnovi enotne stopnje.
- Infrastruktura mora biti predana v uporabo v šestdesetih mesecih po podpisu pogodbe, finančno zaprtje investicije pa mora biti izvršeno v enem letu po podpisu pogodbe.

Razpis je bil objavljen v marcu 2003, procedura je temeljila na določeni pogodbi (ni pogajanj), kar ni dovoljevalo spreminjanja tehničnih specifikacij, pogodba pa je vključevala tudi izredno kratke odzivne čase. Ponudbe so odprli v oktobru 2003, novembra istega leta pa so se začela pogajanja z dvema največjima konzorcija, ki so se zaključila s podpisom pogodbe 17. februarja 2004.

Zaradi karakteristik projekta lahko rečemo, da je bil prenos tveganja zelo ambiciozen, saj je večina gradbenega in finančnega tveganja breme zasebnega partnerja. Z veliko preverjanj in usklajevanj jim je uspelo znižati ta tveganja. To jim je uspelo po finančni strani z občutno subvencijo s strani vključenih držav, ki je pokrila 57 % gradbenih stroškov, z močno podporo zunanjih financerjev projekta, s koncesijsko pogodbo ter z bančnimi garancijami. Dodatno je ocena zasedenosti proge zelo realistična, kar zagotavlja očitno stabilnost v finančnem modelu, čeprav je močna motivacija, da bi zasebni partner maksimiziral uporabo tirov. S strani države pogodba vključuje visoke penale za nerazpoložljivost proge ter tudi možnost odpovedi pogodbe. Uspešna implementacija pa seveda zahteva učinkovito koordinacijo in dobre delovne odnose med zasebnim partnerjem ter obstoječimi menedžerji infrastrukture in železniškimi operaterji ter kontinuirano učinkovito meddržavno sodelovanje.

### **Pridobljene izkušnje**

Ta projekt predstavlja pomembnost pazljivega načrtovanja ter vzpostavitve učinkovitega nadzora in managerske strukture. Dodatno predstavlja lahko uveljavimo načela JZP tudi na zahtevnih projektih, ob predpostavki, da so interese vseh sodelujočih identificirani ter zadoščeni. Glavni nauki tega projekta:

- Obstoječe strukture JZP lahko prenašamo med sektorji, seveda ob pogoju, da je struktura pravilno prirejena ciljnemu sektorju.
- JZP je v železniškem sektorju izvedljivo in lahko vključuje prenos visokega deleža tveganja na zasebnega partnerja ob pogoju, da je kompenzacijski sistem učinkovit, trajen in da zadovolji potrebe vseh udeležениh strani. Poleg tega pa mora obstajati jasna zahteva po infrastrukturi, ki omogoča jasnost in zanesljivost v napovedovanju povpraševanja.
- Razpisne postopke je možno izpeljati zelo hitro, če obstoja zadostno načrtovanje ter če obstaja učinkovita nadzorno-menedžerska struktura.
- Projekt jasno prikazuje potrebo ter pomen predane politične ter državne podpore takim projektom, še posebej v razpisnih in pogajalskih fazah.
- Prednost za projekt je tudi jasnost ter preprostost na področju odgovornosti. Celotna izgradnja je odgovornost zasebnega partnerja kot tudi operativne in vzdrževalne zahteve. Te so tudi jasno določene v pogodbi.

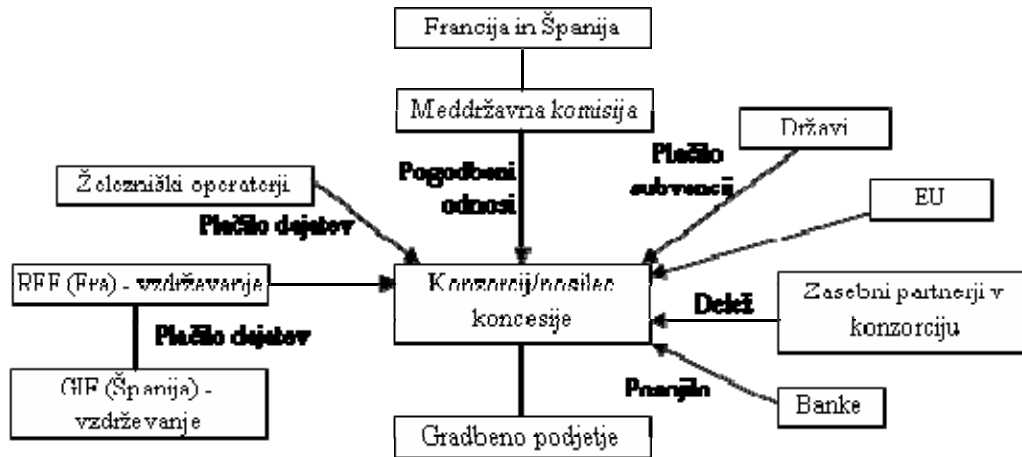
Tabela 7: Povzetek opisanega primera JZP

<i>Projekt/država</i>	Železniška povezava Perpignan – Figueras – Francija in Španija
<i>Cilji projekta</i>	Povezava med francoskimi in španskimi tiri, skrajšanje potovalnega časa in izničenje transportnega ozkega grla
<i>Ključni udeleženci</i>	Državi Francija in Španija, privatni konzorcij
<i>Finančna struktura</i>	Državne subvencije, posojilo EU, koncesionarjevo premoženje, posojila
<i>Podpora EU?</i>	Posojilo EU
<i>Pogodbeni dogovor med strankama</i>	BOT <sup>33</sup> -dogovor s 50-letno koncesijo
<i>Delitev tveganja</i>	Gradbena in operativna tveganja nosi zasebni partner
<i>Institucionalna/managerska struktura</i>	Meddržavna komisija regulira pogodbo s koncesionarjem
<i>Določanje višine dajatve</i>	V javnosti odobrena indeksirana pristojbina odmerjena upraviteljem železniških linij. Maksimalna pristojbina je določena v pogodbi
<i>Dobre strani</i>	Jasne spodbude glede učinkovitosti za zasebnega partnerja, jasne pravne in storitvene strukture
<i>Slabe strani</i>	Možna prevelika odvisnost od zasebnega partnerja

Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

<sup>33</sup> BOT (zgradi-upravljaj-prenesi)

Slika 5: Shema implementacije projekta železniške povezave Perpignan – Figueras



Vir: European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004

### 3.5. NEKATERE SLABOSTI, KRITIKE TER PREDNOSTI POVEZOVANJA ZASEBNEGA IN JAVNEGA SEKTORJA

Značilnosti javno-zasebnega partnerstva so poznane iz teorije in primerjalnih izkušenj. Med prednostmi gre seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pomemben pa je tudi prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje know-howa in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času trajanja partnerstva ter stimulacija zasebnika. V najnovejši praksi se z javno-zasebnim partnerstvom dosega zlasti optimiziranje izpolnjevanja javnih nalog, doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki, večja neodvisnost od sprejetih proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomičnosti upravljanja v javnem sektorju, izvajanje smiselnega outsourcing-a na podlagi potrebne reorganizacije javnega sektorja, podpiranje strukturnih sprememb, ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor in vzpostavljanje dobrih (poslovnih) odnosov med javnim in zasebnim sektorjem. Nenazadnje pa je pomemben ekonomski in tudi politični razlog za javno-zasebno partnerstvo tudi privatizacija in/oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

Seveda ima javno-zasebno partnerstvo tudi slabosti. Naj omenim samo najznačilnejše, in sicer obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, nadalje kreditiranje zasebnikov, ki je običajno dražje od kreditiranja države, povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih, strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog, nevarnost izgube statusa glavnega gospodarja posla, razvoj odvisnosti, nevarnost nesolventnosti zasebnega upravljavca. Kot eno izmed značilnosti velja omeniti tudi (splošno) posledico javno-zasebnega partnerstva, in sicer racionalizacija zaposlenih (zlasti sicer v javnem sektorju) oziroma njihovo prerazporeditev v zasebni sektor (Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).



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

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

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

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

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

Sodelovanje javnega sektorja s privatnim zahteva, da tudi javni sektor prevzame določena tveganja:

- Javni sektor mora ščititi javni interes in postavljati standarde kakovosti ter jih nadzorovati, a če je preveč izključen iz procesa, je lahko nadzor pomanjkljiv, izguba kontrole pa posledica odrinjenosti.
- Javni sektor prepogosto napačno oceni stroške plačila storitev. Splošni stroški in amortizacija pogosto v ceno storitve nista vključena. Posamezne storitve pa so celo subvencionirane. JZP-model izvajanja storitev zahteva oblikovanja cen z upoštevanjem vseh stroškov.

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

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

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

Pomembno pa je, da se zavedamo določenih dejstev:

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

Poleg že navedenih pomanjkljivosti pa kot nevarnost za neuspeh velja omeniti še nekaj, in sicer da:

- so stroški javnega razpisa velikokrat previsoki;

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

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

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

- visoke vsote denarja se namenja zunanjim sodelavcem za pripravo pogodb o sofinanciranju,
- nižji nivo opravljenih storitev,
- problem odpuščanja delavcev,
- država se sicer lahko zadolži po nižji obrestni meri kot privatni sektor, vendar pa zadolževanje države povečuje deficit,
- sindikati so največkrat tisti, ki nasprotujejo različnim oblikam JZP in trdijo, da gre za drago obliko javnih naročil, ki poslabšujejo javne storitve in so oblika splošne privatizacije ključnih javnih storitev.

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

Javni sektor mora pred sprejemom odločitve o sodelovanju s privatnim sektorjem pretehtati poleg finančnih tudi politične posledice te odločitve. Čeprav so finančni učinki lahko pozitivni, lahko negativno javno mnenje ali nesprejemljivost z drugimi politikami zahteva zavrnitev te odločitve. Organizacija mora pretehtati tako etične kot moralne vidike in posledice odločitve.

Finančni zaključek je točka, v kateri vse udeležene strani dosežejo soglasje o osnovni strukturi posla, mandatu in pogojih finančnega načrta. To točko je pogosto težko doseči, saj

mora biti soglasje doseženo med vsemi tremi stranmi: vlado, zasebnim vlagateljem ter banko kot posojilodajalcem. Vse stranke morajo videti pozitivne strani zasebnega vlaganja. Uspešen zaključek pogajanj zahteva poznavanje projektnega financiranja, zakonodaje s področja infrastrukture ter deželno tveganje. Zlasti zaskrbljujoča je zamuda, ki nastane kot posledica neuskkljenosti delovanja države, bodisi neuskkljenosti med ministrstvi ali neuskkljenost med vladnimi službami in lokalno samoupravo. Zasebni vlagatelji pogosto izpostavljajo problem ne doseganja v projektu predvidenega obsega storitev ali cene le-teh. V primeru, ko centralna oblast daje soglasje k spremembam cen, je skrb pogosto upravičena.

Posojilodajalec, najpogosteje banka, ki vstopa v posle JZP, ima pogosto problem z zavarovanjem posojila: hipoteke na javnem dobrem ne more vpisati, generalna cesijska pogodba med državo ali lokalno skupnostjo, zasebnim vlagateljem in banko pa ima tudi slabosti (npr. ni jamstva za ekonomijo obsega, obseg storitev je tveganje zasebnika in država plača le storitve, ki so bile dejansko izvršene).

JZP lahko razumemo tudi kot fetiš – predmeti, katerih vrednost ne nastaja z njihovo koristnostjo, ampak zaradi popolnoma namišljenih socialnih odnosov, na katere namigujejo. JZP obsegajo široko območje komercialnih in finančnih dejavnosti, ki vsebujejo državno vključevanje profitnih organizacij za nudenje (ali delno financiranje) javno predpisanih storitev na dolgi rok. V osnovi so JZP-instrumenti za izpolnjevanje obveznosti države (stvari za katere obstaja velik socialni konsenz, da jih mora država narediti), in so preoblikovani tako, da pritegnejo zasebno lastništvo kot ključen element v uporabi instrumenta. Kot rezultat te preobrazbe JZP nosijo socialni pomen, ki je, čeprav namišljen, tisto, kar jim daje drugačno vrednoto kot običajnim mehanizmom za izpolnjevanje javnih obveznosti. Pojavi se lahko vprašanje, če so JZP dejansko kaj novega. Ti kritiki imajo do določene mere celo prav. Zahodne liberalne kapitalistične demokratične države imajo konkretne izkušnje z angažiranjem zasebnih podjetij za pomoč pri izpolnjevanju njihovih obveznosti. Nekaj od teh ureditev lahko in moramo razumeti kot JZP. Področje dejavnosti in kritični pomen projektov, ki jih vlade hočejo imeti odprte za JZP, je preraslo raven obdobja velike gradnje transportne infrastrukture, ko so zgradili transkontinentalno železnico in transoceanske prekope. Glede razlik v merilu in področju državnih obveznosti, če primerjamo s preteklim zlatim obdobjem JZP, je sedanja situacija brez primere (Cohn, 2004).

Pojavlja se vprašanje, zakaj bi investitorji kapitala želeli financirati, upravljati ali si lastiti sredstva, katerih vrednost izhaja iz JZP? Odgovor na to vprašanje je precej samoumevno – želja po denarju. Vendar, postane to vprašanje bolj zanimivo, če uporabimo besedo fetiš v smislu, ki ga je uporabljal Marx (stvar, katere vrednost je definirana s socialnim razmerjem, ki ga vsebuje, in ne njegovo koristnostjo). Vsak investitor v shemi, ki opravlja storitve za državo, ki je ovrednoten glede na socialne povezave, ki označujejo izdelek ali storitev, ne pa glede njegove koristnosti, nosi tveganje, da bi lahko bila kupčija razdrta, če bi razlika med stroški in vrednostjo bila spoznana za pomembno in za neugodno za javnost. Nasprotniki znotraj političnega procesa in civilne družbe pogosto poskušajo pripeljati tovrstno priznanje

širši javnosti. To tveganje jemljejo resno tako investitorji v JZP kot tudi finančni svetovalci, ki pomagajo pri strukturiranju tovrstnih kupčij (Cohn, 2004).

Glede prednosti povezovanja javnega in zasebnega sektorja je treba seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital dalje pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire. Pomemben je tudi prenos finančnih, industrijskih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje know-howa in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za obratovanje v času trajanja partnerstva, pa stimulacija zasebnika, saj bo glede na tipični finančni mehanizem tovrstnih poslov le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček in objektivna presoja izvedljivosti projekta, kot je vrednotenje, ki ga opravi javna oblast. Pomembna prednost je tudi predvidevanje, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja mogoče zagotoviti cenejše in/oziroma kakovostnejše izvajanje dejavnosti kot v režiji. Z JZP se zagotavlja tudi večja preglednost pri razporeditvi stroškov neke dejavnosti v javnem interesu. Ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev. Nenazadnje je pomemben ekonomski politični razlog za JZP tudi privatizacija in/oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb (Mužina, 2005a).

#### **4. SKLEP**

Sodobna država je državljanom dolžna zagotoviti blaginjo in srečo, ponujati večji razcvet, ki ga je potrebno pripisati gospodarski rasti, hkrati pa mora ponujati tudi vse večje število storitev. Država se ne obrača več k državljanu, temveč k porabniku. Na tej točki se križata dve nasprotujoči si potrebi: po eni strani potreba, da bi zagotovili tak proces akumulacije, ki bo omogočal gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov zato, da bi dosegli več enakosti in da bi pridržali večji del narodnega proizvoda za socialne storitve. Država, ki je vse bolj zapletena in v kateri je vladanje razpršeno, tvega, da bo izgubila monopol nad odločanjem o porabi, saj je pahnjena v položaj, da mora pokrivati proračunski primanjkljaj. Danes se razviti trg in trdna država dopolnjujeta. Oba sta nujna pogoja za uresničevanje gospodarskega razcveta in socialne pravičnosti.

Kot posledica omenjenega, je v državah članicah Evropske skupnosti opaziti porast sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, kar je neposredna posledica naporov za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti javnih storitev, naporov za povečanje nezadostnih finančnih resursov javnega sektorja namenjenih pokrivanju investicijskih potreb ter želji po doseganju učinkovitosti zasebnega sektorja.

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni neko novo, prelomno odkritje, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti. JZP priznava dejstvo, da imata tako javni kot zasebni sektor določene prednosti v medsebojni primerjavi pri

izvrševanju določenih nalog. Če dovolimo, da vsak sektor opravlja tisto, kar opravlja najboljše, so javne storitve ter infrastruktura omogočeni na najbolj ekonomični način. Čeprav pogostejše sodelovanje zasebnega sektorja pri oskrbi z javnimi storitvami in infrastrukturo prinaša otipljive rezultate v določenih primerih, JZP ni edina rešitev, ki bi jo morala oblast upoštevati v želji po doseganju kakovostnih storitev po najnižjih možnih stroških. Pod nobenimi pogoji pa ne bi smeli gledati na JZP kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito oblast.

Kot izhaja iz specialističnega dela, lahko partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem zelo koristi izvedbi projektov, ki so v javnem interesu. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je orodje, ki zahteva kompleksno obravnavo in ne more samo po sebi izboljšati projekta do te točke, da bi mu zagotovilo rentabilnost. Projekt partnerstva je lahko uspešen le, če izpolnjuje pogoj socioekonomske rentabilnosti. To pomeni, da je koristen za družbo in hkrati izvedljiv v ekonomskem smislu.

Ob integraciji zasebnega sektorja v proces zagotavljanja neke storitve, zaradi značilnosti zasebnega sektorja, dosežemo, da se enak nivo kakovosti storitve izvaja z nižjimi stroški oziroma za enake stroške prejemamo višji nivo kakovosti storitve. In to je tudi poglavitno vodilo za odločitev za javno-zasebno partnerstvo. Nato imamo fiskalne razloge, in sicer predvsem vzdržnost javnih financ. To je potrebno gledati z vidika omejenosti proračunskih sredstev, saj država velikokrat ne more plačati za investicije v naprej in zato so javno-zasebna partnerstva razumljena kot način, da se razporedi to plačilo na daljši rok, seveda pa je pomembno tudi dejstvo, da se z javno-zasebnimi partnerstvi v projekte pripelje tudi zasebni kapital in s tem zmanjša pritisk na javna sredstva. Obstajajo pa tudi številni drugi razlogi kot na primer razlogi zasebnega sektorja, saj se s tem javni trgi spreminjajo v zasebne trge, nastajajo nova delovna mesta, pojavljajo se izboljšani proizvodi in storitve. Zelo pomemben razlog pa je tudi transparentnost, predvsem na področju stroškov, tveganj in kakovosti povezanih s storitvijo ali proizvodom.

Uporabnosti koncepta javno-zasebnega partnerstva smo se k sreči začeli zavedati tudi v Sloveniji, saj moramo zaradi relativne majhnosti našega gospodarstva, tendence v politiki, da se zmanjšuje javna poraba in s tem proračunski izdatki, poiskati nek alternativni vir za financiranje naložb v javnem interesu, zato je že skrajni čas, da v Sloveniji sprejmemo pravni okvir, ki bo omogočal in spodbujal takšna povezovanja javnega in zasebnega sektorja, ker je to eden boljših načinov za financiranje investicij v javnem interesu.

Namen zakona bi moral biti omogočanje in pospeševanje zasebnega vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu. Dalje bi moral biti namen zakona zagotavljanje racionalnega izvajanja gospodarskih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogočanje smotrne uporabe, upravljanja ali izkoriščanja naravnih dobrin, grajenega javnega dobrega ali drugih stvari v javni lasti, ter drugo vlaganje

zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v gradnjo objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Namen omenjenega zakona pa bi moral biti tudi zagotavljanje preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopkov nastajanja, sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva, varovanje javnih interesov v tem razmerju oziroma predpisovanje načinov uresničevanja javnega interesa in zagotavljanje vpliva javnega partnerja na to, da se predmet javno-zasebnega partnerstva izvaja v javnem interesu.

Zaradi davčnih omejitev in/ali majhnosti slovenskega gospodarstva, hkrati pa vedno večjih zahtev po proračunskih izdatkih in prepotrebni investicij, je več kot potrebno, da se v Sloveniji odpre možnost vstopa zasebnega kapital v javni sektor, saj bo le tako moč doseči in izpolniti vsa pričakovanja državljanov. Za uspešnost tega pristopa pa imamo dovolj zgledov v naši bližnji okolici. Pa tudi izkušnje, tako slabe kot dobre, so že zbrane, in samo čakajo, da jih bo nekdo uporabil v dobro vseh uporabnikov javnih storitev.

## LITERATURA:

1. Cohn Daniel: The Public-Private-Partnership »Fetish«: Moving Beyond the Rhetoric. Strokovno gradivo za letno srečanje Kandskega politično-znanstvenega združenja, Winnipeg 2.-5. junij 2004. [URL:www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Cohn.pdf].
2. Commission of The European Communities: Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions COM(2004). Bruselj 2004.
3. Della Porta Donatella: Temelji politične znanosti. Ljubljana: Sophia 2003. 277 strani. 123 stran. (?)
4. European Commission: Resource Book on PPP Case Studies. Brussels : DG Regional Policy, 2004.
5. Ferčič Aleš: Javno-zasebno partnerstvo: Delitev tveganj med partnerjema. Pravna praksa, številka 39, Ljubljana 2005, stran 15.
6. Ferčič Aleš: Izhodišča za definicijo. Pravna praksa, številka 29, Ljubljana 2005, stran 6.
7. Groff Ferjančič Miranda: Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo. Ljubljana 2004.
8. Groffen John: Uvod. Strokovno gradivo za konferenco: Public Private Partnership: A Way Forward, Ljubljana, 20. oktober 2005.
9. Jus Miran: JZP in projektno financiranje infrastrukture. Podjetje in delo, letnik XXXI, številka 3-4, Ljubljana 2005, strani 527–536.
10. Jus Miran: Javno in zasebno partnerstvo ter EU. Mednarodno poslovno pravo, letnik 17, številka 191, Ljubljana 2005, strani 17-20.
11. Montanheiro Luiz C., Haigh Robert H., Morris David S.: Understanding Public and Private Sector Partnership; Owen Glyn, Montanheiro Luiz C.: Forging Public-Private Sector Partnership to Create Economic Regeneration: The South Yorkshire experience in Britain, Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 1997, strani 215-228.
12. Montanheiro Luiz C., Haigh Rrobert H., Morris David S.: Understanding Public and Private Sector Partnership; Martin Steve, Oztel Hulya: Strategic and Operational Management of Public-Private Partnerships: Lessons from the Business Link initiative, Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 1997, strani 113–123.
13. Montanheiro Lluiz.C., Haigh Robert H., Morris David S.: Understanding Public and Private Sector Partnership; MacKechnie Geoffrey, Litton Frank: Theory and Practice in Public and Private Sector Management, Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 1997, strani 41–52.



14. Montanheiro Luiz C., Haigh Robert H., Morris David S.: Understanding Public and Private Sector Partnership; Darwin John: The Partnership Mindset, Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 1997, strani 23–39.
15. Montanheiro Luiz C. et al.: Public and Private Sector Partnership: Working for Change; Akhlaghi Fari: A Breakthrough Approach to Support Service Outsourcing, Sheffield: Sheffield Hallam University Press, 1996, strani 21–35.
16. Mrak Mojmir, Gazvoda Maja, Mrak Maruša: Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Priročnik. Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, 2005.
17. Mrak Mojmir: Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem: Primer BOT-oblike projektnega financiranja. Študijsko gradivo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2004.
18. Mužina Aleksij: Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu. Javna uprava 42, številka 2–3, Ljubljana 2006, strani 371–382.
19. Mužina Aleksij: Javno-zasebno partnerstvo. Poslovni Dnevnik, 7. 3. 2005.
20. Mužina Aleksij: Ureditev javno-zasebnega partnerstva. Pravna praksa, številka 17, Ljubljana 2005, stran 9.
21. Mužina Aleksij: Nujnost pravnega okvira. Strokovno gradivo za konferenco: Public Private Partnership: A Way Forward, Ljubljana 20. oktober 2005.
22. Novak Marko: Koncesija. Pravna praksa, številka 40, Ljubljana 2004, stran 37.
23. Oplotnik Žan, Križanič France, Romih Ddejan: Možnosti financiranje železniške infrastrukture v Sloveniji in primerjava organiziranosti železnic v izbranih evropskih državah. Gospodarska gibanja, številka 375, Ekonomski Institut pravne fakultete, Ljubljana 2005, strani 29–50.
24. Rakar Iztok: Privatizacija javnega sektorja. Pravna praksa, številka 25, Ljubljana 2005, stran 17.
25. Reich Michael R.: Public-Private Partnerships for Public Health. Harvard Center for Population and Development Studies, Massachusetts 2002.  
[URL:[www.hsph.harvard.edu/hcpds/partnerbook/Partnershipsbook.PDF](http://www.hsph.harvard.edu/hcpds/partnerbook/Partnershipsbook.PDF)].
26. Ruigrok Arno: AM Development. Strokovno gradivo za konferenco: Private Partnership: A Way Forward, Ljubljana 20. oktober 2005.
27. Rop Anton: Privatizacija, gospodarski kriminal in gospodarski razvoj. Pravna praksa, številka 7, Ljubljana 1996, stran 1179.
28. Scally John: Public Private Partnerships in Ireland: An Overview. Central Bank & Financial Services Authority of Ireland Quarterly Bulletins. Dublin jesen 2004.  
[URL:[www.centralbank.ie/data/QtBullFiles/2004%2003%20Public%20Private%20Partnerships%20An%20Overview.pdf](http://www.centralbank.ie/data/QtBullFiles/2004%2003%20Public%20Private%20Partnerships%20An%20Overview.pdf)].
29. Stališča udeležencev razprave: Koncesije in javna naročila. Podjetje in delo, številka 8, Ljubljana 2003, stran 2035.

## VIRI:

1. 4ps & Bolton Metropolitan Borough Council: Castle Hill Primary School & Joint Service Centre.  
[URL:[www.4ps.co.uk/Documents/Publications/Bolton%20Case%20Study1.pdf](http://www.4ps.co.uk/Documents/Publications/Bolton%20Case%20Study1.pdf)], 15.6.2005.
2. Bertig E. et al.: Public-Private Partnerships in Seattle.  
[URL:[www.seattle.wa.lvw.org/pubs/PubPrivPartnerships.pdf](http://www.seattle.wa.lvw.org/pubs/PubPrivPartnerships.pdf)], maj 2001.
3. EIC White Book on BOT/PPP, European International Contractors.  
[URL:[www.eicontractors.de/seiten/bookshop/eic\\_white\\_book.pdf](http://www.eicontractors.de/seiten/bookshop/eic_white_book.pdf)], april 2003.
4. Brook Cowen P. J.: The Private Sector in Water and Sanitation - How to Get Started.  
[URL:[rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/126brook.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/126brook.pdf)], september 1997.
5. Buse K., Waxman A.: Public-private health partnerships: a strategy for WHO.  
[URL:[whqlibdoc.who.int/bulletin/2001/issue8/79\(8\)748-754.pdf](http://whqlibdoc.who.int/bulletin/2001/issue8/79(8)748-754.pdf)], 2001.
6. Controller of Her Majesty's Stationery Office: Public – Private – Partnerships: The Government's Approach.  
[URL:[www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/PPP2000.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/PPP2000.pdf)], 2000.
7. Državni Svet, Društvo Občanski forum, Društvom ekonomistov Slovenije: javno dobro in javne dobrine, meje komercializacije.  
[URL:[www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila\\_pos/JavnoDobro/ POSVET.pdf](http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila_pos/JavnoDobro/ POSVET.pdf)], 12.1.2006.
8. European Commission: Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships.  
[URL:[europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)], marec 2003.
9. Fitzgerald John: Partnerships Victoria.  
[URL:[www.mfcr.cz/download/ppp/dokumenty/australia/partnerships\\_victoria/documents/australia\\_pvoverview\\_final.pdf](http://www.mfcr.cz/download/ppp/dokumenty/australia/partnerships_victoria/documents/australia_pvoverview_final.pdf)], marec 2001.
10. Hayek von Stephanie: Public-Private Partnerships in Global Governance: How are they legitimized?  
[URL:[www.cpogg.org/paper%20amerang/Stephanie%20von%20Hayek.pdf](http://www.cpogg.org/paper%20amerang/Stephanie%20von%20Hayek.pdf)], 13. 2. 2006.
11. Irish Government Public Private Partnership (PPP) website.  
[URL:[www.ppp.gov.ie/](http://www.ppp.gov.ie/)], 3. 8. 2004.
12. Liverpool City Council: embracing the electronic age.  
[URL:[www.4ps.co.uk/Documents/publications/Liverpool%20City%20Council%20and%20BT%20Joint%20Venture%20Case%20Study.pdf](http://www.4ps.co.uk/Documents/publications/Liverpool%20City%20Council%20and%20BT%20Joint%20Venture%20Case%20Study.pdf)], 2001.

13. Norment Richard: PPPs – American Style.  
[URL:[www.mfcr.cz/download/ppp/dokumenty/usa/en-amstyle.pdf](http://www.mfcr.cz/download/ppp/dokumenty/usa/en-amstyle.pdf)], oktober 2002.
14. Office of the Deputy Prime Minister, Office of Government Commerce: Green Public Private Partnerships.  
[URL:[www.hm-treasury.gov.uk/media/851/A5/PPP\\_GreenPublicPrivatePart.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/851/A5/PPP_GreenPublicPrivatePart.pdf)], julij 2002.
15. Partnership UK. [URL:[www.partnershipsuk.org.uk/](http://www.partnershipsuk.org.uk/)], 3. 8. 2004.
16. Pravni viri Evropskih skupnosti. [URL:[evropa.gov.si/evroslovar/pravni-viri/#01](http://evropa.gov.si/evroslovar/pravni-viri/#01)].
17. Public Private Partnership Task Force. [URL:[www.ppp-bund.de/en/projekte.htm](http://www.ppp-bund.de/en/projekte.htm)], 3. 8. 2004.
18. Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu, 2006.  
[URL:[www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=grObr&gr2=2&url=18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/d32b581257867555c1257169004d1822?OpenDocument](http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=grObr&gr2=2&url=18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/d32b581257867555c1257169004d1822?OpenDocument)], 9. 5. 2006.
19. Pricewaterhouse Coopers: Public Private Partnership.  
[URL:[www.pwcglobal.com/de/ger/about/svcs/PwC\\_PPP.pdf](http://www.pwcglobal.com/de/ger/about/svcs/PwC_PPP.pdf)], 3. 3. 2006.
20. Strategic Public Private Partnering - A Guide for Nova Scotia Municipalities.  
[URL:[www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf-ppp/PPP\\_1.PDF](http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf-ppp/PPP_1.PDF)], 15.2.2005.
21. Street Lighting Procurement Pack Brent Case Study.  
[URL:[www.4ps.co.uk/publications\\_case\\_studies\\_detail.asp?Title=Brent+Street+Lighting](http://www.4ps.co.uk/publications_case_studies_detail.asp?Title=Brent+Street+Lighting)], 3.8.2004.
22. The Dorset Police Authority (Western Division) PFI Project.  
[URL:[www.4ps.co.uk/publications\\_case\\_studies\\_detail.asp?Title=Dorset+Police+Authority+%](http://www.4ps.co.uk/publications_case_studies_detail.asp?Title=Dorset+Police+Authority+%)], 3.8.2004.
23. UMAR: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006  
[URL:[www.gov.si/umar/projekti/sgrs/pdf-b/3-2.pdf](http://www.gov.si/umar/projekti/sgrs/pdf-b/3-2.pdf)], julij 2001.
24. UN/ECE BOT Expert Advisory Group: Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure development. 2000.
25. United Nations Institute for Training and Research, German Management Academy of Lower Saxony: Public – Private Partnership For Sustainable Development.  
[URL:[www.un.int/unitar/ppp/Handbook%202001.pdf](http://www.un.int/unitar/ppp/Handbook%202001.pdf)], 15. 3. 2005.
26. Zakon o javnih financah (Uradni list RS 79/99).
27. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS 2-72/2004).