

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO PRI IZGRADNJI AVTOCEST

Ljubljana, september 2008

JANA KOTNIK

IZJAVA

Študentka Jana Kotnik izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Nevenke Hrovatin, in dovolim objavo dela na fakultetnih spletnih straneh

V Ljubljani, dne 8.9.2008

Podpis: _____

Kazalo

UVOD	1
1 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	2
1.1 Gospodarski pomen avtocest in družbeno-ekonomske koristi.....	2
2 JAVNO-ZASEBNO PARTERSTVO	3
2.1 Modeli sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.....	4
2.1.1 Pogodbe o opravljanju storitev	5
2.1.2 Pogodbe o vodenju in upravljanju	5
2.1.3 Koncesijske pogodbe	5
2.1.4 Oblike projektnega financiranja	6
2.2 Porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem.....	6
2.2.1 Tveganje ponovnih pogajanj	7
2.2.2 Izbira zasebnega partnerja na podlagi Demsetzove dražbe.....	8
2.2.3 Izbira zasebnega partnerja na podlagi LPVR dražbe.....	8
3 IZKUŠNJE EVROPSKIH DRŽAV Z JZP PRI IZGRADNJI AVTOCEST.....	10
3.1 Kratek zgodovinski pregled izkušenj evropskih držav	11
3.2 Priporočila Evropske unije pri zaračunavanju uporabe avtocest	13
3.3 Izkušnje Velike Britanije z JZP pri izgradnji avtocest	14
3.3.1 Gradnja cestninske avtoceste M6	15
3.3.2 Gradnja avtoceste M1-A1	17
3.4 Izkušnje Madžarske z JZP pri izgradnji avtocest	19
3.4.1 Gradnja cestninske avtoceste M1-M15.....	19
3.4.2 Gradnja cestninske avtoceste M5	21
3.4.3 Od cestninjenja do vpeljave vinjet.....	24
3.4.4 Današnje stanje avtocest	25
3.5 Razvoj avtocestne mreže z vključitvijo zasebnega sektorja v Španiji	25
3.5.1 Gradnja avtoceste A12.....	27
3.5.2 Cestninjenje in cenovna regulacija cestnin v Španiji	28
3.5.3 Španski koncesionarji - vodilni nosilci avtocestnih koncesij po svetu	30
3.6 Nadgradnja avtocestne mreže z vključitvijo zasebnega sektorja v Nemčiji	30
3.6.1 F-model izgradnje tunelov pod reko Warnow in Trave.....	31
3.6.2 A-model izgradnje avtoceste A8	32
4 POVZETEK IZKUŠENJ IN RAZLIČNIH POLITIK DRŽAV	33
4.1 Izkoriščene prednosti JZP v preučevanih primerih za javni in zasebni sektor	34
4.2 Izkušnje in težave avtocestnih projektov izvedenih z JZP	35
4.3 Vloga države	37
4.4 Usmeritve za Slovenijo.....	38
SKLEP	40
LITERATURA IN VIRI	41

Kazalo tabel

Tabela 1: Vrednost ponudbe podjetij pri podelitvi koncesije Routa 68.....	10
Tabela 2: Kriteriji za izbor koncesionarja	15
Tabela 3: Plačilo senčne cestnine v primeru različnih scenarijev	18
Tabela 4: Povprečna višine cestnine na M5 v letih 1997 -2004.....	23
Tabela 5: Subvencije vlade AKA Rt. in cestninski prihodki AKA Rt. v milijonih evrov ...	24

Kazalo slik

Slika 1: Oblike zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranja projektov na področju infrastrukturne dejavnosti.....	4
Slika 2: Posojila EIB zasebnemu sektorju v JZP v obdobju 1990-2004 v milijonih EUR..	12
Slika 3: Delež sredstev namenjen s strani EIB sponzorjem v JZP po sektorjih.....	12
Slika 4: Odnos med udeleženci projekta M5.....	22

Kazalo prilog

Priloga 1: Udeleženci JZP ter interakcije med njimi	1
Priloga 2: Izvedenke BOT oblike	2
Priloga 3: Splošna tveganja in načini zavarovanja pred njimi	3
Priloga 4: Posebna tveganja in načini zavarovanja pred njimi.....	4
Priloga 5: Izkušnje evropskih držav z JZP po sektorjih.....	6
Priloga 6: Cene vinjet z DDV na madžarskem v letu 2008 v evrih.....	8
Priloga 7: Razvoj španske avtocestne mreže v obdobju 1970 – 2003	9

UVOD

Razvejana, sodobna in dobro vzdrževana avtocestna infrastruktura je eden izmed osnovnih pogojev za gospodarsko rast države, saj omogoča vzpostavitev novih poti med gospodarskimi subjekti ter prihranek časa, ki se kaže tudi v izboljšani stroškovni učinkovitosti.

Tradicionalno so države izgradnjo avtocestnega omrežja financirala neposredno iz proračuna, saj sta bili za zasebni sektor velika investicija ter dolgoročnost projektov nepriljubljani. Tako je bilo vse do osemdesetih let prejšnjega stoletja, ko so bile države zaradi proračunskih omejitev prisiljene poseči tudi po drugih metodah financiranja. Postopoma se je uveljavil model, ki je temeljil na sodelovanju javnega in zasebnega sektorja. Od 90-ih let prejšnjega stoletja je v rabi pojem angl. public-private partnership (PPP oz. javno-zasebno partnerstvo). Slednjega so pri izgradnji avtocest uporabile tudi evropske države. Novinka na stari celini je bila v 60-ih letih Španija, v 80-ih pa je pobudo prevzela Velika Britanija. V zadnjem desetletju pa je JZP dobilo nov zagon, v okviru novih politik se njegove uporabe vedno pogosteje poslužujejo tako nove članice Evropske unije, katerih avtocestna infrastruktura močno zaostaja za povpraševanjem, in stare članice, ki se soočajo s težavo vzdrževanja obstoječe mreže in pomanjkanjem proračunskih sredstev.

V prvem poglavju najprej podajam opredelitve osnovnih pojmov, ki so pomembni za razumevanje celotnega diplomskega dela. V okviru tega sklopa je predstavljen tudi gospodarski pomen avtocest in njihove družbeno-ekonomske koristi. V nadaljevanju, v drugem poglavju, so podrobneje predstavljeni modeli sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, ki jim sledi predstavitev tveganj sodelujočih strani in načini zavarovanj pred njimi.

V tretjem poglavju sledi zgodovinski pregled JZP v Evropi v 20. stoletju ter podrobnejša analiza izkušenj Velike Britanije, Madžarske, Španije in Nemčije. Opisane so politike držav na področju JZP ter njihove izkušnje v začetnih projektih JZP. Osem predstavljenih projektov izgradnje in obnove avtocest zajema podrobnejši opis izbora koncesionarja, finančne strukture projekta, cestninjenja oz. plačevanja senčne cestnine ter porazdelitev tveganj.

Na koncu podajam ključne ugotovitve, ki zajemajo izkoriščene prednosti JZP s strani javnega in zasebnega sektorja. Podrobneje je predstavljena tudi vloga države v omenjenih projektih in težave, s katerimi sta se pri uresničevanju sodelovanja soočala javni in zasebni sektor. JZP so priljubljena tema tudi pri nas, zato v tem sklopu predstavim tudi politiko izgradnje avtocestne mreže v Sloveniji in možnost uporabe JZP na naših tleh.

1 OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

Na začetku podajam definicije osnovnih pojmov, katerih uporaba je v diplomskem delu pogosta, zato morajo biti razumljivi.

Obstaja mnogo definicij javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP), vendar pa nobena ni splošno sprejeta, saj se JZP stalno in hitro razvija. Mednarodni denarni sklad opredeljuje JZP kot vključevanje zasebnega sektorja pri zagotavljanju infrastrukturnih sredstev in storitev, ki jih je tradicionalno zagotavljala država (Public Private Partnership, 2004, str. 4). Enotna opredelitev pojma na ravni Evropske unije ne obstaja. Evropska komisija je v Zeleni knjigi (2004, str. 3) opredelila JZP kot vse oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem s ciljem razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu. Jus (2006, str. 20) opredeljuje JZP kot izvajanje določenih javnih storitev (služb) na podlagi pogodb o upravljanju in koncesij, danih zasebnemu sektorju za gradnjo, vzdrževanje in financiranje te infrastrukture ter opravljanje dejavnosti, kjer država in zasebni sektor v obojestransko korist nastopata v partnerskih odnosih. Kovač (2007, str. 21) poda natančno opredelitev JZP in pravi, da slednje obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno pobudo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev. Pri tem so značilne dolgoročne pogodbe, delitev tveganja med parterjema ter delitev učinkov poslovanja.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj definira javni sektor kot splošno vlado vključno z vsemi javnimi družbami in centralno vlado. V zasebni sektor vključuje zasebne družbe, gospodinjstva in neprofitne organizacije, ki služijo gospodinjstvom (Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, 2008).

Blatnik (2003, str. 14) avtocesto opredeljuje kot cesto, namenjeno samo motornim vozilom z najmanj dvema fizično ločenima voznima pasovoma, ki imata vsaj dva prometna pasova v vsako smer in odstavnim pasom ali odstavnimi nišami, ter ima križanja z drugimi prometnicami izvedena v različnih nivojih in se druge ceste nanjo navezujejo samo preko posebnih priključkov.

1.1 Gospodarski pomen avtocest in družbeno-ekonomske koristi

Razvita avtocestna mreža prinaša gospodarske in socialne priložnosti in ugodnosti, ki vplivajo na celotno gospodarstvo, medtem ko slabo razvita prinaša gospodarske stroške v smislu manjših ali izgubljenih priložnosti. Spregledati ne smemo tudi socialnih in okoljskih obremenitev.

Avtoceste vzpostavljajo nove poti med gospodarskimi subjekti. Proizvajalci imajo dostop do širšega tržišča ter nove delovne sile, potrošniki do novih proizvodov. Zaradi dostopa do večje in bolj raznolike vrste inputov ter obširnejšega trga se poveča tudi produktivnost

proizvajalcev. Prednost dobro razvite avtocestne infrastrukture je tudi prihranek časa, tako v potniškem kot transportnem prometu, kjer je posledično izboljšana tudi stroškovna učinkovitost (Rodrigue, Comtois & Slack, 2006, str. 198). Gradnja, vzdrževanje in uporaba avtoceste vpliva tudi na nastanek novih delovnih mest. Evropsko Združenje za ceste ugotavlja, da je bilo pri izgradnji 455 kilometrske avtoceste A10 v Franciji na 1 kilometer ustvarjenih v povprečju 4,06 delovnih mest. Od tega 1,1 cestnih delavcev, 0,5 policistov, 0,8 v delavcev v postrežbi, 0,6 v postajališčih ter 1,06 v okviru stranskih pogodbenikov. Tudi francoska vlada je v poročilu leta 1995 razkrila, da investicija v avtoceste v višini 150 milijonov evrov ustvari v povprečju 3.240 novih delovnih mest. Od tega 1.210 v gradbeništvu, 575 v aktivnostih potrebnih pred konstrukcijo (svetovanje, načrtovanje, administracija) in 800 delovnih mest, ki so povezana z upravljanjem denarnega toka od investicije (The Socio-economic Benefits of Roads in Europe, 2006, str. 3-5). Poleg tega je Palanza (2002, str. 7-9) v študiji za Evropsko investicijsko banko ugotovil, da ima deset od štirinajstih avtocestnih infrastrukturnih projektov najmanj 13 odstotno donosnost investicije, medtem ko je pri štirih od petih proučevanih projektih gradnje železnic bila med 0 in 4 odstotki. Z razvejano avtocestno mrežo ima boljši dostop do izobraževanja, zdravstvenih storitev in svoje službe tudi uporabnik vozila.

Avtoceste same po sebi ne prinašajo le prednosti. Pogosto se zanje porabijo obsežna kvalitetna zemljišča, vrednost zemljišč ob avtocesti pa se zmanjša tako zaradi onesnaženosti zraka kot hrupa. Ko je presežena zmogljivost avtocest, se pojavijo zastoji. Prav tako z naraščajočim prometom narašča število nesreč, ki imajo družbeno-ekonomske posledice na zdravniško oskrbo, zavarovanje, materialno škodo in izgubo življenja (The Socio-economic Benefits of Roads in Europe, 2006, str. 14-18).

2 JAVNO-ZASEBNO PARTERSTVO

Horvat (2007) pravi, da želi država s sklepanjem JZP povečati učinkovitost in kvaliteto storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja sama, povečati investicije v infrastrukturo, zagotoviti prenos učinkovitosti iz javnega v zasebni sektor ter deliti tveganja in učinkovitosti med javnim in zasebnim sektorjem.

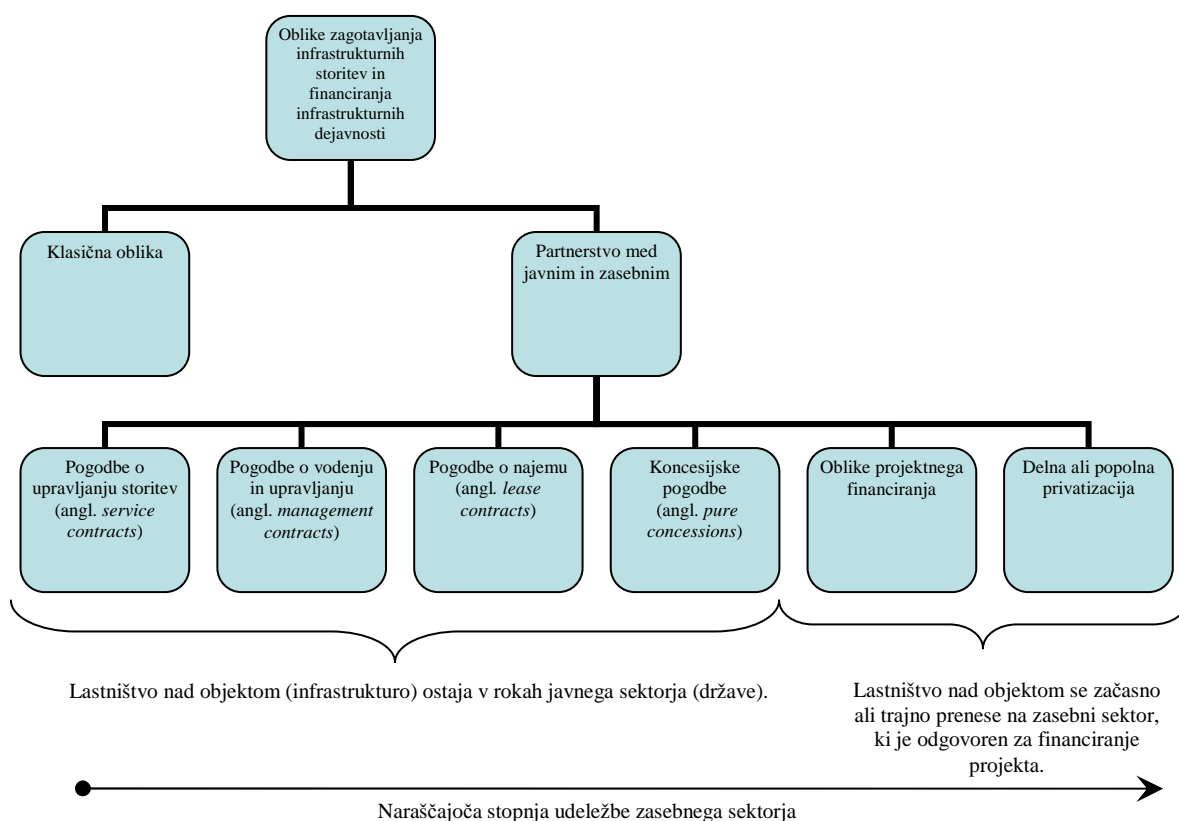
V Prilogi 1 so prikazani subjekti, ki so udeleženi pri načrtovanju, gradnji in upravljanju transportnih projektov na podlagi JZP. In sicer so najpomembnejše skupine: uporabniki, ki so tudi davkopllačevalci, javni sektor ter zasebni sponzorji, ki so povezani s posojilodajalci. Javni sektor zagotovi storitve državljanom v zameno za politično podporo in pritok davkov. Država tudi nadzoruje dejanja sponzorjev in lahko za pritegnitev zasebnega sektorja ponudi tudi garancije, delno sodelovanje pri investiranju v infrastrukturo ipd. V zameno so sponzorji pripravljeni prevzeti nase določena tveganja in delovati v skladu s podpisano pogodbo.

2.1 Modeli sodelovanja javnega in zasebnega sektorja

Države imajo na voljo več oblik JZP za zagotavljanje infrastrukturnih storitev in financiranja infrastrukturnih dejavnosti. Slednje so osnoven pogoj za uspešnost države, saj omogočajo in pospešujejo gospodarsko rast ter višjo življenjsko raven prebivalstva. Yescombe (2007, str. 1) deli infrastrukturno na: ekonomsko (transportna infrastruktura, vodovodna in električna omrežja ter mreže za odpadne vode – torej infrastruktura pomembna za vsakodnevno ekonomsko aktivnost) in socialno (šole, bolnišnice, knjižnice, zapori).

Na Sliki 1 so predstavljene oblike zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranja projektov na področju infrastrukturne dejavnosti. Najpogostejše oblike zagotavljanja avtocestne infrastrukture zajemajo podelitev koncesij, oblike projektnega financiranja ter pogodbe o vodenju in upravljanju. Naštete so v nadaljevanju tudi podrobneje predstavljene.

Slika 1: Oblike zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranja projektov na področju infrastrukturne dejavnosti



Vir: M. Mrak, M. Gazvoda & M. Mrak, *Priročnik za projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*, 2005, str. 38; Lastna priredba.

S klasično obliko financira javni sektor gradnjo infrastrukture na podlagi lastnih prihodkov (pobrani davki, prihodki od zagotavljanja državnih storitev, državne takse, neto dobiček podjetij javnega sektorja, prihodki od prodaje javnega premoženja in prihodki od obresti)

ali/in z najemanjem posojil pri domačih zasebnih virih (in sicer z izdajo obveznic), z najemanjem posojil pri komercialnih bankah ali individualnih varčevalcih in pri pokojninskih skladih. Država ima najvišjo kreditno uvrstitev glede na ostale ekonomske subjekte v državi, zato lahko pridobi finančna sredstva v tujini po nižji obrestni meri (Filipič, 1997, str. 5).

2.1.1 Pogodbe o opravljanju storitev

V primeru sklenitve pogodbe o upravljanju storitev je javni sektor še vedno lastnik premoženja in je odgovoren za vodenje in upravljanje infrastrukturne dejavnosti. Ostaja nosilec tveganja poslovanja, saj je zasebni sektor odgovoren le za zagotavljanje točno vnaprej določenega obsega storitev. Potrebno je poudariti, da je plačilo zasebnega sektorja odvisno od kvalitete opravljene storitve. Pogodbe se najpogosteje sklepajo za vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna popravila, zbiranje plačil ipd. ter so sklenjene za obdobje enega ali dveh let in so pogosto tudi obnovljive (Mrak et al, 2005, str. 42). Tako so sklenjene pogodbe o pobiranju cestnine v Nemčiji s podjetjem Toll Collect.

2.1.2 Pogodbe o vodenju in upravljanju

Lastništvo nad objektom ostaja v rokah države, ki je še vedno nosilka komercialnih tveganj in je odgovorna za kvaliteto in količino storitev, financiranje novih investicij in določitev prave cene. Zasebni sektor popolnoma samostojno vodi in upravlja javno službo in je za to plačan s proračunskimi sredstvi, kamor se tudi vrnejo prihodki od dejavnosti. Pogodbe se običajno sklenejo za obdobje treh do petih let, pogosto pa so le uvod v tesnejše sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. Zasebni sektor je plačan z določeno premijo, vendar pa je lahko v okviru JZP sklenjena tudi bolj zapletena pogodba, ki nudi večje spodbude za bolj učinkovito vodenje (Mrak et al., 2005, str. 42-43). Takšne pogodbe so pogoste v Španiji na primeru avtocest; tako podjetje Europistas vodi in upravlja 45 kilometrsko državno avtocesto Bilbao-Ermua, podjetje Bidelan pa 70 kilometrsko avtocesto Ermua-Behovia. V Veliki Britaniji so bile sklenjene pogodbe za upravljanje s cestno razsvetljavo, kar je vodilo v 30 odstoten prihranek energije in mnoge inovacije. Tako je pogodbenik vpeljal novo tehnologijo, ki je podaljšala življenjsko dobo žarnic iz 20.000 na 100.000 ur (Mackie & Smith, 2007, str. 4).

2.1.3 Koncesijske pogodbe

Kadar konkurenca znotraj dejavnosti ni mogoča, lahko le-to nadomesti konkurenca med ponudniki za pridobitev koncesije. S sklenitvijo koncesijske pogodbe je javni sektor (koncedent) še vedno lastnik infrastrukturnih objektov, zasebni sektor (koncesionar) pa postane odgovoren za zagotavljanje določenih infrastrukturnih storitev, kar vključuje vodenje, upravljanje, investicijsko vzdrževanje in investiranje v nove kapacitete. Koncesionar s tem pridobi ekskluzivno pravico do razpolaganja z osnovnimi sredstvi objekta, ki so predmet pogodbe navadno trajajoče od petindvajset do trideset let (Mrak et

al., 2005, str. 43-44). S strani javnega sektorja je upravljanje s koncesijo zahtevno, saj mora prav zaradi porazdelitve koristi med koncesionarjem (dobički) in končnimi uporabniki (nižje cene in višja kvaliteta storitev) zagotoviti kvaliteten nadzor nad dolgoročnim monopolom koncesionarja. Bousquet in Fayard (2001, str. 26-42) poudarjata pomembnost določitve naslednjih določil v koncesijski pogodbi v primeru avtocest: vrednost koncesijske pogodbe, dobo trajanja koncesijske pogodbe, določitev višine cestnin in način določanja cestnin, svobodo koncesionarja, porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem ter vlogo države.

2.1.4 Oblike projektne financiranja

V okviru projektne financiranja najpogosteje govorimo o BOT obliki (angl. *Build-Operate-Transfer*), kjer gre za obliko zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranja v okviru katere koncesionar infrastrukturni objekt zgradi, financira, ga ima v koncesijskem obdobju v lasti in ga upravlja. Po preteku obdobja, ki navadno zajema obdobje dvajsetih do tridesetih let, pa objekt preide v last države (Jus, 2007, str. 22). V Prilogi 2 so predstavljeni osnovni modeli projektne financiranja in njihove temeljne značilnosti. Razvidno je, da večja kot je vključenost zasebnega sektorja, manjše je njegovo tveganje, saj ima tako sektor večji vpliv na dober izid projekta.

2.2 Porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem

Tveganje v tem kontekstu opredeljujemo kot možnost izgube ali kot odmik dejanskih od pričakovanih rezultatov. Tveganja, ki jih je potrebno v JZP identificirati in s katerimi upravljata javni in zasebni sektor lahko razdelimo v dve skupini. Splošna tveganja, ki jih včasih imenujemo tudi državna tveganja, in so povezana s političnim, ekonomskim in pravnim okoljem v državi, ter posebna tveganja, ki so vezana na posamezen projekt in njegove posebnosti. Slednja je mogoče nadzorovati in obvladovati (Mrak et al., 2005, str. 133-135). Podrobnejša razdelitev in opis tveganj povezanih z JZP ter zavarovanje pred njim je prikazano v Prilogi 3 in Prilogi 4.

V skladu s teorijo se večino tveganj, ki niso odpravljena ali zmanjšana z različnimi instrumenti zaščite, pri JZP porazdeli med udeležence iz zasebnega sektorja tako, da posamezna tveganja prevzame tisti partner, ki jih glede na svojo usposobljenost in vlogo v partnerstvu ter sorazmerno z njihovimi pričakovanimi koristmi najbolj sposoben nositi in z njimi upravljati (Jus, 2006, str. 23). Posledično je tveganje neuspeha projekta manjše. Tveganje mora biti v pogodbi jasno definirano in prav tako nosilec tega tveganja, ki naj bi bil tisti sektor, ki bolje upravlja s tveganjem. Tveganje višje sile navadno prevzame država, preostala porazdelitev pa je v veliki meri odvisna od pogajalskih moči strank (Estache, Juan & Trujillo, 2007, str. 17).

Porazdelitev tveganja med sektorjema je pomembno še iz enega vidika; odločanja, kdaj se JZP razvrsti v zasebno in kdaj v privatno sfero. Statistični urad Evropske unije, Eurostat, je

v dokumentu »New Decision of Eurostat on Deficit and Debt Treatment of Public-private Partnerships« (2004, str. 1) za kriterij objavil prav tveganje. In sicer se sredstvo pojavi v bilanci stanja tistega sektorja, ki je lastnik sredstva. Ekonomsko lastništvo se pripiše sektorju, ki nosi tveganje izgradnje, ter vsaj eno izmed teh tveganj: tveganje povpraševanja in tveganje uporabnosti. Pri zadnjem zasebni partner npr. ne zagotovi količine, ki je bila pogodbeno dogovorjena, sredstvo ne ustreza varnostnim predpisom ali pa partner ne nudi dogovorjene kvalitete storitev. Javni sektor v tem primeru ne nosi tveganja, če lahko znatno zniža periodična plačila zasebnemu sektorju. Uvedba kazni, ko zasebni partner ne spoštuje določil pogodbe, bi morala biti samodejna in bi morala imeti vpliv na prihodke in poslovni izid zasebnega partnerja.

2.2.1 Tveganje ponovnih pogajanj

Analiza podeljenih koncesij v Južni Ameriki na področju gradnje avtocest je pokazala, da so bili pogoji v 60 odstotkih sklenjenih pogodb prvih treh letih pomembno spremenjeni. Izkazalo se je, da je tveganje ponovnih pogajanj zelo aktualno in pomembno, saj imajo vse sodelujoče strani v JZP motivacijo za dopolnitev obstoječe pogodbe. Javni sektor lahko želi spremembo pogodbe zaradi sprememb prednostnih nalog, sponzorji in koncesionarji pa zaradi sprememb v makroekonomskem okolju, preveč optimističnih ocen povpraševanja ter prenosa izgub na davkoplačevalce. Ponovna pogajanja, za katere pobuda prihaja iz zasebnega sektorja za javni sektor niso zaželeni iz treh razlogov. Iz vidika javnega sektorja morebitne nove denarne obveznosti niso predvidene v državnem proračunu. Poleg tega možnost ponovnih pogajanj opogumlja ponudnike, da v boju za pridobitev koncesije uberejo pot postavitve nerealno nizke ponudbe, pri čemer vedo, da se bodo lahko kasneje ponovno pogajali o sklenjeni pogodbi. Poleg tega je večja možnost izgradnje t.i. »belih slonov«; projektov, ki nikoli ne povrnejo vrednosti investicije. Obstaja velika verjetnost, da si v primeru ponovnih pogajanj koncesionar izbori, da država krije izgubo, vendar pa dobička z njo ne želi deliti (Strong, Gausch & Benavides, 2008, str. 2-3).

Strong in sodelavca (2008, str. 6-8) v analizi 887 infrastrukturnih projektov temelječih na JZP v Južni Ameriki ugotavljajo, da na večjo verjetnost ponovnih pogajanj v transportnem sektorju vpliva sedem dejavnikov.

1. **Kriterij podelitve koncesije.** Koncesije, ki so bile podeljene na podlagi kriterija najmanjše cestnine, so vodile do ponovnih pogajanj o pogodbi kar v 71 odstotkih primerov. Do ponovnih pogajanj vodi predvsem preveč optimistična ocena povpraševanja, zaradi katere dejanski prihodki projekta ne dosegajo načrtovanih.
2. **Narava koncesijskega sporazuma.** Več aktivnostim je v pogodbi zavezan koncesionar, večja je verjetnost za spremembo pogodbe. V pogodbah, ki so vključevale le upravljanje in standarde kakovosti infrastrukture, je prišlo do ponovnih pogajanj med sektorjema v 15 odstotkih primerov. Kjer so bile s pogodbo določene dodatne aktivnosti, je prišlo do ponovnih pogajanj kar v 78 odstotkih.

3. **Nadzor.** Kjer pred sklenitvijo koncesijske pogodbe ni bilo nadzorne institucije, je prišlo do ponovnih pogajanj v zvezi s pogodbo v 72 odstotkih primerov. Kjer pa so institucije delovale že od začetka, je ta odstotek znatno manjši - 19 odstotkov.
4. **Pravno okolje.** Močnejše kot je pravno okolje, manjša je verjetnost za ponovna pogajanja.
5. **Stopnja donosa nasproti cenovni kapici.** Cenovna kapica je metoda, kjer se pri snovanju cen upošteva prihodnja inflacija. Določanje stopnje donosa je vodilo v ponovna pogajanja v 30 odstotkih, uporaba cenovne kapice pa v 78 odstotkih primerov. Cenovna kapica res nudi večjo spodbudo zasebnemu sektorju za zniževanje stroškov, vendar pa stabilnost stopnje donosa omogoča koncesionarju prilagoditev višine investiranja navzdol (navzgor), če so dohodki in dobiček manjši (večji) kot je potrebno za doseganje najmanjšega sprejemljivega donosa.
6. **Učinek prelivanja in učinek slovesa države in sektorja.** Zgodovina prejšnjih ponovnih pogajanj poveča verjetnost ponovnih pogajanj v ostalih sektorjih. Ponovna pogajanja glede pogodb v transportnem sektorju povečajo to možnost tudi v ostalih sektorjih.
7. **Ostali pomembni dejavniki.** V primeru prisotnost lokalnih ali državnih operaterjev (v nasprotju s tujimi) prihaja do ponovnih pogajanj 10 do 25 odstotkov projektov. Potrebno je poudariti, da v primeru ponovnih pogajanj s tujimi sponzorji pogajanja trajajo dlje.

2.2.2 Izbira zasebnega partnerja na podlagi Demsetzove dražbe

Tveganje ponovnih pogajanj glede določil v pogodbi se lahko zmanjša že na začetku poteka izbire koncesionarja s t.i. Demsetzovo dražbo. Podjetja tako tekmujejo za pridobitev koncesije, torej so se prisiljena obnašati konkurenčno. Z besedami Edwina Chadwicka (angleški fizik in socialni reformator iz 19. stoletja): »konkurenca za polje nadomesti konkurenco v polju«. Po tem načelu podeljujejo koncesije za gradnjo in upravljanje avtocest v Čilu, kjer dobi koncesijo ponudnik, ki ponudi zaračunavanje najnižje cestnine. Če je cestnina enaka povprečnim stroškom, potem podjetje ne more zaslužiti monopolnih dobičkov. Posledično bo projekt tako učinkovit kot v primeru konkurenčnega okolja, čeprav je nosilec koncesije monopolist. Koncesija podeljena z Demsetzovo dražbo ne reši težave negotovosti povpraševanja, saj je pogodba sklenjena za točno določen čas in v primeru, da je povpraševanje premajhno, se investicija vlagatelju ne povrne (Engel, Fischer & Galetovic, 2002a, str. 2-3).

2.2.3 Izbira zasebnega partnerja na podlagi LPVR dražbe

Očitno je, da je težava časovno trdno določenih koncesij lahko rešljiva z vpeljavo pogodb, katerih iztek se časovno podaljša, ko je povpraševanje nizko, in se skrajša, ko je povpraševanje višje kot je bilo prvotno pričakovano. Za koncesijsko pogodbo sklenjeno na podlagi najmanjše sedanje vrednosti prihodkov (angl. *Least Present Value of Revenues Auction*, v nadaljevanju LPVR) je značilno (Engel, Fischer & Galetovic, 2002b, str. 5):

- regulator določi maksimalno višino cestnine,
- podjetje, ki zmagaja na razpisu je tisto, ki ponudi najnižjo sedanjo vrednost dohodkov iz cestnin,
- koncesija se izteče, ko je sedanja vrednost dohodkov iz cestnin enaka ponudbi koncesionarja,
- dohodek iz cestnin je diskontiran po vnaprej določeni stopnji, ki je zapisana v pogodbi. Ta stopnja naj bi bila dobra ocena obrestne mere, ki jo za vračilo dolga plačuje koncesionar.

Izračun LPVR je prikazan v enačbi (1). V letu, ko vrednost LPVR preseže vrednost investicije, se investicijska pogodba prekine.

$$LPVR_i = \sum_{t=1}^{T_i} \frac{R_{it}}{(1+r)^t} = I \quad (1)$$

R = vrednost prejemkov od cestnin

i = trasa

t = leto

I = vrednost celotne investicije

r = diskonta stopnja.

Največja pomanjkljivost LPVR dražbe je možnost, da postane nosilec koncesije inderefenten do uslug, ki jih nudi kupcem, in se ne trudi za povečanje povpraševanja, saj bi to pomenilo skrajšanje pogodbe. Ob predpostavki dobičkonosnosti projekta na dolgi rok se popolnoma izniči tveganje povpraševanja. Tudi če predpostavka ne drži in projekt ne zagotovi dohodkov enakih vsaj sedanji vrednosti ponudbe, je dohodek še vedno večji kot pri časovno točno omejeni pogodbi. LPVR dražba zmanjšuje tveganje tudi s prenosom odločitve o investiranju v zasebne roke. Zasebni sektor se namreč v primerjavi z javnim izogiba projektov, ki imajo le malo možnosti ustvarjanja denarnih tokov, ki bi povrnili vrednost investicije. JZP sklenjena na podlagi te dražbe tako privlači investitorje, ki zahtevajo nižje obrestne mere v primerjavi z Demsetzom (premija za tveganje je manjša tudi do 30 odstotkov). Višina cestnin je enaka v obeh primerih, vendar lahko v primeru nizkega povpraševanja podjetje, ki je izbrano na podlagi Demsetzove dražbe, propade. Pri LPVR dražbi se koncesijsko obdobje zaradi nizkega povpraševanja podaljša, kar izključuje možnost neuspeha. Lastniki obveznic res ne vedo, kdaj bodo poplačani, vendar pa je to še vedno manjša slabost v primerjavi s tveganjem neplačila. Tudi zahteva po garancijah je manjša, saj LPVR sheme zmanjšajo tveganje investitorjev. Poleg tega LPVR dražba omogoča večjo fleksibilnost javnega sektorja v primeru povečanja prometa na avtocesti. Če se v pogodbo vključi možnost odkupa koncesije po ceni, ki je razlika med sedanjo vrednostjo začetne ponudbe in sedanjo vrednostjo že prejetih prihodkov od cestnin, lahko javni sektor ponovno vzpostavi LPVR dražbo, s katero želi povečati cestne zmogljivosti. Tudi določitev cene je enostavnejša kot pri uporabi Demsetzove dražbe. Prednost LPVR

dražbe je tudi, da koncesionarji lahko sami določajo višino cestnin do določenega postavljenega maksimuma, pri čemer se jasno zavedajo, da nižje cestnine res povečujejo promet, vendar se ob tem zvišajo stroški vzdrževanja. Denarna pomoč (subvencije) s tega vidika niso opravičljive, saj jih zasebni sektor ne more utemeljiti; njihovo podelitev pa bi bilo težko opravičiti javnosti (Engel, Fischer & Galetovic, 1998, str. 89).

LPVR metoda je primerna za dejavnosti, kjer se povpraševanje ne odziva na dejanja koncesionarja (mostovi, tuneli, vodni rezervoarji, ceste) in neprimerna v dejavnostih, kjer sta kvaliteta storitve in povpraševanje ključna za uspeh (luke, letališča). V zadnjih primerih je primernejša izbira Demsetzove dražbe (Engel et al., 2002a, str. 4).

Februarja leta 1998 so bile Čile prva država na svetu, ki so podelile koncesijo na podlagi LPVR dražbe, in sicer za obnovo avtoceste Santiago-Valparaíso-Vina del Mar (Routa 68). Projekt je vseboval velike izboljšave in podaljšanje 130 km dolge avtoceste ter izgradnjo treh novih tunelov. Država je bila pripravljena podpisati koncesijsko pogodbo za največ 25 let. Ponudbo je predstavilo pet podjetij, od katerih je bilo eno izločeno na podlagi tehnične neustreznosti ponudbe. Preostali ponudniki in njihove ponudbe so prikazani v Tabeli 1.

Tabela 1: Vrednost ponudbe podjetij pri podelitvi koncesije Routa 68

Podjetje	Vrednost ponudbe v milijonih dolarjev	Diskontna stopnja
CICASA Chile	452	fiksna
ECORUTAS	389	variabilna
Rutas del Pacifico	381	variabilna
Autopistas de Peajes SA	442	variabilna

Vir: A. G. Lobo & S. Hinojosa, Broad Roads in Thin Country. Infrastructure Concession in Chile, 1999, str. 41.

Ponudniki so lahko izbirali med dvema diskontnima stopnjama, po katerih so lahko diskontirali predvidene letne prihodke; po nesprejemljivi 6,5 odstotni diskontni stopnji ali po variabilni stopnji, ki je bila enaka obrestim kratkoročne obveznice (90 do 265 dni). Na obe stopnji je bila dodana premija za tveganje v višini štirih odstotnih točk. Tri podjetja, med njimi tudi zmagovalno Rutas del Pacifico, so izbrala 6 odstotno diskontno stopnjo. Zanimivo je dejstvo, da je bila sedanja vrednost prihodkov izračunana s strani ponudnikov nižja predvidene vrednosti čilskega Ministrstva za javna dela. Možna razlaga je izbira previsoke premije tveganja, ki je zanemarila dejstvo, da LPVR dražba zmanjšuje tveganje koncesionarja (Engel, Fischer & Galetovic, 1999, str. 17-18).

3 IZKUŠNJE EVROPSKIH DRŽAV Z JZP PRI IZGRADNJI AVTOCEST

Javne investicije v transportni sektor so v obdobju 1980 do 2004 v Evropski uniji padle iz 1,4 odstotka BDP na slab 1 odstotek. Posojila EIB cestnemu sektorju se vztrajno manjšajo v korist železnicam. Samo v letih 2000 – 2003 so posojila EIB padla iz 2.285 milijonov evrov na 2.326. Padec sredstev namenjenih cestnemu sektorju se zdi neverjeten glede na

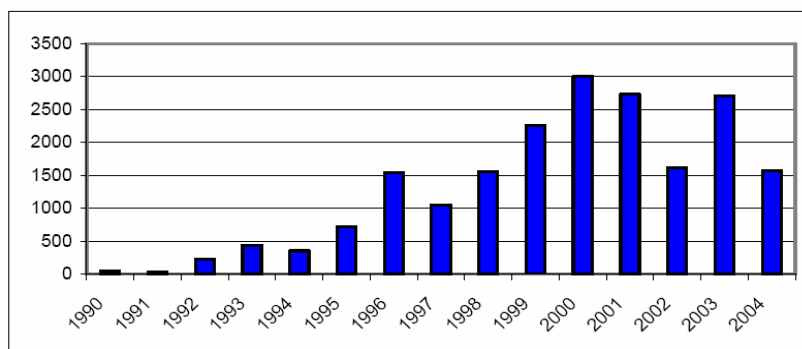
dejstvo, da se je število avtomobilov povečalo za četrtno v zadnjem desetletju, ter da se je za dobrih 13 odstotkov povečal tovorni promet. Francija je že leta 2000 opozorila na neracionalno uporabo javnih sredstev, saj se od namenjenih 8 milijard evrov kar 60 odstotkov nameni izgubi ustvarjajočemu železniškemu sektorju, le 25 odstotkov pa se nameni razvoju cestne infrastrukture. Poudarili so, da slednja ustvari 50 milijard evrov prihodkov na letni ravni, železniška pa le 730 milijonov. Cestna zveza Evropske unije ugotavlja, da vsak evro, ki ni namenjen preventivnemu vzdrževanju avtocest, povzroči uporabnikom dodatne transportne stroške v višini treh evrov, cestnim oblastem pa stroške rekonstrukcije v višini štirih evrov (The Socio-economic Benefits of Roads in Europe, 2006, str.1-19).

3.1 Kratek zgodovinski pregled izkušenj evropskih držav

Španija in Francija sta bili med prvimi, ki sta v Evropi uporabili JZP pri izgradnji avtocest. Španija je pričela podeljevati koncesije za gradnjo avtocestne mreže v 60-ih letih prejšnjega stoletja, Francija pa v 70-ih, pobudo pa je v 80-ih prevzela Velika Britanija. Nov proces sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je bil nenadoma prekinjen v obdobju naftnih šokov (prvi naftni šok 1973, drugi naftni šok 1979), saj so se podjetja pri gradnji zanašala na inpute, ki so temeljili na nafti, kar je močno podražilo stroške gradnje. Poleg tega se je stopnja rasti cestnega prometa ustavila. Po padcu berlinskega zidu se je v Evropi povečala potreba po fizični povezavi zahodnega in vzhodnega dela (prejšnje socialistične in komunistične države). S sprejemom tržne ekonomije v državah vzhodnega bloka sta postala razvoj prometnih poti in s tem gradnja avtocest ključnega pomena. Vendar so bile vlade držav Srednje Evrope soočene s slabim fiskalnim položajem, zato je bila razumna izbira pri izgradnji infrastrukture uporaba JZP. V tem času je Evropska unija tudi krepila svojo povezanost s sprejetjem Maastrichtske pogodbe in odločitvijo vzpostavitve svoje denarne enote. Decembra leta 1992 je Evropska komisija sprejela Belo knjigo o razvoju skupne transportne politike, katere cilj je bil pospešiti gradnjo fizične infrastrukture, ki povezuje Evropo. Na podlagi tega je bil sprejet načrt o izgradnji Vseevropske mreže (Trans European Network – TENs), ki je vključeval izgradnjo novih železniških tirov in avtocest, ki bi povezovali države članice Evropske unije in tiste, katerih pristop je bil načrtovan v prihodnosti (Jones, 1998, str. 186-188). Leta 1996 je bila iz predstavnikov vlade in zasebnega sektorja ustanovljena t.i. Kinnock-ova skupina, ki preučuje in predlaga, kako pospešiti uporabo JZP na področju transporta (Jones, 1997, str. 198). S sprejemom Pakta rasti in stabilnosti v letu 1997 so se države članice Evropske unije zavezale k vodenju vzdržne proračunske politike. Eno izmed ključnih določil pakta je, da proračunski primanjkljaj posamezne članice ne sme preseči treh odstotkov njenega bruto domačega proizvoda. Tudi zaradi tega so bile države članice prisiljene iskati alternativne načine financiranja infrastrukture. Evropska komisija je vzpostavila paletu orodij, ki vzpodbujajo države k uporabi JZP, pri čemer je najpomembnejša EIB, ki je največji posojilodajalec na svetu in pogosto financira projekte JZP (Perez & March, 2006, str. 4-5).

Na Sliki 2 so prikazana posojila EIB, ki so bila namenjena zasebnemu sektorju v JZP v obdobju 1990 – 2004. V letu 2006 pa je bilo podeljenih posojil za 35,8 milijonov evrov.

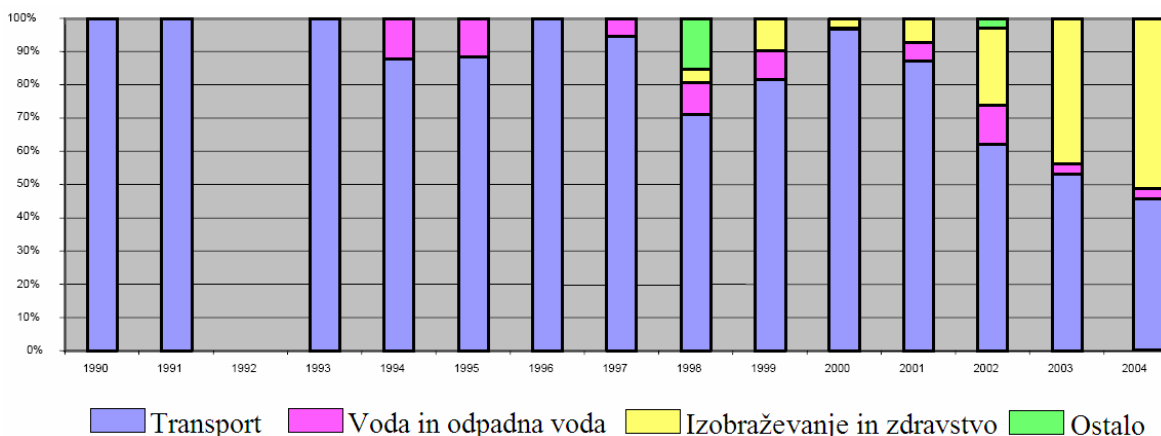
Slika 2: Posojila EIB zasebnemu sektorju v JZP v obdobju 1990-2004 v milijonih EUR



Vir: C. Thomson & J. Goodwin, *Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB*, 2005, str. 15.

Slika 3 prikazuje, katerim sektorjem v okviru JZP so bila namenjena posojila EIB v zadnjem desetletju in pol. Razvidno je, da je večina posojil namenjena transportnemu sektorju, in sicer podpora izgradnje Vseevropske mreže.

Slika 3: Delež sredstev namenjen s strani EIB sponzorjem v JZP po sektorjih



Vir: C. Thomson & J. Goodwin, *Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB*, 2005, str. 15.

V podporo okoljevarstvenim in transportnim projektom sta bila v okviru Evropske unije ustanovljena dva sklada. Za doseganje ekonomske in socialne kohezije je bil leta 1994 ustanovljen Kohezijski sklad. Za obdobje 1993-1999 mu je bilo dodeljeno 15,15 milijard ekujev¹ za sofinanciranje projektov s področja okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture v tistih državah članicah, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 odstotkov povprečja skupnosti. Pomembno je poudariti, da je do sredstev kohezijskega sklada upravičen le javni sektor. S podobnim namenom je bila leta 1999 ustanovljena tudi ISPA (Instrument for Structural Preparation and Adhesion), strukturni sklad za podporo okoljevarstvenim in transportnim projektom v državah Srednje in Vzhodne Evrope, ki imajo v prihodnosti možnost priključitve Evropski uniji (Perez et al., 2006, str. 5).

¹ Eku je bila umetno sestavljena valuta, ki je kot košarica takratnih evropskih valut predstavljala predhodnico skupne evropske denarne enote, uporabljala pa se je kot obračunska enota (Evropomočnik - splošno-evro, 2007).

S pomočjo vseh politik, orodij in skladov so JZP v Evropi v 21. stoletju zares zaživela tako na področju okoljevarstva kot transporta. Renda in Schrefler (2006, str. 3-4) sta države članice Evropske unije po kriteriju uspešnosti uresničitve in uporabe JZP razvrstila v štiri kategorije. V Prilogi 5 so prikazane države glede na stopnjo uporabe JZP po sektorjih na podlagi podatkov razložljivih v letu 2004. Vidimo lahko, da imajo napredne uporabnice (Irska, Velika Britanija, Francija) izkušnje z JZP v mnogih sektorjih; do priskrbe osnovnih javnih infrastrukturnih dobrin kot so ceste in železnice, do inovativnih pristopov na področju zdravstva, šolstva in zaporniških storitev. Te države imajo oblikovano jasno sliko o tem, v katerih sektorjih so JZP uspešna in jih nameravajo sklepati v prihodnosti, in v katerih ne. Zakonodaja v teh državah je na nacionalni in regionalni ravni ustrezna ter naravnana na spodbujanje JZP. V drugo skupino držav, kjer se že izvaja veliko projektov JZP, spadajo Danska, Nizozemska, Portugalska, Španija in Ciper. Španija in Portugalska sta državi, ki sta naredili velik napredek v uporabi JZP predvsem na infrastrukturnem področju. Vendar se je uporaba JZP v drugih dejavnostih izkazala kot problematična zaradi zahtevne priprave zakonodaje ter pogostih sprememb politične volje, ki ni vedno naklonjena uporabi tega instrumenta. V skupino zamudnikov spadajo države kot sta Luksemburg in Švedska, kjer JZP niso prisotna skoraj v nobenem sektorju ali pa so o njih pričeli razmišljati šele v zadnjem času. Razlogi se skrivajo v močni vlogi države in uspešnem vodenju fiskalne politike, ki ne zahteva iskanja alternativnih modelov in virov financiranja infrastrukture in javnih storitev. Za nove² članice Evropske unije avtorja ugotavljata, da precej zaostajajo pri uporabi JZP v primerjavi s starimi članicami predvsem zaradi težav s kadri, ki nimajo primerne strokovnega znanja, nerazvitih kapitalskih trgov ter javnemu mnenju, ki je močno naklonjeno pridobivanju sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije.

3.2 Priporočila Evropske unije pri zaračunavanju uporabe avtocest

Evropska unija je leta 1997 v Beli knjigi »Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU« (str. 25) jasno zavzela stališče, da naj s plačevanjem cestnine uporabniki plačajo čim večji delež stroškov, ki jih povzročijo s transportom ljudi in blaga po avtocestah. Temu kriteriju sicer ustreza pobiranje cestnine, vendar pa so stroški vzpostavitve in delovanja sistema dragi, npr. v Sloveniji so znašali kar eno tretjino vseh pobranih cestnin. Pavšalnim cestninam (vinjetam) je Evropska unija nenaklonjena in dopušča njihovo vpeljavo le izjemoma, za prehodno obdobje. Pavšalni sistem cestninjenja do uporabnikov namreč ni pravičen, kar zmanjšuje tudi njegovo ekonomsko učinkovitost. Poleg tega stimulatивно vpliva na rast prometa, kar je v nasprotju s smernicami Evropske unije po obvladovanju rasti prometa. Z zasnovo evropskega satelitskega navigacijskega sistema Galileo, Evropska unija predvideva vpeljavo cestninskih tehnologij do leta 2012. Določanje lokacije in prenos cestninskih podatkov z uporabo celičnega omrežja GSM/GPRS bo potekal prek 26 satelitov. Izvedba celotnega projekta bo zahtevala sredstva v višini 2 milijard evrov.

² 1. maja 2004 so se Evropski uniji pridružile Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija; države, ki se jih pogosto omenja kot novinke ali nove države članice.

3.3 *Izkušnje Velike Britanije z JZP pri izgradnji avtocest*

Od leta 1973 je bila cestna mreža v Veliki Britaniji grajena izključno iz proračunskega denarja. Šele v 80-ih letih, ko je britanska vlada postala pobudnica JZP, je postalo mogoče izgradnjo transportne infrastrukture financirati s pomočjo zasebnih sredstev. Leta 1981 je bil namreč sprejet Rileyev zakon, ki je omogočal sodelovanje zasebnega sektorja pri izgradnji transportne infrastrukture. Vendar pa je vseboval dve preprosti pravili, ki sta preprečevali, da bi zakon v praksi tudi v resnici zaživel. Privatno financiranje namreč ni smelo dopolnjevati javnega, predvideno je bilo financiranje samo s strani zasebnega. Zasebni sektor pa bi moral prevzeti tudi vsa tveganja (Debande, 2002, str. 357-358).

Močan napredek k spodbujanju JZP je Velika Britanija dosegla v 90-ih letih, v času ekonomske recesije in času, ko je javnost nepopustljivo nasprotovala dvigu davkov. Zato je bila 1990 sprejeta zakonodaja, ki spremenila določila Rileyevega zakona in je postavila pravno osnovo za podeljevanje koncesij na področju gradnje avtocest (Perez et al., 2006, str. 3-4). Javni sektor je spodbujal zasebno finančno pobudo (angl. *Private Finance Initiative*), s katero je želel pritegniti zasebni sektor v vladne projekte na področjih zdravstva, zaporov, obrambe in transporta. Na njeni osnovi je v načrtovane dejavnosti do leta 2002 steklo kar 24 milijard funtov sredstev zasebnega sektorja. Na vladni ravni je bila ustanovljena enota, ki je nudila ministrstvu pomoč in nasvete glede JZP. Za sprejemanje racionalnih odločitev je razvila interaktivni model, ki je potencialnim uporabnikom JZP omogočal primerjavo stroškov v primeru financiranja projekta z javnimi sredstvi oz. v okviru JZP. Koncesije so najprej podeljevali za gradnjo mostov (čez reko Temzo in Severn). Leta 1994 je Agencija za avtoceste podelila osem koncesij za izgradnjo avtocest, ki so temeljile na DBFO shemi in senčni cestnini, saj javno mnenje ni bilo naklonjeno cestninam. O sistemu senčne cestnine govorimo, kadar ni zagotovljeno neposredno pobiranje cestnine, temveč javna agencija plačuje denarno nadomestilo koncesionarju na osnovi vnaprej postavljenega cenika. Slednji navadno temelji na ugotovljenem – dejansko preštetem prometu. Uporaba DBFO (angl. *Design Build Finance Operate*) oblike projektnega financiranja je pomenila, da je koncesionar načrtoval, financiral ter izgradil infrastrukturo, s katero je v času trajanja koncesijske pogodbe tudi upravljal. Zgrajenih je bilo 600 kilometrov cest v vrednosti 1,8 milijarde evrov (Pollitt, 2002, str. 67-100).

Do julija 2007 je bilo podeljenih trinajst DBFO koncesij, ki so vse vsebovale plačilo senčne cestnine. Zgrajenih je bilo 796,3 kilometrov avtocest. DBFO koncesije so običajno podeljene za obdobje tridesetih let, kljub temu da je čas povrnitve investicije dvajset let. S tem želi britanska vlada spodbuditi koncesionarje k uporabi alternativnih virov financiranja ter finančnim inovacijam. Podeljevanje koncesij danes poteka v dveh stopnjah. Najprej Agencija za avtoceste iz množice ponudnikov na podlagi 15 kriterijev izloči tiste, ki ne dosegajo minimalnega števila točk, od 30 od 100. Kriteriji prikazani v Tabeli 2 na naslednji strani so tehtani in zaokroženi v tri skupine: ustrezne izkušnje imajo skupno utež 55 odstotkov, sistem upravljanja 15 ter viri 30 odstotno utež. S preostalimi najboljšimi

ponudniki (navadno dvema) pričnejo pogajanja. Celoten proces od razpisa do podelitve koncesije traja v povprečju dve leti (Highways Agency, 2008).

Tabela 2: Kriteriji za izbor koncesionarja

Ustrezne izkušnje	Utež	Sistem upravljanja	Utež	Viri	Utež
Vzdrževanje	18	Ustrežanje standardom	8	Povprečna delovna sila	1
Izgradnja	12	Varnost in zdravje	3	Prihodek	2
Veščine	8	Uveljavljanje opomina	2	Reševanje sporov	2
Specifične izkušnje	8	Število nesreč s smrtim izidom	2	Finančni in ekonomski položaj	25
JZP	4				
Pridobivanje sredstev	4				
Odškodnina	1				
Skupno	55		15		30

Vir: Spletna stran Highways Agency - Prequalification Documents, 2008.

Plačilo senčne cestnine se je spreminjalo, danes pa je letno ter je odvisno od več faktorjev: števila vozil, razpoložljivosti pasov, prometnih zastojev na avtocestah ter varnosti le-teh. Senčna cestnina se v Veliki Britaniji uporablja za večino avtocestnih projektov JZP, ki zajemajo predvsem izboljšanje ter podaljšanje avtoceste mreže ter v primeru, ko obstoječe vzporedne ceste ne zahtevajo plačila cestnin. Zaradi proračunskih omejitev pa se je tudi britanska vlada odločila, da bodo nekateri projekti financirani z neposrednimi plačili uporabnikov avtocest. Cestnine so na britanskih tleh znane, a le pri zaračunavanju uporabe tunelov in mostov (Case Studies of Transportation Public-private Partnership around the World, 2007, str. 31-32).

3.3.1 Gradnja cestninske avtoceste M6

Zaradi naraščajočega prometa severozahodno od Birminghama se je britanska vlada že v 80-ih letih odločila za podelitev koncesije za gradnjo novega dela avtoceste M6, ki bi nudila obvoz preveč obremenjeni hitri cesti okoli tega mesta. Slednjo je namesto načrtovanih 72.000 vozil na dan, bremenilo kar 165.000. Izgradnja novega dela je obsegala 48. kilometrsko šestpasovnico na podlagi podelitve 53 letne koncesije, temelječe na DBFO. Pričakovani stroški gradnje so znašali 485 milijonov funtov. Z novo pridobitvijo je želela vlada omogočiti ljudem hitrejše in zanesljivejše potovanje brez zastojev, v zameno za ustrezno plačilo. Omenjeni del M6 je bila namreč prva cestninjena avtocesta v Veliki Britaniji. Gradnja se je pričela 2001, otvoritev M6 je bila decembra 2003, šest tednov pred načrtovanim zaključkom gradnje (Transport - Seventh Report, 2005).

Izbor koncesionarja

V okviru vladavine konservativcev in njihove pobude »Nove ceste z novimi sredstvi« so se na javno ponudbo odzvala tri podjetja. Tajna koncesijska pogodba je bila podpisana leta 1992 s podjetjem Midland Expressway Limited (v nadaljevanju MEL), ki je 25 odstotni

lasti Macquarie Bank of Australia in 75 odstotni lasti italijanskega podjetja. MEL je predal načrtovanje in izgradnjo avtoceste podjetju Cambba, ki je nastalo kot skupno vlaganje gradbenih podjetij Carillon, Alfred McAlpine, Balfour Beatty in AMEC (Transport - Seventh Report, 2005).

Finančna struktura projekta

Dolgoročni dolg MEL je znašal 1,13 milijarde dolarjev. Banka Amerike je MEL posodila 915, Abbey National pa 215 milijonov dolarjev. Preostali denar je predstavljalo sindicirano posojilo dvajsetih bank. Vložek zasebnega kapitala je znašal 275 milijonov dolarjev. Delež dolga v kapitalu je tako znašal 80,42 odstotka. Podjetje MEL je objavilo, da lahko dolgoročni dolg poplača v 25 letih, kljub temu da promet doseže le 60 odstotkov ocenjene vrednosti (Stambrook, 2005, str. 84).

Cestninjenje

Vsako vozilo plača za vožnjo po M6 bodisi ob vstopu ali izstopu na avtocesto in na glavni cestninski postaji. Višina plačila je odvisna glede na kategorijo vozila, čas dneva ter kraj plačila. Tako npr. osebno vozilo na glavni cestninski postaji čez dan plača 2,5 funta, ponoči pa le 1,5 funta. Na stranski pa 1,5 oz. 1 funt. V primerjavi z njim tovornjak plača čez dan 9 funtov, ponoči pa 8; ne glede na to, na kateri cestninski postaji plačuje. Plačilo je lahko opravljeno z gotovino, kreditno kartico ali elektronsko tablico. Koncesijska pogodba je sklenjena tako, da lahko koncesionar popolnoma samostojno določa višino cestnine, ki jo lahko spremeni vsakih šest mesecev (Persad, Walton, & Wilke, 2005, str. 55).

Uresničevanje projekta

V tem primeru je od podelitve koncesije do otvoritve novega odseka trajalo kar enajst let. Koncesionar je imel močno spodbudo za nadaljevanje projekta, saj je določanje višine cestnin popolnoma v njegovih rokah, poleg tega mu ni potrebno deliti morebitnega dobička z vlado. Ima tudi izključno pravico gradnje in upravljanja s postajališči in črpalkami na tem odseku. Lokalne oblasti so močno nasprotovale gradnji ter so projekt uspele s pravnimi postopki preložiti vse do leta 2000. Gradnji so nasprotovali, saj je posegala v zaščiteno cono t.i. zeleni pas in je zahtevala porušitev 41 domov. Zato so se zavzemali za razširitev že obstoječe hitre ceste. Ob pričetku gradnje se je nezadovoljstvo ljudi stopnjevalo, pričeli so se protesti ter oviranje gradnje. Večkrat je morala posredovati tudi policija. Doseženo je bilo le, da je koncesionar pri gradnji uporabil asfalt, ki znatno zniža hrup. Po otvoritvi se je izkazalo, da MEL ni uredil pokrajine ob avtocesti ter ni poskrbel za ustrezno protihrupno zaščito, luči ob cestninskih postajah so bile premočne, promet na cestah, ki se priključijo na M6 se je povečal (144.000 vozil 2003, 160.000 v letu 2004). Promet na novem odseku M6 sicer dosega napovedano število osebnih vozil (povprečno 45.000 vozil na dan) in raste, le tovornjakov je znatno manj, kar je tudi odraz politike določanja cestnine MEL (Case Studies of Transportation Public-private Partnership around the World, 2007, str. 37). Podjetje namreč želi zmanjšati število tovornjakov na cesti, saj jo le-ti bolj uničujejo, njihove hitrosti so manjše, verjetnost nesreč večja.

Porazdelitev tveganj

Država je k izvedbi projekta pripomogla z 18 milijoni funti, ki so bili namenjeni gradnji priključka M6 k M42. Vsa preostala posebna tveganja v celoti nosi koncesionar.

3.3.2 Gradnja avtoceste M1-A1

Avtocesta M1-A1, znana kot Yorkshirska povezava, povezuje Lofthouse z mestom Bramham. 30 kilometrski odsek je bil izgrajen v okviru DFBO sheme ter temelji na plačilu senčne cestnine. Vseboval je gradnjo avtoceste, viadukta, dveh tunelov, 37 mostov ter 18 stebrov, ki so nosilci kamer za nadzor prometa. Vrednost celotnega projekta je znašala 293 milijonov funtov (Case Studies of Transportation Public-private Partnership around the World, 2007, str. 63).

Izbor koncesionarja

Glavni kriterij pri izboru koncesionarja je bila zahtevana višina senčne cestnine v predlogu. Marca 1996, le 15 mesecev po izboru, so se pričela gradbena dela, ki so bila končana tri leta kasneje, februarja 1999. Najboljši ponudnik je oblikoval novo podjetje M1-A1 Link Ltd., v katerem je imel polovični delež Balfour Beatty, odgovoren za izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje avtoceste. Preostali del je imela v lasti Kvaerner Construction Group, ki je priskrbel ustrezna sredstva za izpeljavo projekta. Delež Kvaerner Construction Group je v letu 1999 kupil Macquarie Infrastructure Group (Vives, 1997, str. 30).

Finančna struktura projekta

Delež dolga v kapitalu je znašal 92 odstotkov. Credit Suisse, ABN Amro, Banque Indosuez, Dai Ichi Kangyo, Lloyds and NatWest so posodile 290 milijonov funtov za obdobje 18 let z obrestno mero LIBOR+130 bazičnih točk pred dokončanjem projekta in obrestno mero LIBOR+120/140 bazičnih točk, odvisno od uspešnosti projekta. EIB je posodila 90 milijonov funtov z dospelostjo 24 let. 30 milijonov funtov je bilo podrejenega dolga, od katerega je tretjino zneska predstavljal vložek družbe tveganega kapitala, 3i Group, preostali delež pa je pripadal Evropskemu investicijskemu skladu (Vives, 1997, str. 32).

Cestninjenje

Kot že omenjeno je britanska vlada sklenila koncesijo na podlagi plačevanja senčne cestnine koncesionarju, glede na število vozil, ki uporabljajo cesto. Torej uporabnikom avtocest ni potrebno neposredno plačati za uporabo. V Tabeli 3 na naslednji strani so prikazana plačila v primeru različnih stopenj rasti prometa, ki jih je predvidel koncesionar. Vlada plačuje na mesečni ravni vnaprej in na koncu leta prilagodi dvanajsto plačilo tako, da odraža resnične prometne tokove. Razvidno je, da je bilo postavljeno največje letno plačilo senčne cestnine v višini 9 milijonov funtov. Na tem mestu je še potrebno pojasniti enoto vozni kilometer. Slednja predstavlja premikanje cestnega motornega vozila v dolžini enega kilometra (Glosar za statistiko transporta, 2004, str. 51).

Tabela 3: Plačilo senčne cestnine v primeru različnih scenarijev

Milijoni voznih kilometrov na leto	Cestnina na vozen kilometer v penjih	Visoka rast prometa	Nizka rast prometa
0 – 70	9	6,3	5,3
70 – 100	6	1,8	0
100 - 130	3	0,9	0
Preko 130	0	0	0
Letno plačilo v milijonih funtov		9	5,3

Vir: P. Mackie & N. Smith, *Financing Roads in Great Britain*, 2004, str. 11.

Z uporabo senčne cestnine je bilo doseženo zmanjšanje tveganja nezadostne količine prometa, kar je olajšalo iskanje financiranja zasebnemu partnerju. Prikrto cestninjenje je pospešilo izgradnjo in uresničitev projekta. Če so plačila na letni ravni znana, se namreč izvajalec potruži izgraditi avtocesto v določenem roku po standardih z najmanjšimi možnimi sredstvi. Z uporabo senčne cestnine je bila olajšana ocena napovedi povpraševanja, saj odločitev voznikov, katero cesto bodo uporabili, temelji le na podlagi kriterijev časa, razdalje in priročnosti. Ker ni potrebe po postavitvi fizičnih cestninskih postaj ter po ustavljanju in ponovnemu speljevanju vozil, je obremenitev okolja manjša. Tudi v drugih državah Evropske unije (Belgija, Finska, Nizozemska, Španija) se uporablja prikrto cestninjenje, ki pa ima tudi negativne lastnosti: avtocesto uporabljajo tudi tujci, a zanje ne plačujejo. Poleg tega plačila bremenijo proračun.

Uresničevanje projekta

Načrtovanje omenjene avtoceste se je pričelo že v 60-ih letih in se je zaradi nasprotovanja lokalnih skupnosti podaljšalo vse do 80-ih let. Leta 1982 je bilo odločeno, da se bodo nadgradile in razširile že obstoječe ceste, vendar pa ideja o Yorkshirski povezavi ni zamrla. Potrpežljivost se je izplačala, saj je leta 1993 vlada objavila, da se bo cesta gradila v okviru DFBO sheme, le trasa je bila načrtovana malenkost drugače kot na začetku. Nato so okoljevarstveniki ugotovili, da je načrtovana avtocesta teče po območju, kjer raste vrsta zelo redke osati, ki se razvije le na magnezijevem apnencu. Vendar pa to ni ustavilo projekta, saj je bilo ugotovljeno, da bi avtocestni nasip predstavljal popolne pogoje za rast rastline. Do leta 1996 so tako bili urejeni vsi okoljevarstveni problemi, javno mnenje je postalo naklonjeno projektu. Pri tem projektu je do izraza prišla tudi inovativnost zasebnega sektorja. Podjetje Balfour Beatty je namreč pri izgradnji tunelov uporabilo novo stroškovno učinkovito metodo, ki je hkrati močno skrajšala čas gradnje (Case Studies of Transportation Public-private Partnership around the World, 2007, str. 65-67).

Porazdelitev tveganj

Porazdelitev tveganj med zasebnim in javnim sektorjem je bila v prvih štirih uresničenih DBFO projektih (A1, M1-A1, A419/417 in A69) enaka. Tveganje razvoja in priprave projekta ter tveganja povezana z izgradnjo in (ne)dokončanjem projekta so bila na plečih zasebnega sektorja. Slednji je postal tudi nosilec tveganja nezadostne količine prometa. Tveganje visokega povpraševanja je država nosila le v določeni meji, saj je bila postavljeno najvišje možno letno plačilo senčne cestnine. Slaba organizacija in vodenje

projekta je kaznovala koncesionarja s kazenskimi točkami, zaprtje pasov pa z zmanjšanjem plačila senčne cestnine. Tveganje višje sile je bilo porazdeljeno med oba sektorja, vendar je bila dolžnost države omejena, saj npr. ni bila pripravljena sprejeti kompenzacije škodnih dogodkov zaradi izrednih vremenskih razmer. V primeru dogodka višje sile delničarji niso bili upravičeni do nadomestila. Tudi tveganje spremembe zakonodaje je bilo preneseno na zasebni sektor, razen v primeru sprejetja zakona, ki je diskriminatoren do nosilcev DFBO projektov. Država je bila v prvih DFBO projektih odgovorna le za tehnično pripravo projekta (Mackie et al., 2004 str. 10).

3.4 Izkušnje Madžarske z JZP pri izgradnji avtocest

Madžarska se je v tranzicijskem času pričela soočiti s problemom cestne in avtocestne infrastrukture, ki je bila v primerjavi s članicami Evropske unije manj razvita in ni mogla slediti vedno višjemu povpraševanju domačih³ in tujih uporabnikov, niti varnostnim standardom. Sredstva države so bila omejena, zato so se odločili za gradnjo avtocest s pomočjo zasebnega kapitala.

Do 90-ih let prejšnjega stoletja je bila gradnja avtocest na Madžarskem v domeni javnega sektorja. 1989 je bil ustanovljen namenski Sklad za ceste, v katerega se je stekalo 10 odstotkov maloprodajne cene goriv in je bil vir sredstev za vse izdatke v zvezi z nacionalno cestno mrežo. V letu 1990 so ustanovili Direktorat za ceste, ki je imel odgovornost za upravljanje, vzdrževanje in razvoj takrat 270 kilometrov dolge avtocestne mreže. V okviru Direktorata je deloval Urad za gradnjo avtocest na podlagi koncesij, ki je pripravil več mednarodnih dražb za podelitev avtocestnih koncesij (M1-M15, M3, M5, M6 in M7) v skladu s koncesijskim zakonom sprejetim 29.5.1991 (Experience with Motorway Funding and PPP Schemes in the Central and Eastern European Region, 2008, str. 1).

3.4.1 Gradnja cestninske avtoceste M1-M15

Avtocesta M1-M15 leži na 4. koridorju, ki povezuje tri evropske prestolnice: Dunaj, Bratislavo in Budimpešto. To je bila prva madžarska avtocesta zgrajena na podlagi podelitve koncesije. Država se je odločila za uporabo JZP zaradi proračunskih omejitev in sklepanja, da bo izvedba projekta z vključitvijo zasebnega sektorja hitrejša. Avtocestni pas M1 je obsegal izgradnjo 43 kilometrske proge, ki povezuje Dunaj z mestom Győr, M15 pa je predstavljal gradnjo 14 kilometrske avtoceste, ki povezuje M1 z Budimpešto (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 93).

Izbor koncesionarja

V letu 1991 je madžarska vlada izdala mednarodni razpis za podelitev zasebne koncesije za gradnjo omenjenih odsekov. Odzvali so se štirje konzorciji, od tega sta dva sodelovala v začetnih pogajanjih. Zmagovalec je bil avstrijsko-francoski konzorcij Elmka Rt., ki je v

³ Število avtomobilov na 1.000 prebivalcev je naraščalo; leta 1980 je znašalo 94, leta 1990 187, leta 2000 187, leta 2008 pa 287.

letu 1993 podpisal 35 let trajajočo koncesijsko pogodbo, s katero se je obvezal načrtovati, izgraditi, financirati in upravljati z novo avtocesto. Ključna kriterija pri izbiri koncesionarja sta bila višina cestnine ter zahtevano dvoletno obdobje izgradnje. Koncesionar je pričakoval 8 odstotno letno rast prometa ter preusmeritev 70 odstotkov vsega prometa po vzporedni necestninski cesti na novo avtocesto v obdobju dveh do treh let. M1 je bila odprta januarja 1996, M15 pa junija 1998 (Bracey & Moldovan, 2007, str. 10).

Finančna struktura projekta

Zasebni sektor je priskrbel 19 odstotkov zahtevanih sredstev za financiranje projekta v obliki kapitala, preostalih 81 odstotkov so predstavljala posojila. Banque Nationale de Paris je v sodelovanju z Evropsko banko za obnovo in razvoj ter enajstimi komercialnimi bankami, ki so nudile sindicirano posojilo, priskrbel 329 milijonov evrov posojil. Posojilo je dospelo po 14 letih. Obresti in glavnico naj bi zasebni sektor kril iz cestninskih prihodkov (Resource Book on PPP Studies, 2004, str. 94).

Cestninjenje

Pobiranje cestnine je temeljilo na t.i. pol odprtem sistemu, ki ga je vodilo in upravljalo podjetje Elmka Rt. Glavna cestninska postaja je k celotnim prihodkom družbe prispevala kar 95 odstotkov, poleg tega so bile na avtocesti še štiri spremljevalne in dve vhodno/izhodni cestninski postaji. Začetna višina cestnin je bila v koncesijski pogodbi določena glede na štiri osnovne kategorije vozil: osebni avtomobili in motorji (začetna cestnina 0,23 EUR/km), kombiji in miniavtobusi, tovornjaki ter avtobusi. V juliju in avgustu je lahko koncesionar za vozila 1. in 4. kategorije zvišal cestnino do 30 odstotkov. Pri pobiranju cestnine so oblikovali štiri sheme popustov. Lokalni uporabniki avtoceste so dobili lokalno kartico za simbolično ceno, s katero so bili upravičeni do 50 odstotnega znižanja plačila cestnine. Za pogoste uporabnike avtoceste (tako lokalne kot mednarodne) je bila na voljo kartica, ki jim je omogočala 30 odstotni popust. Kuponi za 2, 6, ali 10 prepustov, ki so bili veljavni od 1 do 6 mesecev so uporabnikom nudili 20 oz. 40 odstotni popust (Siposs, 2005, str. 3-4). Seveda so se ob takšnem pobiranju cestnine pokazali vsi negativni vidiki; pri plačevanju so nastali zastoji, večja je bila obremenitev okolja zaradi ustavitve in speljevanja vozila, vozniki so izgubljali čas.

Uresničevanje projekta

V letih 1996 in 1996 je promet na povezavi M1-M15 v letnem povprečju dosegel 6.350 vozil na dan, kar je le 46 odstotkov ocenjenega. Zaradi tega so bili tudi prihodki Elmke Rt. za polovico manjši od načrtovanih in so znašali 3-3,5 milijona forintov letno (približno 14 milijonov evrov). Od tega zneska je morala družba v državno blagajno plačati še 12 odstotni davek na dodano vrednost. Vzroki za nizko dejansko povpraševanje ležijo v spremenjenih navadah ljudi ter z vidika družbe visoki cestnini. Kar 80 odstotkov voznikov tovornjakov je raje uporabljalo staro vzporedno necestninsko cesto, saj bi z uporabo nove avtoceste prihranili le 20 minut, kar je pomenilo skoraj nič glede na dejstvo, da so za prestop meje porabili od 8 do 10 ur. Na znižanje obsega avtomobilov je vplivala tudi

gradnja velikih nakupovalnih centrov v osrednji Madžarski, kar je zmanjšalo potrebo po čezmejnih potovanjih (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 94). Pojavljale so se pritožbe zaradi visokih cestnin. Madžarski avtomobilistični klub je leta 1996 tožil Elmko Rt. zaradi cestnin, ki naj ne bi odražale kvalitete storitve. Sodišče na prvi stopnji je odločilo, da so cestnine res previsoke, ter da mora podjetje vrniti tretjino zbranih cestnin, vendar pa ni zahtevalo znižanja tarif. Višje sodišče je kasneje sodbo razveljavilo ter odločilo, da Elmka Rt. ni izkoriščala monopolnega položaja (Berger, 2006, str. 2).

V letu 1998 je zaradi premajhnega prometa Elmka Rt. postala nelikvidna in ni mogla plačati niti obresti niti glavnice posojila. Pričela so se ponovna pogajanja med podjetjem, posojilodajalci in ministrstvom. Elmka Rt. je želela podaljšati odsek cestninjenja na 90 kilometrov ter znižati višino cestnine. Na enem odseku je znižala cestnino za polovico, vendar se je promet povečal le za 2.000 vozil na dan, kar je bilo še vedno pod prvotno ocenjeno vrednostjo. Po volitvah v letu 1998 in prevzemu oblasti t.i. desnih strank so se pogajanja preobrnila v smer, kako kupiti zdaj že nesolventno družbo. Ministrstvo je ustanovilo državno podjetje West Hungarian Motorway Co. Ltd., ki je prevzelo Elmko Rt. Vlada je nato znižala cestnine za polovico, kar je povzročilo 30 odstotno povečanje prometa. To je vodilo v znižanje prihodkov, ki so zdaj znašali le 35 odstotkov prihodka nosilca koncesije. Prestrukturirana so bila tudi posojila, ki so imela dospelost 20 let. Znižala se je obrestna mera, poleg tega pa so posojilodajalci odpisali del dolga. Celoten dolg je bil zavarovan z garancijo države (Experience with Motorway Funding and PPP Schemes in the Central and Eastern European Region, 2008, str. 2).

Porazdelitev tveganj

Tveganj glede zapleta gradnje zaradi geoloških presenečenj ni bilo, saj je zemljišče ravno. Dogovorjeno je bilo, da je zasebni sektor nosilec tveganja prometa in konstrukcijskega tveganja, v zameno pa sam določi začetne cestnine, ki jih nato lahko prilagaja za inflacijo in morebitna valutna tveganja (posojila so bila v ameriških dolarjih in nemških markah). Zaradi izrednih proračunskih omejitev madžarska država najprej ni vzpostavila nobenega sistema garancij, poskrbela je le za načrt, ki ustreza okoljski zakonodaji, in pridobitev ustreznih zemljišč, kar je predstavljalo 5 odstotkov investicije. Poleg tega se je obvezala, da ne bo obnavljala vzporedne necestninske ceste (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 94-95).

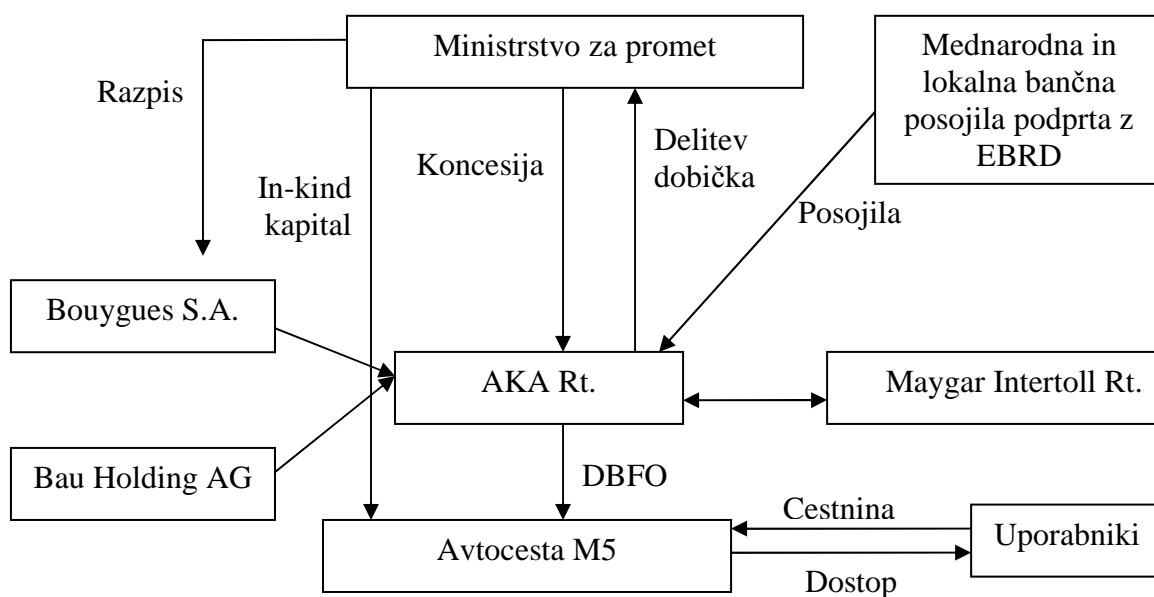
3.4.2 Gradnja cestninske avtoceste M5

Avtocesta M5 leži na IV. in X. koridorju, ki povezujeta Budimpešto s Srbijo. 26 kilometrov avtoceste je že bilo zgrajene in je bilo potrebno obnove, 30 kilometrov hitre ceste je bilo potrebno prestrukturirati v avtocesto, popolnoma na novo pa je bilo potrebno zgraditi 44 kilometrov nove avtoceste. Vsi trije deli so bili dokončani v predvidenih rokih. Prvi del obnovljene avtoceste je postal za promet odprt v letu 1997, drugi del v decembru 2005 in tretji del v marcu 2006 (Resource Book on PPP Studies, 2004, str. 96).

Izbor koncesionarja

Vlada je osnutek koncesijske pogodbe objavila aprila 1992. V septembru je bilo objavljeno, da kriterijem ustrezajo trije ponudniki, pogajanja z dvema najboljšima pa so se pričela februarja 1994. Z najuspešnejšim ponudnikom, francosko-avstrijsko-madžarskim konzorcijem, ki je ustanovil podjetje za ta projekt, imenovano Alflold Koncesszios Autopalya Rt. (v nadaljevanju AKA), je bila podpisala 35-letna koncesijska pogodba. Glavni delničarji družbe AKA sta glavna pogodbeni izvajalca; Bouygues S.A. in Bau Holding AG. Zaradi zahtev posojilodajalcev po svežih prometnih analizah je bil finančni zaključek dosežen decembra 1995 (Berger, 2006, str. 3). Na spodnji Sliki 4 je prikazan odnos med udeleženci na projektu.

Slika 4: Odnos med udeleženci projekta M5



Vir: Evropska komisija, *Resource Book on PPP Case Studies*, 2004, str. 98.

Finančna struktura projekta

Prva in druga faza projekta sta zahtevali sredstva v višini 370 milijonov takratnih ekujev. Petino (22 odstotkov) so prispevali delničarji, preostali del so bila posojila EBRD in 200,7 milijonov ekujev vredno sindicirano posojilo z dospelostjo 13,5 let. Gradnja novega odseka avtoceste je zahtevala 919 milijonov evrov, od tega so 18 odstotkov sredstev priskrbeli delničarji, preostali del pa je bilo sindicirano posojilo z 20 letno dospelostjo po obrestni meri: LIBOR + 120-160 baznih točk (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 98).

Cestninjenje

Cestninjenje ter vzdrževanje avtoceste je prevzela zasebna madžarska družba, Maygar Intertoll Rt. Na M5 je pobiranje cestnine kot na M1-M15 temeljilo na pol odprtem sistemu z dvema glavnima in osmimi vhodno/izhodnimi cestninskimi postajami. Glavni cestninski postaji sta prispevali 75 odstotkov vseh pobranih cestnin. Višina začetnih cestnin je bila določena v koncesijski pogodbi glede na kategorijo vozil in se je za stopnjo inflacije lahko povišala brez soglasja ministrstva. Glede na število osi so razlikovali med štirimi

kategorijami: osebni avtomobili ter motorji (začetna cestnina 0,12 EUR/km), kombiji ter majhni tovornjaki, tovornjaki ter avtobusi in vozila za prevažanje težkih dobrin (Siposs, 2005, str. 5). Koncesionar je predvidel tudi štiri sheme popustov. Za lokalne prebivalce so bile na voljo kartice za simbolično ceno, ki so nudile od 20 do 60 odstoten popust. Kartice za pogoste uporabnike so bile na voljo tako domačim kot tujim uporabnikom in so nudile do 26 odstotkov popusta pri plačevanju cestnine. Za dobavitelje prehrane na debelo so bili na voljo kuponi, ki so omogočali 40 odstoten popust. V primeru uporabe plačilnih kartic, so si uporabniki sami izpogajali višino popusta (do 40 odstotkov), ki je bila odvisna od pogostosti uporabe avtoceste (Siposs, 2005, str. 5).

Uresničevanje projekta

Konstrukcija se je odvijala po načrtu in v okviru načrtovanih stroškov. Kmalu po odprtju M5 so se pričeli protesti lokalnih prebivalcev stanujočih ob vzporedni cesti zaradi onesnaženosti, hrupa in zmanjšanja cestne varnosti. Težka vozila so se namreč preusmerila na vzporedno necestninsko cesto M50, kjer se je obremenitev povečala za 30 odstotkov. V prvem letu obratovanja avtoceste je bil dejanski promet pod pričakovanim in je na letnem povprečju zajel le 45 odstotkov začetno načrtovanega prometa, zato se je AKA odločila za odlog plačila posojila, pri čemer jo je podpirala tudi vlada. Zaradi političnih in družbeno-ekonomskih razlogov so se leta 1997 pričela ponovna pogajanja med koncesionarjem in vlado, z namenom znižanja cestnine. Javno mnenje že tako ni bilo naklonjeno cestninam, poleg tega pa so bile slednje visoke v primerjavi z drugimi državami. V Tabeli 4 so prikazane povprečne cestnine na M5 in če jih primerjamo s tistimi v Grčiji (0,02 EUR/km) ter v Franciji in Španiji (0,06 EUR/km), lahko ugotovimo, da so bili ljudje upravičeno nezadovoljni.

Tabela 4: Povprečna višine cestnine na M5 v letih 1997 -2004

Leto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Povprečna cestnina na kilometer v EUR	0,081	0,066	0,075	0,081	0,097	0,111	0,117	0,134

Vir: K. Tanczos, A. Kosztyo, F. Meszaros & Z. Bokor, *Experiences of Private Provision of Road Transport Infrastructure in Hungary*, 2005, str. 16.

AKA je pogajanja nadaljevala v želji razširitve shem popustov za pogoste in lokalne uporabnike, kmete ter uporabnike kreditno-plačilnih kartic za plačevanje cestnin. Vpeljani so bili kuponi za tovornjake, ki so nudili 15 odstotni popust za 4 prepuste: debitne kartice so bile na voljo agrikulturnim pridelovalcem ter so omogočale 20 odstotno znižanje cestnin. Pogajanja so se zaključila z odločitvijo kompenzacije izpada prihodka koncesionarja do 25 odstotkov v obdobju prvih šest let in pol delovanja (Siposs, 2005, str. 5).

V Tabeli 5 na naslednji strani je razviden denarni tok vlade k AKA ter skupek pobranih cestnin. Do leta 2004 je vlada pomagala koncesionarju kriti izgubo, zato je v letu 2004 prišlo tudi do ponovnih pogajanj, kjer je vlada dosegla 39,48 odstoten nakup podjetja AKA. Septembra 2004 je madžarska vlada z AKA podpisala aneks k pogodbi, v skladu s

katerim je bila obvezana koncesionarju plačevati 92,5 milijona evrov na leto vse do 2031. V marcu 2004 je povprečno število dnevnega prometa naraslo iz 7.600 (januar 1997) na 10.000 vozil (97 odstotkov predvidenega prometa) zaradi intenzivnejših ukrepov mirjenja prometa in zmanjšanja dovoljene hitrosti na vzporedni cesti ter zaradi vpeljave vinjet. V letu 2008 je madžarska vlada zaradi proračunskih težav svoj delež prodala Raiffeisen banki za približno 120 milijonov evrov. V nadaljevanju je 100 odstotni lastnik AKA postalo avstrijsko podjetje Strabag (Resource Book on PPP Studies, 2004, str. 98).

Tabela 5: Subvencije vlade AKA Rt. in cestninski prihodki AKA Rt. v milijonih evrov

Leto	Subvencija	Prihodek AKA od cestnin
1998	3	0
1999	10	21
2000	12	28
2001	15	25
2002	6	32

Vir. T. Veress, *Public-private Partnerships in Highway Constructions: Theories and the Hungarian Practice*, 2004, str. 2.

Porazdelitev tveganj

Zasebni sektor je bil v projektu M5 v primerjavi z M1-M15 manj obremenjen s tveganji. Vlada je namreč v tem primeru delno prevzela tako pravno kot politično tveganje. Tveganje splošne spremembe gospodarske in davčne zakonodaje je sprejel koncesionar, javni sektor pa je sprejel tveganje spremembe zakonodaje o JZP in tečajno tveganje (nezamenljivost valute). Tveganja povezana z izgradnjo in (ne)dokončanjem projekta je sprejel zasebni sektor, a tudi tokrat ne v celoti. Vlada je pri uresničitvi projekta naredila začetni načrt, pridobila vsa gradbena in okoljevarstvena dovoljenja, odkupila potrebno zemljo in izpeljala načrt umiritve prometa na vzporednih cestah. Vse to je predstavljalo 45 odstotkov vrednosti projekta. Koncesionar je bil upravičen do nadomestila v primeru, če bi do povečanja stroškov izgradnje prišlo zaradi dodatnih zahtev madžarske vlade, zamude pri pridobivanju dovoljenj ali arheoloških odkritij. Med vlado in AKA je bil dosežen dogovor o delitvi prometnega tveganja; vzpostavljena je bila shema delitve dobičkov ter odlogu plačila posojil (majhno povpraševanje). V primeru velikega povpraševanja je vlada upravičena do ene tretjine dobička, ki se steka v Sklad za ceste (Berger, 2006, str. 3).

3.4.3 Od cestninjenja do vpeljave vinjet

Pokazalo se je, da so cestnine previsoke v primerjavi z madžarsko kupno močjo, zato je vlada leta 1999 sklenila, da morajo uporabniki avtocest plačati le stroške obratovanja in vzdrževanja avtocest. Vsi stroški gradnje in posojil naj bi se krili iz osrednjega proračuna. Posledično je bil leta 2000 predstavljen sistem vinjet na celotni dolžini M1, M3 (povezuje Madžarsko s Slovaško), M5 ter M7 (povezuje Madžarsko s Hrvaško). Pavšalna cestnina (vinjete) so dokazilo plačila časovnega zakupa pravice do uporabe avtocest ne glede na dejansko uporabo le-teh. Država dobi prihodek od prodanih vinjet, nato pa koncesionarjem mesečno nakazuje plačila v odvisnosti od razpoložljivosti avtocestnih pasov, varnostnih

pogojev ter na podlagi ustrežanja operativnim zahtevam. Vozniki osebnih in tovornih vozil z nakupom vinjete plačajo vožnjo po 540 kilometrih avtocest in 130 kilometrih hitrih cest.

Kljub temu da novega sistema z navdušenjem niso pozdravili občasni uporabniki in uporabniki krajših delov avtocest, pa je imela vpeljava pozitivne učinke; le 10 odstotkov prometa je teklo po stranskih vzporednih cestah. Uporabniki tedenskih vinjet so predstavljali več kot 50 odstotkov celotnega prometa, mesečni okoli 10 ter uporabniki letnih vinjet 30 do 40 (Siposs, 2005, str. 8). 1.1.2008 so na madžarskem prešli na e-vinjete, ki jih je mogoče kupiti v maloprodajnih trgovinah, bencinskih črpalkah, počivališčih ob avtocesti, na internetu, s tekstovnim sporočilom prek prenosnega telefona ali s telefonskim klicem. E-vinjeta je potrdilo o plačani cestnini, ki je lahko v obliki računa ali elektronskega potrdila na mobilnem telefonu. S tem je madžarska vlada prihranila stroške tiskanja in redistribucije fizičnih vinjet, ki so v letu 2007 znašali 250 milijonov forintov, kar je dober milijon evrov. Tudi uporabniki madžarskih avtocest in hitrih cest so sprejeli enotno plačilo za uporabo, četudi to ni v skladu z načelom Evropske unije, ki zavzema stališče, da uporabniki uporabo avtocest in hitrih cest plačujejo glede na dejansko uporabo. V Prilogi 6 so prikazane cene vinjet v letu 2008, ki jih morajo plačati uporabniki avtocest. S širjenjem cestne mreže (do leta 2015 naj bi se povečala za 2.000 kilometrov), naj bi vinjete postale nepraktične, zato madžarska vlada za leto 2009 načrtuje vpeljavo elektronskega načina cestninjenja, najprej le za tovornjake (Hungarian Motorway Portal – E-vignete, 2008)

3.4.4 Današnje stanje avtocest

Danes je cestna mreža na madžarskem dobro razvita. Gostota lokalnih in glavnih cest ter avtocest je 323 km/1.000 km², kar je več kot 3 kratnik povprečja EU25 (91 km/1.000 km²). Vendar je na madžarskem le 670 kilometrov avtocest in hitrih cest (7 km/1.000 km²), kar predstavlja le 40 odstotkov povprečja Evropske unije. Izpostaviti je potrebno njihov napredek; v obdobju 1994 – 2008 so avtocestno mrežo povečali za 84 odstotkov iz 293 na 540 kilometrov (Study on Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion funds for the Programming Period 2007-2013, 2006, str. 11). Poleg tega so sprejeli nacionalno strategijo gradnje avtocest s pomočjo privatnega kapitala na način, kjer dolgoročno avtocesta preide v nacionalno last. Težava Madžarke ostaja vedno spreminjajoča se naklonjenost vlade JZP. Tako so desno usmerjene vlade (do 1994 in 1998 do 2002) sicer pokazale začetno naklonjenost JZP, vendar niso bile pripravljene podpreti koncesionarjev v časih nizkega povpraševanja. Levo usmerjene vlade (1994-1998, 2002-2006), pa so se bile pripravljene ponovno pogajati s koncesionarji (M5, M1-M15), nuditi garancije ter sklepati nove koncesijske pogodbe (M6).

3.5 Razvoj avtocestne mreže z vključitvijo zasebnega sektorja v Španiji

V 60-ih letih je španska ekonomija doživljala strukturno preobrazbo in izjemno gospodarsko rast, ki jo je ogrožala neustrezna infrastruktura. Leta 1962 je Svetovna banka izdala poročilo, v katerem je državi močno priporočila popravilo in redno vzdrževanje

obstoječe avtocestne mreže. Španski proračun je bil v tem obdobju izčrpan, javnost pa ni bila naklonjena novim davkom, ki bi bili namenjeni izgradnji transportnega sistema. Zato je leta 1967, še pod vodstvom diktatorja Francisca Franca, Španija izbrala možnost, ki je bila za tisti čas izjemna: predstavila je načrt izgradnje 3.150 kilometrske avtocestne mreže na podlagi podelitve koncesij zasebnemu sektorju (Alfen & Barckhahn, 2006, str. 18).

Leta 1967 je bila podeljena prva koncesija, ki je temeljila na BOT obliki projektnega financiranja. Koncesionar je prihodke dobil od cestnin. Do leta 1972 je bilo podeljenih 16 takšnih koncesij za izgradnjo 2.042 kilometrov avtocest. Koncesijsko obdobje je v pogodbah obsegalo od 20 do 46 let. Pri pritegnitvi zasebnega sektorja v JZP se je španska država poslužila uporabe garancij v primeru tečajnih razlik in poplačila dolgov koncesionarjev. Zahtevano je bilo 45 odstotno financiranje projekta s tujim kapitalom. V obdobju naftnih šokov se je stopnja rasti prometa znižala, gradnja avtocest se je zaradi zvišanih cen inputov podražila. Poleg tega so bile najprej podeljene koncesije za odseke z najvišjo pričakovano dobičkonosnostjo. Zaradi teh razlogov je zasebni sektor izgubil zanimanje, saj nihče ni želel investirati v manj dobičkonosne projekte v času zaostrenih ekonomskih pogojev. Podeljevanje koncesij se je nenadoma zaustavilo. Država je v tem času dovolila koncesionarjem povišanje cestnin po točno določeni formuli, ki je predstavljena v nadaljevanju, poleg tega je tudi podaljšala koncesijske pogodbe (Allard & Trabant, 2008, str. 1-9).

Socialistična stranka, ki je zmagala na volitvah leta 1982, je ustanovila državno podjetje Enausa (v nadaljevanju ENA), ki je leta 1984 združilo tri privatne koncesionarje, ki so bili v stečajju; Audasa, Audanesa, Aucalsa. Izgradnja avtocest je v tem obdobju doživljala nov razcvet. In sicer je nova španska vlada prenovila davčno zakonodajo in uvedla davek na dohodek fizičnih oseb, ki je napolnil proračun, kar je omogočalo ponovno javno financiranje izgradnje avtocest. Poleg tega je izgradnja avtocestne mreže v štirih regijah v okviru Evropske unije spadala med prednostne naloge. Zato je bila Španija upravičena do mnogih sredstev iz strukturnega sklada. Do leta 1985 je bilo v popolni uporabi 1.807 kilometrov zgrajenih avtocest na podlagi podeljenih koncesij, država pa je z lastnimi sredstvi v celoti financirala izgradnjo 1.363 kilometrov (Bel & Fageda, 2004, str. 1-3).

V 90-ih letih je prišlo do ponovnih pogajanj med koncesionarji in vlado, saj so bila proračunska sredstva zaradi določil Maastrichtskega sporazuma omejena. Dogovorjeno je bilo zmanjšanje cestnin, podaljšanje koncesijskega obdobja na največ 60 let ter izgradnja novih manj dobičkonosnih avtocest brez cestnin. Slednje so izgradili že obstoječi koncesionarji, ki niso bili obvezni plačati nadomestila za podaljšanje pogodbe. Podaljšanje pogodb in znižanje cestnin nista bila dovolj previdno usklajena, kar se je odrazilo v velikih dobičkih družb, ki so se iz 130 milijonov evrov v letu 1990 povečali na 600 milijonov v letu 2002. Leta 1997, po izvolitvi konzervativne stranke, je bil predstavljen avtocestni program, ki je predvideval povečanje števila necestninskih avtocest. Predvsem regionalne oblasti so se odločile za izpeljavo več manjših projektov v skupni vrednosti 688 milijonov

evrov na podlagi podelitve koncesij in plačevanja senčne cestnine (Bel et al., 2004, str. 4-5).

V Prilogi 7 je prikazan razvoj avtocestne mreže v Španiji: v zadnjih tridesetih letih je delež necestninskih avtocest od leta 1996 do 2003 narasel iz 76 na 79 odstotkov. Če pa gledamo le na avtoceste odprte v roku teh sedmih let, se pokaže, da uporabnikom na 85,9 odstotkov novih cest ni bilo potrebno plačati cestnine. Že v letu 2002 je bila gostota španske avtocestne mreže z 20 km/1000km² nad povprečjem EU25, 14 km/1000km² in EU15, 16 km/1000km² (Energy, Transport and Environment Indicators, Data 1992-2002, 2002, str. 80).

V Španiji je administracija organizirana na treh ravneh; državna, regionalna in lokalna. Tako lahko koncesijske pogodbe sklepajo ministrstva, regije in mesta oz. province. Zanimivo je, da kljub dolgoletni tradiciji JZP, Španija nima zakona, ki bi posebej urejal to področje, razen koncesijskega zakona sprejetega 2003, ki je le dopolnitev zakona o pogodbah javnega sektorja iz leta 1965 in zakona o cestninskih avtocestah iz leta 1972. Zakon sprejet 2003 je omogočil navzkrižno financiranje manj in bolj dobičkonosnih projektov dokler so ti med sabo funkcionalno povezani. Tako lahko npr. prihodek od cestnin financira izgradnjo letališča. Španska vlada ni uredila osnutkov koncesijskih pogodb, ki bi bili v pomoč ministrstvu, niti ni vzpostavila splošnega sistema odločanja, kateri projekti so primerni za JZP. Na voljo ni niti javnega registra JZP niti podeljenih koncesij. Kljub temu pa JZP cveti, ne le na področju izgradnje avtocest, ampak tudi gradnje bolnišnic in čistilnih naprav. V aprilu 2006 je španska vlada oznanila, da bo Ministrstvo za javna dela v bližnji prihodnosti objavilo ponudbe za 16 koncesij za nadgradnjo avtocest izgrajenih v 70-ih letih. Podpisane pogodbe bodo temeljile na plačevanju senčne cestnine in zajemajo obnovo in nadgradnjo približno 1.500 kilometrov cest zgrajenih v 70-ih letih. Vrednost del je ocenjena 2,3 milijarde evrov (Allard et al., 2008, str. 2).

3.5.1 Gradnja avtoceste A12

Oktobra 2002 je regionalna vlada podelila koncesijo za načrt, izgradnjo ter vzdrževanje 70 kilometrske trase avtoceste imenovane tudi Autovia del Camino, ki povezuje Pamplono in Logroño. Zahtevana je bila nadgradnja obstoječe ceste N-111, izgradnja več novih delov avtoceste ter konstrukcija mostu prek reke Agra. Vrednost celotnega projekta je ocenjena na 375 milijonov evrov (Colindres & de Parias, 2005, str. 27).

Izbor koncesionarja

Španska administracija je v roku dveh let pred podelitvijo koncesije pripravila analizo upravičenosti projekta, preučila okoljevarstvene učinke izpeljave ter predhodna finančna in tehnična poročila. Ko je objavila osnutke tehničnih, pravnih in finančnih pogojev, se je pričelo izbiranje ponudnikov. Ključni kriteriji pri izbiri koncesionarja so bili: zahtevana višina državne pomoči z uležjo 35 odstotkov, finančni načrt 30, višina investicije, senčna

cestnina ter operativni stroški 25 ter načrt in kvaliteta vzdrževanja 10 odstotkov. Za nosilca 30 letne koncesije je bilo izbrano podjetje FCC (Rueda & Igartua, 2007, str. 100-106).

Finančna struktura projekta

V podjetju Camino SPV ima 40 odstotni delež FCC, 48 CAN in 12 odstotni delež NEC, ki je vodilni španski izvajalec gradbenih del. EIB je družbi posodila 283 milijonov evrov z dospelostjo 24 let, sindicirano posojilo pa je znašalo 108 milijonov evrov s časom odplačila 20 let. Podrejeni dolg znaša 32 milijonov, vloženi kapital pa slabih 60 milijonov evrov (Colindres & de Parias, 2005, str. 29).

Cestninjenje

Projekt temelji na senčni cestnini, saj bo regionalna vlada četrletno plačevala koncesionarju glede na višino voznih kilometrov (Colindres & de Parias, 2005, str. 29).

Uresničevanje projekta

Pri odvijanju projekta A12 ni bilo nobenih presenečenj. Podeljevalec koncesije je vedel, kaj želi, koncesionar mu je to ponudil. Med celotno izgradnjo ni prišlo do nobenih zapletov grede poteka trase, nasprotovanja lokalnih skupnosti ali česa podobnega. Španski izvajalci so zadnji del trase odprli v 2006 v časovnem roku in niso prekoračili predvidenih stroškov.

Porazdelitev tveganj

Javni sektor je vztrajal, da vso tveganje izgradnje in povpraševanja nosi koncesionar. Tveganje prometa je bilo ocenjeno kot zanemarljivo majhno, saj vse napovedi kažejo, da bo 91 odstotkov prometa na dosedanji N-111 preusmerjenega na novo avtocesto. K temu naj bi pripomogli prihranek časa, boljše vozišče in seveda dejstvo, da uporabnikom za vožnjo po A12 ni potrebno plačati. V primeru dogodka višje sile, ki resno vpliva na bilančno stanje koncesionarja, je država dolžna bodisi podaljšati pogodbo ali pa dovoliti povišanje senčne cestnine. Prezgodnja prekinitve koncesijske pogodbe (zaradi stečaja koncesionarja ali kakršnegakoli drugega razloga) prinese koncesionarju denarno nadomestilo, ki je odvisno od vzroka prekinitve pogodbe in stanja del. Vlada je bila odgovorna za pridobitev zemljišč (Rueda & Igartua, 2007, str. 100-106).

3.5.2 Cestninjenje in cenovna regulacija cestnin v Španiji

Nekateri koncesionarji so izgradili avtoceste, na katerih je obvezno plačevanje cestnine in takšne, na katerih ni potrebni plačati za uporabo. V takšnem primeru so prihodki od avtoceste s cestninami delno preusmerjeni na dele brez cestnin (Tolled Infrastructures within ASECAP, 2007, str. 11). Višina začetne cestnine je bila določena v koncesijski pogodbi, njeno spreminjanje je bilo omogočeno šele z zakonom sprejetim leta 1973. Sprememba je bila omogočena šele, ko se je cenovni indeks sestavljen iz indeksa dela, energije in kovine, povišal za več kot 5 odstotkov. Leta 1990 je španska vlada sprejela zakon, na podlagi katerega so se cene spreminjale na letni ravni po načelu cenovne kapice, kot je prikazano v enačbi (2) (Bel et al., 2004, str. 9).

$$\Delta T = 0,95 \times \Delta IC\check{Z}P \quad (2)$$

ΔT = sprememba cestnine

$\Delta IC\check{Z}P$ = indeks cen življenjskih potrebščin izražen v odstotkih

Po letu 2001 so spremembo višine cestnine vezali na prometne tokove in se prav tako določa po metodi cenovne kapice prikazane v enačbi (3). V enačbah (4) in (5) je prikazano, od katerih dejavnikov sta odvisna C_R in X . Slednji lahko zavzema le vrednosti med 0 in 1. Le za koncesije podeljene pred letom 1.1.1988 je vrednost X omejena po pravilu prikazanem v enačbi (6). Španska vlada je s to formulo omogočila koncesionarjem velike dobičke, saj je spreminjanje višine cestnin ravno v nasprotju od učinkovite regulacije cen. Če predvidimo, da X ne sme zavzeti negativne vrednosti ter je manjši ali enak 1 odstotku in da je največje nominalno povečanje cestnin $1 + \Delta IC\check{Z}P$, potem vidimo, da je $0,75\Delta IC\check{Z}P > (\Delta IC\check{Z}P - X)$, če je $IC\check{Z}P$ manjši ali enak 4 odstotkom. Kljub temu da je bilo v zadnjem desetletju povišanje $IC\check{Z}P$ v Španiji prek 4 odstotkov malo verjetno, pa se je indeks v prvi polovici leta 2008 povzpел na 5,1 odstotka. Razvidno je, da je največje povišanje cestnine tako možno ob najmanjšem povišanju prometa in obratno (Albalate, Bel & Fageda, 2007, str. 9-12).

$$T_t = C_R \times T_{t-1} \quad (3)$$

$$C_R = 1 + \Delta IC\check{Z}P - X \quad (4)$$

$$X = \frac{1}{100} \times \left(\frac{ADT_d - ADT_p}{ADT_p} \right) \quad (5)$$

$$1,15 \times \Delta IC\check{Z}P \geq \Delta IC\check{Z}P - X \geq 0,75 \times \Delta IC\check{Z}P \quad (6)$$

T = cestnina

ADT_d = dejanski povprečni dnevni promet

ADT_p = pričakovani povprečni dnevni promet

X = odmik dejanskega povprečnega dnevnega prometa od pričakovanega v promilih

C_R = količnik povišanja cestnine

Koncesionarji so sami odgovorni za zbiranje cestnine, katere plačilo se razlikuje glede na prepotovano razdaljo, število osi vozila in čas (uro ali letni čas) potovanja. Nedavno je bil vpeljan sistem Via T, elektronski načina zbiranja cestnine, ki pokriva kar 91 odstotkov cestninjenjih avtocest. Španija se je pri projektu Via Iberica povezala s Portugalsko, s

projektom pa želijo doseči združljivost dveh elektronskih načinov cestninjenja; Via T in Via Verde (Gonçalves & Sabatel-Roloff, 2008, str. 1-4).

3.5.3 Španski koncesionarji - vodilni nosilci avtocestnih koncesij po svetu

Dolgoletna tradicija podeljevanja koncesij za izgradnjo avtocest je postavila španske koncesionarje v prednostni položaj na globalnem trgu, saj imajo kapital (večina prvotnih vlaganj v španske avtoceste se je povrnila že v 90-ih) in potrebne izkušnje. Za koncesije se tako zelo uspešno potegujejo v Evropi in na trgih Južne in Severne Amerike. Abertis, Itinere Infraestructuras, Cintra, FCC, Gropu ASC/Dragados in OHL so imena, ki so globalni igralci na področju koncesijske izgradnje avtocest. Kar šest od desetih največjih družb, ki se ukvarjajo z izgradnjo avtocest na podlagi koncesijskih pogodb, je španskih (Alejo, 2006, str. 4). S skoraj polovico današnje španske avtocestne mreže izgrajene na podlagi koncesijskih pogodb upravlja podjetje Abertis, ki ima pod svojim nadzorom kar 1.240 kilometrov. Njegovo poslovanje sega tudi v sosednjo državo - podjetje je namreč odkupilo francoskega nacionalnega avtocestnega operaterja Sanef, ki je upravljal z avtocestno mrežo na vzhodu in severu Francije. Koncesijske pogodbe za izgradnjo in upravljanje avtocest ima sklenjene tudi v Čilu, Kolumbiji, Argentini, Veliki Britaniji, Irskem in v Grčiji. Itinere Infraestructuras je drugi največji španski koncesionar. V letu 2004 je od ENA odkupil štiri koncesije (Audasa, Audanesa, Aucalsa in Autostrade de Galicia) in ima danes v upravljanju 16 odstotkov koncesijsko izgrajene cestne mreže v Španiji oz 1.384 kilometrov. V koncesijski lasti ima še avtoceste v Braziliji, Čilu in na Portugalskem, skupaj slabih 1.300 kilometrov.

Pri vsem tem pa koncesionarji ne počivajo na lovorikah pridobljenih poslov, saj pospešeno uvajajo inovacije tako v gradnji kot pri sistemih cestninjenja prijaznejših do uporabnikov. Na avtocestah zgrajenih v Kanadi, Južnoafriški republiki in v Čilu je videti najnovejšo špansko inovacijo podjetja Cintra - nad cesto so postavljene cestninske table, ki beležijo signal vozil z identifikacijskih čipom. Sistem vsebuje zmogljive kamere, ki tudi pri veliki hitrosti beležijo in razločno slikajo tablice vozil, ki niso opremljena s čipom. Laserski pregled omogoča določitev tipa vozila za klasifikacijo in določitev višine plačila cestnine. Cintra je z inovativnostjo pridobila tudi koncesijo za gradnjo 59,3 kilometrske avtoceste med mesti Cremona in Mantua na severu Italije. Na območju, kjer so pogosta zelo meglena jutra, so v ponudbeni dokumentaciji predlagali postavitev signalnih tabel, ki voznikom svetujejo optimalno hitrost vožnje, poleg tega pa jih opozarjajo v primeru zastojev pred njimi (Alejo, 2006, str. 6).

3.6 Nadgradnja avtocestne mreže z vključitvijo zasebnega sektorja v Nemčiji

Nemčija je država, ki je pri uporabi JZP za izgradnjo avtocestne infrastrukture novinka. Sicer je njena avtocesta mreža dobro razvita, vendar se država sooča s problemom pomanjkanja sredstev za njeno vzdrževanje. Avtocestna mreža v Nemčiji je med

največjimi (12.500 kilometrov) in najbolj razvitimi v Evropi. Gostota omrežja je 33 km/1.000km² v primerjavi s 16 km/1.000km² držav članic EU15. Večina avtocestne mreže je stara med 30 in 70 let ter je potrebna temeljite prenove in razširitve, saj se je od leta 1970, ko je bila večina mreže že vzpostavljena, tovorni promet povečal za 500 odstotkov. Po odprtju vzhodne strani se je zaradi večje mobilnosti ljudi in povečanja trgovanja delež osebnih avtomobilov na avtocestah povečal za 24 odstotkov, tovorni promet za 135. Povprečno dnevno število vozil na nemških avtocestah danes doseže 50.000, na nekaterih odsekih tudi 150.000 vozil. Ceste so postale preobremenjene in ne držijo tempa razvoja z gospodarstvom. Ocenjeno je bilo, da je na letni ravni za obnovo nemških avtocest potrebnih 12 milijard evrov. Sicer se je izgradnja avtocest tradicionalno financirala iz deleža maloprodajne cene goriv, vendar pa ta delež ni zadostoval niti za obnovitvena in vzdrževalna dela, saj so nemški vozniki pogosto polnili rezervoarje v tujini. Kljub pomanjkanju proračunskih sredstev se vlada ni poslužila pobiranja cestnin za osebna vozila ali pavšalnega plačila uporabe avtoceste, saj temu javnost ni bila naklonjena (PPP in Europe: An Overview, 2005, str. 23-28). Zato je v 90-ih sprejela zakonodajo, ki je omogočala zasebnemu sektorju financiranje avtocestne infrastrukture.

3.6.1 F-model izgradnje tunelov pod reko Warnow in Trave

Leto 1994 je bilo za Nemčijo prelomno, saj je sprejela zakonodajo, ki je omogočala JZP. Zakon (nem. *Fernstrassenbau-Privatfinanzierungsgesetz*) ureja financiranje izgradnje štiripasovnih avtocest s pomočjo vključitve zasebnega kapitala. Vendar je lahko v okviru F-modela načrtovana, izgrajena in v upravljanju zasebnega sektorja le določena prometna infrastruktura: mostovi, tuneli, prelazi. Koncesionar povrne investicijo s prihodki od cestnin, pri čemer osebna vozila niso izvzeta. Prvotni načrt uporabe F-modela je bil velikopotezen, saj je bilo načrtovanih kar 14 projektov. Vendar pa so bile do današnjega dne sklenjene le tri koncesijske pogodbe, in sicer za gradnjo tunelov pod reko Warnow v Rostocku in Trave v Lübecku ter za gradnjo mostu v Hochmoselüberganhu (Aktuelle Themen 264, 2003, str. 1-22).

Leta 1996 je mesto Rostock podelilo francoskemu gradbenemu podjetju Bouyues koncesijo za izgradnjo 790 metrov dolgega tunela pod reko Warnow. Izgradnja se je pričela 2001, tunel je bil dokončan in odprt dve leti kasneje. Konstrukcijske stroške v višini 215 milijonov evrov, je z 12 odstotnim vložkom pokrilo mesto, bančni krediti so predstavljali 68 odstotkov vrednosti projekta, 20 odstotkov je predstavljal delničarski kapital (Erfahrungsbericht – Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland, 2007, str. 1). Tunel Warnow je bila prva cestninjenja avtocesta v Nemčiji. Začetna cestnina je znašala 1,5 - 2,5 evra za osebna vozila in 7,5-17,50 za tovorna ter je uravnavana z državnimi in regionalnimi zakoni (Beckers, 2005. str. 163). Projekt v Rostocku bi za povrnitev investicije potreboval v povprečju 20.000 vozil na dan, dosega jih le 10.500. Zaradi tega je prišlo do ponovnih pogajanj, kjer je bilo dogovorjeno podaljšanje koncesijske pogodbe iz 30 na 50 let. Podpisana pogodba vsebuje tudi klavzulo, po kateri je mogoč odkup koncesije s strani mesta po letu 2010, po ceni temelječi na sedanji vrednosti

pričakovanih prihodkov (Transport Infrastructure Investment; Options for Efficiency, 2008, str. 207).

30 letna koncesijska pogodba za izgradnjo 780 metrskega tunela pod reko Trave je bila sklenjena leta 1999. Gradnja se je zaradi dolgega procesa načrtovanja pričela 2001 (koncesionar je moral predložiti kar 3 možne načrte izgradnje), projekt pa je bil dokončan štiri leta kasneje. Ocenjeni stroški investicije so znašali 291 milijonov evrov, od tega je mesto primaknilo kar 55 odstotkov, bančni krediti so znašali 34 odstotkov, delničarskega vložka je bilo 18 milijonov evrov. Dogovorjena višina cestnine je znašala le 60 centov, saj je bilo ocenjeno, da projekt ni tvegan in da se bodo z nizko cestnino približali načrtovanim prometnim tokovom (Fischer, Meteleva & Beidinger, 2007, str. 44). Vendar pa v tem primeru tudi nizka cestnina ni pomagala, saj tunel namesto načrtovanih 37.000 vozil, prevozi na dan le 21.000 vozil. Za povišanje prometa so bile predstavljene nove sheme popustov, vendar pa tudi to ni bistveno pripomoglo k povečanju prometa (von Hirschhausen, Beckers & Tegner, 2004, str. 91).

3.6.2 A-model izgradnje avtoceste A8

Leta 2005 si je novoizvoljena nemška vlada kot enega izmed ciljev zadala povečanje investicij v infrastrukturo s pomočjo JZP. Zakona, ki bi celovito obravnaval vsa področja JZP ni pripravila, a kot vzpodbudo je koncesionarjem omogočila specifične davčne olajšave npr. odprava davka pri nakupu nepremičnin. Na vladni in regionalni ravni so bili oblikovani organi, ki zbirajo in posredujejo informacije o JZP ter poskušajo vzpostaviti sistem, ki bo temeljil na primerih najboljših praks ter bo ocenjeval primernost projektov za JZP. Na vladni ravni je bilo s tem namenom ustanovljeno podjetje Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, ki je postalo odgovorno za izvajanje projektov JZP na področju avtocest.

Z zakonsko ureditvijo zaračunavanja cestnin tovornjakom na 12.500 kilometrov dolgi avtocestni mreži je bila postavljena osnova za izpeljavo A-modela (nem. *Ausbau-Modelle*, model gradnje). Kot F-model tudi ta sloni na podelitvi koncesij zasebnemu sektorju, vendar pa so slednje omejene na razširitev štiripasovnih avtocest na šest pasov ali šestpasovnih na osem. Koncesije so bile podeljene za obdobje tridesetih let za izgradnjo in vzdrževanje 50-70 kilometrov avtocest. Zakonsko je določeno, da lahko država pokrije največ 50 odstotkov investicije. Vsa splošna tveganja v zvezi s projektom nosi koncesionar, država nosi le del tržnega tveganja in tveganja višje sile. Koncesionarju se vložena sredstva povrnejo na podlagi plačil prejetih od države. Na avtocestnih odcepih se od 1.1.2005 sicer pobira cestnina, vendar se vsa sredstva (približno 3,4 milijarde evrov na leto) stekajo v državni namenski sklad, ki polovico sredstev nameni avtocestam, ostanek pa železnicam in ureditvi odpadnih vod. Cestnino so dolžna plačati le vozila, katerih teža presega 12 ton, njena višina je odvisna od števila prevoženih kilometrov, števila osi ter emisijskega razreda vozila. V letu 2006 je povprečno plačilo cestnine na kilometer znašalo 0,13 evrov. Omeniti je še potrebno, da za pobiranje cestnine skrbi zasebni operater na

podlagi dvanajstletne koncesije pogodbe (Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz, 2006, str. 1-18).

V Nemčiji je bilo na podlagi A-modela izvedenih 5 pilotnih projektov⁴. Prva podeljena koncesija v letu 2005 je zajemala izgradnjo dveh novih 37 kilometrskih pasov na obstoječi štiripasovnici A8, ki povezuje mesti Ulm in München prek mesta Augsburg. Projekt je vreden 340 milijonov evrov. Za razširitev se je vlada odločila, ker je bila 80 let stara avtocesta s 100.000 vozili na dan preveč obremenjena (Ohne Referenz kein Auftrag – ohne Auftrag keine Referenz, 2007, str. 1-2).

Proces podelitve koncesije je potekal v treh stopnjah. V fazi predkvalifikacije v letu 2005 se je prijavilo pet podjetij: OHL, Bilfinger Berger, Autobahnplus, KONFAM in Hochtief. Za uvrstitev v naslednji krog so bile prijave podjetij tehtane z dvema kriterijema: tehnični dosežki v gradnji so doprinesli 75 odstotkov, pretekle izkušnje s projektnim financiranjem pa 25. Izpadlo je domače nemško podjetje OHL, saj s projektnim financiranjem ni imelo izkušenj. V naslednji fazi so ponudnike prosili za oddajo treh predlogov izgradnje: prednostnega in dveh alternativnih. Tukaj so bili kriteriji ocenjevanja podrobnejši in so zajemali tehnične pogoje (potek gradnje, kvaliteta infrastrukture, zamisel vzdrževanje in upravljanja) v vrednosti 40 odstotkov ter finančne kriterije z utežjo 60 odstotkov, kjer je najpomembnejši del predstavljal zahtevan vložek javnega sektorja. Po tej fazi sta se za koncesijo potegovali le še dve podjetji: Autobahnplus ter Hochtief, s katerima so se pričela pogajanja za optimalno porazdelitev tveganja. V končni stopnji sta morali oddati svojo zadnjo ponudbo, na podlagi katere je bil izbran podpisnik koncesijske pogodbe: Autobahnplus A8 GmbH, nemško-nizozemski-francoski konzorcij (Ohne Referenz kein Auftrag – ohne Auftrag keine Referenz, 2007, str. 4-6). Koncesijska pogodba je bila podpisana v letu 2007. 1.5.2007 je koncesionar postal odgovoren za 52 kilometrski odsek obstoječe avtoceste in zanj prejema tudi pripadajoče prihodke iz naslova cestnin. Končanje načrtovane razširitve avtoceste je predvideno 31.12.2010, v nasprotnem primeru vsak dan zamude stane koncesionarja 50.000 evrov. Vendar pa gradnja poteka gladko, brez zamud ali večjih težav. Tudi javnost in lokalni prebivalci so naklonjeni projektu, saj se bo gneča na cesti občutno zmanjšala, poleg tega namerava izvajalec postaviti protihrupno zaščito, ki je prej ni bilo (Edler, 2008, str. 46).

4 POVZETEK IZKUŠENJ IN RAZLIČNIH POLITIK DRŽAV

Iz podanih izkušenj držav so razvidne nekatere osnovne značilnosti uporabe JZP pri izgradnji avtocest. Zaradi vse večje mobilnosti ljudi in naraščajoče trgovine se je pojavila potreba po bolj razvejani avtocestni mreži in obnovi ter razširitvi obstoječih pasov, ki pa ji države zaradi proračunskih omejitev in pomanjkanja javnih sredstev niso mogle slediti.

⁴ A8 v pokrajini Bayern (AS Augsburg – AS München/Allach), A4 v Thüringenu (AS Waltershausen – AS Herleshausen), A5 v Baden-Württemberg (AS Baden-Baden – AS Offenburg), A1 v Niedersachsen (AD Buchholz – AK Bremen) ter A4/A1 v Nordrhein-Westfalen (AS Düren – AK Köln/Nord).

Zato so se države podale na pot sklepanja JZP. Nemčija, Velika Britanija in Madžarska so se vpeljave JZP lotile sistematično z močno vladno podporo, ustanovitvijo podpornih uradov in agencij ter oblikovanjem enotnih kriterijev za podelitev koncesij. Na drugi strani pa je Španija vse delovanje prepustila posameznim ministrstvom in regijam.

Iz analize obravnavanih primerov lahko izluščimo nekatere osnovne značilnosti JZP s področja investicij v izgradnjo avtocest. Najpogostejša oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v proučevanih projektih zajema sklenitev koncesijskih pogodb. Podeljene so na podlagi več tehtanih kriterijev, ki navadno zajemajo višino zahtevanega vložka javnih sredstev, višine cestnin ter čas trajanja izgradnje, dobo trajanja koncesije, plačilo državi za predhodno infrastrukturo in ostale dobrine ter storitve, višino minimalnih prihodkov zagotovljenih s strani države ter porazdelitev tveganj med zasebnim in javnim sektorjem. Ustanovljena podjetja imajo velik finančni vzvod. Mnogo posojil je pridobljenih od EIB ali pa so sindicirana. Investicije imajo dolg rok povrnitve - 30 ali več let, odvisno od povpraševanja. To se odraža tako na času izgradnje kot dolgi dobi uporabnosti avtocestne. Za avtoceste se namreč predvideva, da so ob primernem vzdrževanju uporabne vsaj 120 let. Koncesionarju se investicija povrne na podlagi cestnin ali senčnih cestnin.

4.1 Izkoriščene prednosti JZP v preučevanih primerih za javni in zasebni sektor

Iz predstavitve projektov in politik držav je razvidno, da so se države podale v pot izgradnje avtocest na podlagi JZP iz zelo pomembnega razloga: zaradi pomanjkanja lastnih sredstev in strogih proračunskih omejitev narekovanih s strani EU so bile primorane razbremeniti svoj proračun. Zmanjšan pritisk na javne finance jim je omogočil, da so sredstva preusmerila v druge vire in sodelovale v več projektih hkrati z različnimi investicijskimi vložki. Tako je npr. Velika Britanija v 90-ih podelila kar 8 koncesij za izgradnjo avtocest. Madžarska in Nemčija sta stroške projekta s cestninami prenesle na uporabnike avtocest. Španija in Velika Britanija sta stroške porazdelili na vse davkoplačevalce s plačilom senčne cestnine in nadomestilom za uporabnost koncesionarjem.

Jus (2006, str. 22) pri sklepanju JZP predvidi potencialno znižanje stopnje davčne obremenitve skladno z zmanjšanimi javnimi izdatki, kar ima lahko pozitiven učinek na gospodarsko rast. V primeru zmanjševanja (ali vsaj ne povečevanja) javnega dolga zaradi uporabe JZP se lahko teoretično tudi izboljša kreditna uvrstitev države, kar ugodno vpliva na pogoje zadolževanja države in zasebnega sektorja na mednarodnih finančnih trgih. Tega na proučevanih primerih ni bilo zaslediti, saj tudi projekti JZP niso bili izpeljani v takšnem obsegu, da bi lahko imeli zaznavnejši vpliv na celotno ekonomijo.

Pri uporabi JZP se je jasno pokazala večja stroškovna in časovna učinkovit zasebnega sektorja, ki je povečal učinkovitost vloženih sredstev ter hitreje zagotovil in izgradil javno

infrastrukturo. Mackie in Smith (2004, str. 5) sta ocenila, da so bili stroški projektov, izgrajenih na podlagi koncesijskih pogodb v poznih 90-ih letih v Veliki Britaniji v povprečju petnajst odstotkov nižji v primerjavi kot če bi bili izvedeni samo z javnim denarjem. Poleg tega je Agencija za avtoceste ocenila, da se je čas izgradnje drastično zmanjšal - povprečju iz enajst na pet let. Vsi preučevani projekti z izjemo M6 so bili dokončani znotraj časovnih rokov in v okviru predvidenih stroškov.

Zasebni sektor je dodobra izkoristil dodatno poslovno priložnost ter v projektih JZP preizkusil nove tehnologije. Španski koncesionar je tako med prvimi uvedel elektronski sistem cestninjenja, ki nemoteno prepozna vozila tudi pri visokih hitrostih. V primeru gradnje britanske avtoceste M6 je bila uporabljena inovativna tehnika gradnje tunelov, ki je skrajšala čas izgradnje.

4.2 Izkušnje in težave avtocestnih projektov izvedenih z JZP

JZP ni dovolj le skleniti, države se morajo dobro zavedati težav, ki jih lahko prinese pomanjkanje izkušenj. V nadaljevanju so predstavljene slabosti, ugotovljene pri izvedenih projektih in politikah držav.

Izkušnja M6

Izkušnja britanske M6 kaže, kako pomembno je soglasje vseh sodelujočih strani pri JZP. Pomembna ni le vlada in koncesionar, temveč tudi lokalno prebivalstvo. Slednje se je dobro zavedalo vseh negativnih posledic izgradnje in je vseskozi nasprotovalo novemu delu M6. Poleg tega javno mnenje ni bilo naklonjeno plačilu cestnin. K negativnemu prizvoku projekta je pripomoglo dejstvo, da je bila celotna koncesijska pogodba tajna (vse do leta 2007) ter da koncesionar določa cestnine brez soglasja vlade. Nasprotovanje javnosti je časovno podaljšalo projekt, s tem pa so vztrajno naraščali tudi stroški, ki so na koncu namesto načrtovanih 485 dosegli 900 milijonov funtov. Koncesionar, ki je nosilec vseh tveganj, je svojo dolgoročno pripadnost projektu dokazal z obvezo, da bo pomagal pri financiranju novih priključkov na M6, ki jih bo v obdobju koncesije tudi upravljal. Pokazalo pa se je, kako nevarne so pomanjkljivo sklenjene pogodbe, saj se je zaradi nadaljnje rasti prometa vlada odločila za gradnjo vzporedne ceste, ki je koncesijska pogodba z MEL ne prepoveduje.

Izkušnja M1-A1

Od ideje in do uresničitve povezave M1-A1 je trajalo skoraj trideset let. V tem primeru se je potrpežljivost vlade izplačala, saj se je projekt izkazal kot zelo uspešen in danes predstavlja učni primer, kako lahko javni in zasebni sektor s sodelovanjem dosežeta najboljši možni rezultat. Ob upoštevanju časa podelitve koncesije je bil projekt dokončan dokaj hitro, kljub okoljevarstvenim in arheološkim presenečanjem. K temu je pripomogla ustanovitev projektne foruma, kjer so sodelovali vsi udeleženci projekta in za isto mizo iskali rešitve ter predlagali spremembe. Država je tako ob minimalnem vložku v relativno kratkem času ljudem v uporabo lahko ponudila avtocesto, ki je zadostila potrebam javnosti

po hitri, varni in okolju prijazni vožnji. Iz tega projekta je odšel zmagovalec tudi koncesionar, ki je projekt izgradil predčasno v okviru načrtovanih stroškov ter je hitro pričel prejemati senčno cestnino ter pokrivati stroške izgradnje.

Izkušnja M1-M15

Poudariti je potrebno, da je postal madžarski projekt avtoceste M1-M15 znan kot primer izjemno neuspešnega JZP. In tukaj je primerno opozoriti na ključne nevarnosti, ki so vodile v končno nacionalizacijo avtoceste. Tveganje je bilo med sektorjema neustrezno porazdeljeno, saj je vse tveganje prometa slonelo na zasebnem sektorju. Podjetje, ki je zmagalo v procesu javne ponudbe, je bilo preveč optimistično v napovedih prometa. Študijo je namreč izvedel francoski podizvajalec, ki je ocene o gibanju prometa pridobljene iz izkušenj v Franciji le prenesel na madžarska tla in jih niti ni prilagodil gospodarskim in kulturnim dejavnikom. Ocena prihodnjega obsega prometa je že tako zahtevna, verjetnost za njeno netočnost pa se poveča, če so uporabnikom na voljo vzporedne ceste. Javnost v tem primeru ni bila dovolj seznanjena z JZP in ni bila pripravljen sprejeti cestninske politike, ker višina cestnine ni odtehtala časovnega prihranka in ugodja proste avtoceste brez zastojev. Madžarska javnost je postavljene cestnine dojemala kot previsoke. Pri tem projektu se je pokazal vpliv politične naklonjenosti JZP na uspeh projekta. Vlada, ki je podelila koncesijo, je bila JZP naklonjena, stranke, ki so prevzele oblast 1998 pa ne, zaradi česar je avtocesta na koncu postala državna last.

Izkušnja M5

V primeru dokončanja avtoceste M5 lahko vidimo, da so se udeleženci soočali s podobnimi težavami kot sodelujoči pri gradnji avtoceste M1-M15. Vendar pa avtocesta M5 danes še vedno v pretežni lasti koncesionarjev, saj je bila razdelitev tveganj pogodbeno med sektorjema bolj porazdeljena: država je poskrbela za uspeh projekta s ponovnimi pogajanjem, kjer je bilo doseženo podpiranje AKA v časih nizkega povpraševanja ter z preusmeritvijo prometa z različnimi orodji iz vzporedne necestninske ceste. Napoved povpraševanja je bila tudi tukaj preveč optimistična in spet se je pokazalo, kako pomembno je, da študijo o gibanju prometa izvedejo neodvisne družbe. Pri pripravi kredibilnih finančnih načrtov in pri dogovarjanju koncesionarja z vlado o morebitni pomoči bi morali biti namreč uporabljeni rezultati verodostojne neodvisne analize. Tudi tukaj se ne bi smelo podcenjevati volje ljudi, ki cestnin niso bili pripravljeni plačevati zaradi nizke kupne moči.

Izkušnja tunelov pod reko Warnow in Trave in razširitev avtoceste A8

Uspeh oz. neuspeh prvotno izpeljanih projektov, ki ne dosegajo načrtovanih števil vozil, niso pripomogli k večji popularnosti F-modela. Zaradi obstoječih brezplačnih poti so se vozniki namreč v obeh primerih raje odločili za daljšo brezplačno pot po preostalih delih avtoceste. Nemška javnost je delno že obupala, saj je šest nadaljnjih projektov v načrtovalni fazi že več kot deset let. Nezanimanje za izvajanje F-modela v Nemčiji ni odvrnilo vlade od nadaljnega promoviranja JZP, ki je z novo koalicijo v letu 2005 dobilo

nov zagon za uveljavitev obeh modelov. V letu 2008 se je po F-modelu pričela izgradnja mostu čez reko Reihn v vrednosti 120 milijonov evrov. Ostali načrtovani projekti v višini 1 milijarde evrov zaenkrat še niso realizirani. Načrt izgradnje po A-modelu je zastavljen velikopotezno, saj samo prvih pet pilotnih projektov zahteva investicijo v višini 1,3 milijarde evrov, v načrtovanju pa je še vsaj podelitev 20 novih koncesij. K pozitivni prepoznavnosti A-modela so pripomogle dobre izkušnje projekta A8, katerega vse stopnje, od podpisa koncesije do izgraditve, so potekale gladko in brez večjih zapletov. Nemški izvajalci so protestirali le zaradi kriterijev, ki otežujejo pridobitev koncesije nemškemu podjetjem, ki imajo na področju podobnih projektov le malo izkušenj. Vsekakor pa je Nemčija stavila na nadaljnjo uporabo A-modela in njegov razvoj tudi v smislu podeljevanja koncesij samo za vzdrževanje in upravljanje avtocest. Ministrstvo za transport je predlagalo tudi razširitev cestninjenja na vsa vozila, čemur pa ostro nasprotujeta javnost in vse politične stranke. Med predlogi je tudi razširitev cestninjenja na hitre ceste samo za tovorna vozila. Pokazalo se je, da je v Nemčiji veliko zanimanja za sklepanje JZP.

4.3 Vloga države

Država (oz. njene ravni) je bila pri vseh omenjenih primerih pobudnica JZP in je v ponekod izvedla tudi študijo o smiselnosti projektov na podlagi javnih sredstev ali partnerstva.

Pri navedenih primerih je tveganje višje sile ponavadi v celoti ali pa delno prevzela država. Javni sektor je v nekaterih primerih pomagal koncesionarju z odkupom potrebnih zemljišč, pridobitvijo gradbenih in okoljevarstvenih dovoljenj, z denarnim vložkom in s tehnično pripravo projekta. Kadar je bilo že v naprej znano, da bo projekt cestninske avtoceste le stežka dosegel pozitiven donos, je država v pomoč koncesionarju dovolila gradnjo naselij ob avtocesti, bencinskih črpalk, počivališč, ki služijo kot dodaten vir prihodkov kot se je zgodilo pri podpisu koncesijske pogodbe za avtocesto M6. V vseh primerih je javni sektor ohranil vlogo regulatorja in nadzornika. Potrošnika je pred monopolnimi cenami zaščitil že ob podpisu koncesijske pogodbe, dodatno pa še s klavzulami o uravnavanju višine cestnin v skladu z inflacijo in/ali na podlagi kvalitete. To se ni zgodilo le pri določanju cestnin na britanski M6 in madžarski M1-M15, kjer je lahko koncesionar začetno višino cestnine določil brez soglasja ministrstva. Spoštovanje različnih standardov (okoljevarstvenih, varnostnih, gradbenih) je prav tako določeno v pogodbi in je nadzorovano s strani države.

Pogosta je uporaba različnih jamstev. Madžarska je pri finančnem prestrukturiranju projekta M1-M15 uporabila instrument, ki varuje posojilodajalce, t.i. jamstvo za dolg (angl. *debt guarantee*). Na podlagi tega je država jamčila, da bo plačala glavnico in obresti v primeru nezmožnosti plačila zasebnega sektorja. Tudi španska vlada se je posluževala teh jamstev v prvih JZP izgradnje avtocest. Garancije res povečujejo izpostavljenost javnega sektorja tveganju in možnost moralnega hazarda zasebnega sektorja, vendar se to v preučevanih primerih ni dogodilo. Madžarska vlada je v primeru M5 podpisala dodaten

aneks h koncesijski pogodbi, s katerim je bila vključena v pogodbo klavzula o garanciji minimalnega prometa ali dohodka. Na podlagi slednje je javni sektor nadomestil izpad dohodka podjetja AKA, ko so cestni promet in dohodki padli pod določen prag. Za prvotne projekte izgradnje avtocest v Španiji je veliko tveganje predstavljala sprememba deviznega tečaja. Zato je bila značilna uporaba jamstva za devizni tečaj (angl. *exchange rate guarantee*), s katerimi se je država obvezala, da bo zasebnemu sektorju nadomestila izgubljene prihodke, nastale zaradi prihodkov v domači valuti (cestnin) in odplačilu dolga v tuji valuti. Z zakonom so leta 1988 za avtocestne projekte takšne garancije popolnoma ukinili.

4.4 Usmeritve za Slovenijo

V Sloveniji upravlja in vzdržuje avtocestno mrežo Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju DARS), ki je 100 odstotni lasti Republike Slovenije. V letu 2007 je upravljala s 464,7 kilometri avtocest ter 130 kilometri priključkov nanje. V skladu z Nacionalnim programom izgradnje avtocest in njegovo resolucijo iz leta 2004 je v naslednjih sedmih letih predvidena izgradnja novih 200 kilometrov sodobnih avtocest in štiripasovnih hitrih cest. Sredstva za izgradnjo avtocestna infrastrukture v vrednosti 3.475,7 milijonov evrov so zagotovljena iz naslednjih virov (DARS – Nacionalni program izgradnje avtocest, 2008):

- slovenski proračun 42,6 odstotkov,
- obveznice 45,9 odstotkov,
- domači in tuji krediti 10,7 odstotkov ter
- drugi viri 0,8 odstotkov.

Slovenija je v obdobju 2004 do 2006 pri izgradnji avtocest črpala tudi iz Kohezijskega sklada. Za izgradnjo avtocestnega odseka Smednik - Krška vas v dolžini 17,6 kilometrov je pridobila iz sklada dobrih 33 milijonov, kar predstavlja 29,1 odstotkov vrednosti investicije. Delež sofinanciranja Evropske unije pri izgradnji avtocestnega odseka Vrba – Peračica v dolžini 9,8 kilometra je znašalo 12 milijonov evrov, kar je 11,3 odstotka vrednosti investicije (DARS – EU sofinancira 2004-2006, 2008). Iz Kohezijskega sklada so v nadaljevanju predvidena sredstva za naslednje prioritete projekte (DARS – EU sofinancira 2007-2013, 2008):

- avtocesta A2 (Bič – Hrastje), etapa Pluska – Ponikve in etapa Ponikve – Hrastje,
- avtocesta A4 (Slivnica – Gruškovje), Slivnica – Draženci in
- avtocesta A5 (Beltinci – Pince), Beltinci – Lendava.

Evropska komisija je v okviru vseevropskih infrastrukturnih omrežij odobrila sofinanciranje projekta za dopolnitev tehnične dokumentacije v višini pol milijona evrov, na podlagi katerega se bo lahko začela faza izgradnje avtocestnega odseka Ptuj – Gruškovje. Okvirna vrednost omenjenega odseka znaša 3,424 milijona evrov (DARS – Strukturni sklad, 2008).

V letu 2004 je DARS postal ednini koncesionar za upravljanje in vzdrževanje avtocest. Višina koncesijske dajatve je odvisna od rasti prihodkov iz cestninjenja tovornega prometa. Kot posledica dograditve avtocestnega prometa je v letu 2009 predvidena rast prihodkov 20 odstotna, v letu 2010 pa 5 odstotna. Višina dajatve je odvisna tudi od delovanja obstoječega in uvedenega sistema vinjet ter izvajanja nadzora. Zaradi povečane dinamike gradnje avtocest DARS najema vedno nova posojila, ki jih podpira z izdajo dolžniških vrednostnih papirjev. Republika Slovenija je porok DARS-ovih posojil in celotna vrednost državnih poroštev danes znaša okoli 2,4 milijarde evrov (DARS – Zadolžitev, 2008).

1. junija 2008 je postala za voznike motornih koles, osebnih in kombiniranih vozil, katerih največja dovoljena masa ne presega 3.500 kilogramov, obvezna uporaba vinjete za vožnjo po avtocestah in hitrih cestah, ki so v upravljanju in vzdrževanju DARS. Cena polletne vinjete za dvosledna motorna vozila znaša 35 evrov, letna pa 55 evrov. Cena vinjete za enosledna motorna vozila je za polovico nižja. V avgustu 2009 je za vozila težja od 3.500 kilogramov napovedana vpeljava elektronskega sistema cestninjenja v prostem prometnem toku s satelitsko tehnologijo. Satelitsko cestninjenje naj bi se z oktobrom 2010 razširilo na vsa vozila v cestnem prometu, ki uporabljajo hitre ceste in avtoceste. S tem naj bi bila omogočena finančna vzdržnost DARS-a in varovanje okolja - s podražitvijo cestnega tovornega prometa (Kranjec, 2008, str. 20).

Razvidno je, da DARS avtocestno mrežo v Sloveniji ob majhni pomoči iz strukturnih skladov gradi predvsem na javnih sredstvih. Tudi v prihodnosti je načrtovana gradnja avtocest s ponovnim zadolževanjem DARS-a in nadaljnjimi poroštvi države. Ob vsem tem pa se pojavlja vprašanje zmožnosti servisiranja posojil, kajti po zadnjih podatki prodaja vinjet ne dosega načrtovane in so zato tudi prihodki nižji. Do 15. avgusta 2008 je bilo prodanih 1,65 milijonov polletnih vinjet, ki so prinesle 57,75 milijonov evrov prihodkov. Upoštevati je potrebno še stroške uvedbe, ki so znašali 7,9 milijona evrov, ter ocenjeno dobroimetje in neamortiziran del na tablicah ABC, ki znaša 9 milijonov evrov. Za primerjavo; v enakem obdobju v letu 2007 je DARS s cestninami pridobil 81,85 milijonov evrov (Muršič, 2008, str. 24).

Študije na temo JZP pri izgradnji avtocest so bile v RS po podatkih Direktorata za ceste narejene v različnih obdobjih gradnje avtocestne mreže, njihov naročnik pa je bil vedno DARS. Na Ministrstvu za transport nimajo nobene uradne verzije analiz, DARS pa jih ne ponuja javnosti v pogled. Edino javno dostopno analizo je naredil Matjaž Blatnik leta 2003 v okviru magistrskega dela, kjer je s FCF analizo ugotavljal smiselnost JZP pri izgradnji avtocestnih odsekov Šentilj – Gruškovje, Maribor – Pince in Divača – Jelšane. Ugotovljeno je bilo, da noben projekt ni primeren za JZP, saj nimajo pozitivne neto sedanje vrednosti tudi ob podaljšanju koncesijske dobe na 100 let. Projekti so zanimivi za zasebni sektor le ob močni spremembi predpostavk in vključitvi večje podpore države pri finančni strukturi projekta, državnih nepovratnih sredstev, brezobrestnih kreditov, višjih cestnin, zmanjšanega tveganja prometa in nekajkrat večje rasti obsega prometa (Blatnik, 2003, str. 85-90).

SKLEP

Države in zasebni sektor se vedno bolj zavedajo prednosti, ki jih prinaša JZP na področju izgradnje avtocest. Država prihrani proračunska sredstva in jih lahko preusmeri v druge projekte. Projekti so hitreje in s stroškovnega vidika učinkoviteje izvedeni, kar koristi končnim uporabnikom, ki lahko čim hitreje pričnejo uporabljati novo avtocesto zastonj ali proti primernemu plačilu cestnine.

Vendar projekti JZP pri izgradnji avtocest ne potekajo brez težav. Ena izmed ključnih je preveč optimistična napoved prometa. Družbe, ki se potegujejo za koncesijo, pogosto precenijo rast prometa, kar jim sicer omogoča pridobitev pogodbe, a v prihodnosti se nedoseganje pričakovanih prihodkov izkaže kot velika težava. Za verodostojnost finančnih načrtov je zato pomembna neodvisnost institucije, ki izvaja prometno analizo. Kadar želi država vsa tveganja prenesti na zasebni sektor, govorimo o neoptimalni porazdelitvi tveganja, kar lahko v končni stopnji povzroči nesolventnost koncesionarja, kot se je to zgodilo pri projektu M1-M15. Težavo predstavlja tudi premajhno sodelovanje držav z lokalnimi skupnostmi, ki posledično pogosto nasprotujejo projektom, ki posegajo v njihov življenjski prostor, saj z njimi niso dobro seznanjeni. Poleg tega prihaja do nasprotovanj zaradi poseganja v zaščitne cone, večje obremenitve s hrupom in onesnaženosti zraka. Uporabniki avtocest v državah, kjer je bila avtocestna mreža tradicionalno financirana iz javnih sredstev (npr. Nemčija, Madžarska) in je bila uporabnikom na voljo zastonj, imajo danes velik odpor do plačevanja cestnin. V tem primeru tudi dodatne sheme popustov in znižanja cestnin za polovico ne vodijo nujno v zvišanje povpraševanje. Predvsem bi bilo potrebno uporabnikom približati načelo plačila cestnine, ki služi za poravnavo čim večjega deleža stroškov, ki jih uporabniki povzročijo s transportom. Težavo predstavljajo tudi previsoke cestnine v primerjavi s kupno močjo prebivalstva, kot je bil primer na Madžarskem. Slednji kaže tudi, kako zelo je pomembna naklonjenost vlade JZP, ki lahko rešuje projekt v času nizkega povpraševanja z garancijami ali pa ga enostavno nacionalizira.

Slovenija izgradnjo avtocest financira iz javnih sredstev in kreditov, ki temeljijo na poroštvu države. Dosegljive študije o smiselnosti uporabe JZP za izgradnjo določenih avtocestnih odsekov so pokazale, da partnerstvo s finančnega vidika ni sprejemljivo, saj bi bilo smotno le ob veliki finančni podpori države.

Model sam po sebi JZP ne zagotavlja učinkovitih avtocestnih investicij, saj je oblikovanje in izvajanje JZP zelo kompleksno. Zagotovljen mora biti javni interes, na drugi strani pa mora biti partnerstvo dovolj privlačno za zasebnega partnerja. Temeljni ključ do uspeha je v primerni razdelitvi tveganj, ki jih prevzame za upravljanje z njimi najbolj sposoben partner, podpora vlade JZP in vključitvi lokalnih skupnosti v projekt.

LITERATURA IN VIRI

1. *Aktuelle Themen 264*. (2003). Frankfurt am Main: Deutsche Bank.
2. Albalade, D., Bel, G. & Fageda, X. (2007, marec). Privatization and Regulation of Toll Motorways in Europe. Najdeno 25. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.ub.es/irea/working_papers/2007/200704.pdf.
3. Alejo, E. (2006, 30.junij). Spain: Leader in Infrastructure Development. *Technology Review*. Najdeno 17. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.technologyreview.com/microsites/spain/toll/docs/Spain_infrastructure.pdf.
4. Alfen, H.W. & Barckhahn, S. (2006). A Systematic Approach to the Comparison of Management and Financing Models in the European Toll Road Sector. Najdeno 15. junija 2008 na spletnem naslovu http://www.infraday.tu-berlin.de/fileadmin/documents/infraday/2006/papers/barckhahn_alfen-coair2006-paper-public_vs_private_road_infrastructure-v01-25_09_2006.pdf.
5. Allard, G. & Trabant, A. (2007). Public-private Partnership in Spain: Lessons and Opportunities. *International Business & Economic Research Journal*, 7 (2), 1-24. [bank.org/Research/workpapers.nsf/fc90c6f8c9a42fe6852567e50050df1e/7067aac98fa704585256872005d6eb8/\\$FILE/wps%202279.prn.pdf](http://bank.org/Research/workpapers.nsf/fc90c6f8c9a42fe6852567e50050df1e/7067aac98fa704585256872005d6eb8/$FILE/wps%202279.prn.pdf).
6. Beckers, T. (2005). Aktuelle PPP-Modelle in Deutschland. Ökonomische Grundlagen und eine Analyse des F-Modells, des A-Modells sowie des Funktionsbauvertrages [Doktorska disertacija]. Berlin: Fakultät Wirtschaft & Management.
7. Bel, G. in Fagada, X. (2004). Is a Mixed Funding Model for the Highway Network Sustainable over Time? The Spanish Case. Najdeno 20. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.ub.es/graap/BERGAMO.pdf>.
8. Berger, L. (2006). Concession Experience in the Road Transportation Sector in Central Europe. Najdeno 13. maja 2008 na spletnem naslovu www.cemt.org/topics/tirs/TIRSan9.pdf.
9. Blatnik, M. (2003). Možnost financiranja izgradnje avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji s pritegnitvijo privatnega kapitala [Magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Bousquet, F. & Fayard, A. (2001, september). Road Infrastructure Concession Practice in Europe. Najdeno 27. maja 2008 na spletnem naslovu <http://rru.worldbank.org/documents/toolkits/highways/pdf/25.pdf>.
11. Bracey, N. & Moldovan, S. (2007, 15. oktober). Public-private-partnerships: Risks to the Public and Private Sector. Najdeno 14. aprila na spletnem naslovu http://www.louisberger.com/berger/macro-iqc/papers/ppps_conference_10-9-06.pdf.
12. Case Studies of Transportation Public-Private Partnership around the World. (2007). Arlington: Federal Highway Administration.
13. Colindres, R. & de Parias, C. (2005). Autovia del Camino: Monoline-wrapped Spanish Public Shadow Road Financing. *The Euromoney Transportation Finance Review 2004/05* (str. 27-30). Colchester: England.
14. Debande, O. (2002). Private Financing of Transport Infrastructure. An Assessment of the UK Experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 36 (3), 355-387.

15. Edler, R. (2008, 27. februar). Der Gigant. A-8 Ausbau läuft auf Hochtouren. *Lokales*, str. 46.
16. *Energy, Transport and Environment Indicators, Data 1992 – 2002*. (2005). Bruselj: Evropska komisija.
17. Engel, E., Fischer, R. & Galetovic A (1999). The Chilean Infrastructure Concession Program: Evaluation, Lessons and Prospects for the Future. Najdeno 15. aprila 2008 na spletnem naslovu http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/chilean_infrastructure.pdf.
18. Engel, E., Fischer, R. & Galetovic, A. (1998). Infrastructure Franchising and Government Guarantees. V T. Irwin, G. Perry & C. Timothy (ur.), *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure* (str. 89-106). Washington: World Bank.
19. Engel, E., Fischer, R. & Galetovic, A. (2002a): A New Approach to Private Roads. *Transportation*. Najdeno 15. aprila 2008 na spletnem naslovu <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n3/v25n3-6.pdf>.
20. Engel, E., Fischer, R. & Galetovic, A. (2002b, 20. junij). Privatizing Roads. An "Old" New Approach to Infrastructure Provision. Najdeno 15. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2002/site/asocfile/ASOCFILE12003032134533.pdf.
21. *Erfahrungsbericht – Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland*. (2007). Berlin: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
22. Estache, A., Juan, E. & Trujillo, L. (2007, december): Public-private Partnership in Transport. *Policy Research Working Paper 4436*. Najdeno 14. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/12/12/000158349_20071212085739/Rendered/PDF/wps4436.pdf.
23. *EU sofinancira 2004-2006 [DARS]*. Najdeno 11. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.avtoceste.si/?id=689>.
24. *EU sofinancira 2007-2013 [DARS]*. Najdeno 11. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.avtoceste.si/?id=198>.
25. *E-vignette [Hungarian Motorway Portal]*. Najdeno 13. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.motorway.hu/engine.aspx?page=vignetten_en.
26. *Experience with Motorway Funding and PPP Schemes in the Central and Eastern European Region*. (2008). Washington: World Bank.
27. *Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU*. (1998). Bruselj: Evropska komisija.
28. Filipič, N. (1997). Financiranje infrastrukture s poudarkom na BOT obliki projektnega financiranja [Diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
29. Fischer, E., Meteleva, N. & Beidinger, J. (2007). *PPP-Modelle - Allheilmittel für die Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte oder Risikofaktor?.* Hamburg: Universität Hamburg Department für Wirtschaft und Politik.
30. Freshfields Bruckhaus Deringer (2005, december). PPP in Europe: An Overview. Najdeno 22. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.freshfields.com/publications/pdfs/2005/13655.pdf>.
31. *Glosar za statistiko transporta*. (2004), Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

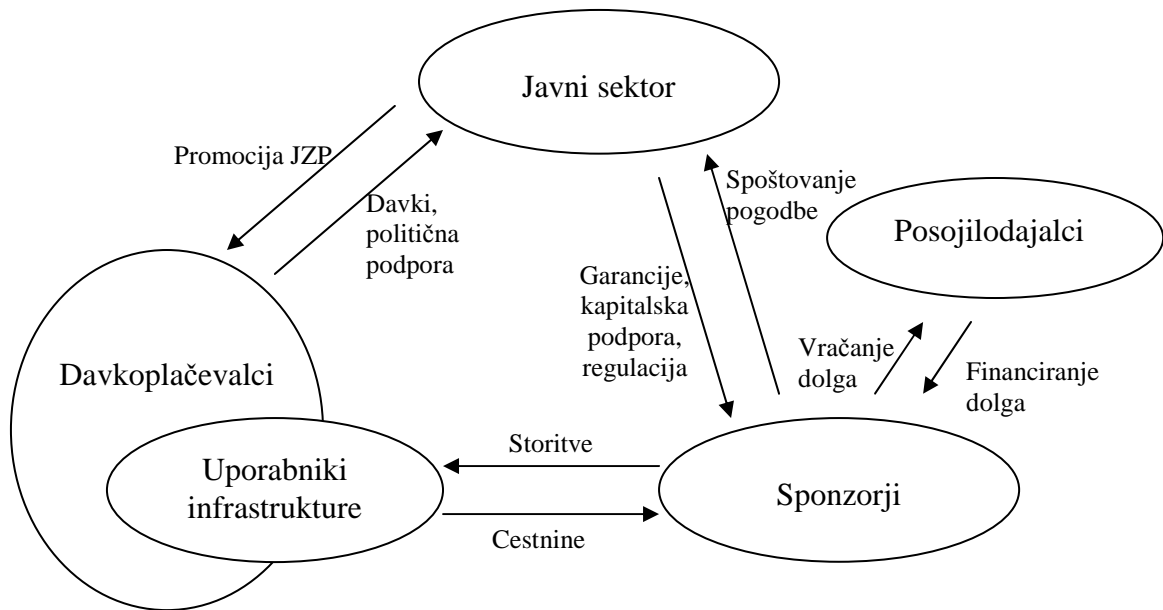
32. Gonçalves, J. & Sabatel-Roloff, A. (2008). Via Ibérica - ETC Interoperability between Portugal and Spain. Najdeno 7. maja na spletnem naslovu <http://www.ibtta.org/files/PDFs/Sabatel%20Roloff%20and%20Goncalves.pdf>.
33. *Green Paper on Public-private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. (2004). Bruselj: Evropska komisija.
34. Horvat, A. (2007, 7. september). Javno zasebno partnerstvo: V Sloveniji tokrat zares?! Najdeno 25. aprila 2008 na spletnem naslovu www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/page/uploads/Andrej_na_EF_7.9.ppt.
35. Jones, R.A. (1997). Trans-European Networks and Public-Private Sector Partnership. V L. Monteiro, B. Haigh, D. Morris & Z. Fabjančič (ur.), *Public and Private Sector Partnership: Learning for Growth* (str. 193-202). Sheffield Hallan University Press: Learning centre.
36. Jones, R.A. (1998). The European Union as a Promoter of Public-Private Partnership. V L. Monteiro, B. Haigh, D. Morris. & N. Hrovatin (ur.), *Public and Private Sector Partnership: Fostering Enterprise* (str. 183-194). Sheffield Hallan University Press: Learning centre.
37. Jus, M. (2006). Projektno financiranje infrastrukture. *Bančni vestnik*, 55 (6), str. 19-24.
38. Kovač, M. (2007). Pravni in ekonomski vidiki javno-zasebnega partnerstva kot oblike financiranja projektov. *Revizor*, 17 (1), 20-68.
39. Kranjec, S. (2008). Sateliti so v Nemčiji naredili red. *Logistika*, (8), str. 18-21.
40. Lobo, A.G. & Hinojosa, S. (1999). Broad Roads in Thin Country. Infrastructure Concession in Chile. Najdeno 3. maja 2008 na spletnem naslovu <http://wbln0018.world>
41. Mackie, P. & Smith, N. (2004, 26. november). Financing Roads in Great Britain. Najdeno 12. junija 2008 na spletnem naslovu <http://dinamico2.unibg.it/highways/paper/makie.pdf>.
42. Menendez, A. (1998, 5. november). Constraints and Opportunities for PPP Transport Project. Najdeno 14. aprila 2008 na spletnem naslovu <http://rru.worldbank.org/documents/Toolkits/Highways/pdf/78.pdf>.
43. Mlač, V. (2006). Model javno-zasebnega partnerstva na primeru bolnišnice X [Diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
44. Mrak, M. (1997). Managing Rsk in BOT Model of Project Financing. V L. Monteiro, B. Haigh, D. Morris & Z. Fabjančič (ur.), *Public and Private Sector Partnership: Learning for Growth* (str. 299-309). Sheffield Hallan University Press: Learning centre.
45. Mrak, M., Gazvoda, M. & Mrak, M. (2005). *Projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
46. Muršič, M. (2008). Vinjete prinašajo izgubo. *Logistika*, (8), str. 24-25.
47. *Nacionalni program izgradnje avtocest [DARS]*. Najdeno 11. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.avtoceste.si/?id=12>
48. *New Decision of Eurostat on Deficit and Debt Treatment of Public-private Partnerships*. (2004). Luksemburg: Eurostat.

49. *Ohne Referenz kein Auftrag – ohne Auftrag keine Referenz. [Baumagazin]*. Najdeno 22. junija 2008 na spletnem naslovu http://www.bi-fachzeitschriften.de/archiv/bi-BauMagazin_12-06+1-07_4-5.pdf.
50. Palanza, F. (2002, september). Contribution of Major Road and Rail Infrastructure Projects to Regional Development. Najdeno 18. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.bei.org/attachments/ev/ev_road_rail_infra_en.pdf.
51. Perez, B.G. & March, J.W. (2006, 2. avgust). Public-private Partnership and the Development of Transport Infrastructure: Trends on both Sides of Atlantic. Najdeno 13. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.fhwa.dot.gov/PPP/perez_banff_ppp_final.pdf.
52. Persad, K.R., Walton, C.M. & Wilke, J. (2005, oktober). Alternatives to Non-Compete Clauses in Toll Development Agreements. Najdeno 18. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.utexas.edu/research/ctr/pdf_reports/0_5020_1.pdf.
53. Pollitt, M.G. (2002). The Declining Role of the State in Infrastructure Investments in UK. V S.V. Berg, M.G. Pollitt & M. Tsuji (ur.), *Private Initiatives in Infrastructure. Priorities, Initiatives and Performance* (str. 67-91). Glenshanda House: Edward Elgar Publishing Ltd.
54. *Prequalification Documents [Highways Agency]*. Najdeno 12. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.ighways.gov.uk/roads/projects/7719.aspx>.
55. *Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz*. (2006). Frankfurt am Main: Deutsche Bank.
56. *Public Private Partnership*. (2004, 12. marec). Washington: International Monetary Fund.
57. Renda, A. & Schrefler, L. (2006, 10. februar). Public-private Partnerships: National Experiences in the European Union. Najdeno 6. maja 2008 na spletni strani http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf.
58. *Resource Book on PPP Case Studies*. (2004). Bruselj: Evropska komisija.
59. Rodrigue, J.P., Comtois, C. & Slack, B. (2006). *The Geography of Transport Systems*. London: Taylor & Francis Ltd.
60. Rueda, C. & Igartua, F. Spain. *The International Comparative Legal Guide to PFI/PPP Projects 2007*. (str. 100-106). London: GLG Ltd.
61. *Schedule of Fees 2008 [Hungarian Motorway Portal]*. Najdeno 14. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.motorway.hu/engine.aspx?page=prices2008>.
62. Siposs, Á. G. (2005, 11. april). Tolling on the Hungarian Motorway Network. Najdeno 6. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.piarc.org/library/aipcr/2/96F0i2jcGYbBqRNJ9VIA3630.pdf>.
63. *Slovar statističnih izrazov [Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj]*. Najdeno 12. maja 2008 na spletnem naslovu <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2130>.
64. Splošno – Evro. Evropomočnik. Najdeno 5. maja 2008 na spletni strani <http://evropa.gov.si/evropomocnik/?id=789&r=1025>.
65. Stambrook, D. (2005, 28. maj). Successful Examples of Public-private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development. Najdeno 11.

- maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccessStories.pdf>.
66. Strong J.S., Guasch, J.L, & Benavides, J. (2008). Managing Risk of Infrastructure Investment in Latin America; Lessons, Issues, Prescriptions. *Working paper*. Najdeno 10. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.ppp.mg.gov.br/biblioteca/downloads/Managing%20Risks%20of%20Infrastructure%20Investment%20in%20Latin%20America%20Lessons%20Issues%20and%20Prescriptions.pdf>.
 67. *Strukturni sklad [DARS]*. Najdeno 11. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.avtoceste.si/?id=19836>.
 68. Study on Strategic Evaluation on Transport Investment Priorities under Structural and Cohesion Funds for the Programming Period 2007-2013. (2006). Bruselj: Evropska komisija.
 69. Tanczos, K., Kosztyo, A., Meszaros, F. & Bokor, Z. (2005). Experiences of Private Provision of Road Transport Infrastructure in Hungary. Najdeno 12. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.infraday.tu-berlin.de/index.php?id=230>.
 70. *The Socio-economic Benefits of Roads in Europe*. (2005). Bruselj: European Union Road Federation.
 71. Thomson, C. & Goodwin, J. (2005, marec). Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB. Najdeno 14. aprila 2008 na spletnem naslovu http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf.
 72. *Tolled Infrastructures within ASECAP*. (2007). Pariz: European Association with Tolled Motorways, Bridges and Tunnels.
 73. *Transport - Seventh report*. (2005). London: House of Commons.
 74. *Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency*. (2008). Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development.
 75. Veress, T. (2004). Public-private Partnerships in Highway Constructions: Theories and the Hungarian Practice. Najdeno 10. maja 2008 na spletnem naslovu www.ectri.org/YR/S05/Papiers/Session-2ter/veress.pdf.
 76. Vives, A. (1997, februar). Infrastructure Finance Directory 1997. Najdeno 5. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=822638>.
 77. Von Hirschhausen, C., Beckers, T. & Tenger, H. (2004). Private Participation in German Infrastructure Provision. Better Late than Never. V C. Von Hirschhausen, K. Mitusch, & T. Beckers (ur.), *Trends in Infrastructure Regulation and Financing. International Experience and Case Studies from Germany* (str. 89-103). Glenshanda Hause: Edward Elgar Publishing Ltd.
 78. Yescombe, E. R. (2007). *Public-private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Elsevier: Butterworth-Heinemann.
 79. *Zadolžitiv [Dars]*. Najdeno 11. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.dars.si/?id=80274>.

PRILOGE

Priloga 1: Udeleženci JZP ter interakcije med njimi



Vir: A. Menendez, *Constraints and Opportunities for PPP Transport Project*, 1998, str. 4.

Priloga 2: Izvedenke BOT oblike

	Oblika	Značilnosti	
<p>Stopnja tveganja zasebnega sektorja</p> <p>↑</p> <p>Velika</p> <p>Majhna</p>	<p>DBO – angl. <i>Design Build Operate</i> načrtuj-izgradi-izvedi</p>	<p>Zasebni sektor načrtuje in gradi javno infrastrukturo, po zaključeni gradnji jo zakupi na dolgi rok ter jo po preteku zakupa preda javnemu sektorju.</p>	<p>Majhna</p> <p>↓</p> <p>Stopnja vključenosti zasebnega sektorja</p> <p>Velika</p>
	<p>BOT – angl. <i>Build Operate Transfer</i> izgradi-izvedi-predaj</p>	<p>Zasebno podjetje zgradi infrastrukturni objekt in je za določen čas tudi njegov lastnik. Po preteku obdobja določenega v pogodbi postane lastnik objekta javni sektor.</p>	
	<p>BOOT – angl. <i>Build Own Operate Transfer</i> izgradi-lasti-izvedi-prenesi</p>	<p>Za določeno obdobje dobi zasebni sektor v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno infrastrukturo, kot tudi pravico, da svojo storitev zaračunava uporabnikom. Po preteku zakupnega obdobja se lastništvo prenese na javni sektor.</p>	
	<p>LDO – angl. <i>Lease Develop Operate</i> zakupi-razvij-izvedi</p>	<p>Zasebni sektor zakupi javno lastnino, jo nagradi, tehnološko izboljša in vzpostavi delujoče stanje. S to lastnino upravlja in jo trži za določeno obdobje.</p>	
	<p>BLOT – angl. <i>Build Lease Operate Transfer</i> izgradi-zakupi-izvedi-prenesi</p>	<p>V tem primeru gre za zakup licence s strani zasebnega sektorja, a lastništvo za obdobje zakupa ostaja v rokah javnega sektorja.</p>	
	<p>BOOT – angl. <i>Buy Own Operate Transfer</i> kupi-lasti-izvedi-prenesi</p>	<p>Po nakupu javne lastnine zasebni sektor upravlja z njo na podlagi pogodbe za določen čas. Po preteku pogodbenega obdobja država kupi lastnino nazaj.</p>	
	<p>BOO – angl. <i>Build Own Operate</i> izgradi-lasti-izvedi</p>	<p>Zasebni sektor zgradi infrastrukturo, ki je trajno v njegovi lasti, javni sektor pa odobri, da lahko s to infrastrukturo zasebni sektor upravlja in jo trži za neko določeno obdobje.</p>	
	<p>BBO – angl. <i>Buy Build Operate</i> kupi-izgradi-izvedi</p>	<p>Zasebni sektor kupi javno lastnino ter zgradi in upravlja z infrastrukturo za določeno pogodbeno obdobje, svojo storitev pa trži.</p>	

Vir: A. Pahor Žvanut, *Javna-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance*, 2006, str. 20-22; V. Mlač, *Model javno-zasebnega partnerstva na primeru bolnišnice X*, 2006, str. 11; *Lastna priredba*.

Priloga 3: Splošna tveganja in načini zavarovanja pred njimi

Tveganja		Primer	Zavarovanje pred tveganjem
Politično		Stabilnost vlade, odnos vlade do udeležbe zasebnega sektorja pri financiranju infrastrukturnih projektov, sprememba fiskalne politike in davčnega režima, izdaja delovnih dovoljenj, obvezna prodaja produkta v domači valuti, prepoved izvoza, državni nadzor cen, omejevanje repatriacije dobička, razlastnjenje	Vključitev domačih udeležencev v projekt, vključitev tuje zakonodaje in predpisov v ključne dokumente projekta.
Komerzialno	Tveganje inflacije	Nekontrolirano povečanje inflacije zmanjša razpoložljivi denarni tok, ki pade pod raven potrebno za pravočasna plačila obveznosti.	S pomočjo pravih ocen gibanj stopenj rasti cen v prihodnje, pri ocenjevanju katerih običajno sodelujejo tudi posojilodajalci.
	Tečajna tveganja	Projekt je lastniško ali dolžniško financiran s tujo valuto, prihodke pa ustvarja v domači valuti - nihanje deviznega tečaja, nezamenljivost valute.	Kombinacija posojil v domači in tuji valuti, indeksacija cen outputov skladno s spremembami deviznega tečaja, s tečajnimi swapi ali opcijami, z zavezo sponzorjev za zagotovitev tuje valute, z oblikovanjem izločenih računov (angl. <i>escrow accounts</i>) za depozite projektnega podjetja v tuji valuti in z državnimi garancijami za zagotovitev zamenljivosti valute.
	Obrestno tveganje	Tveganje spremembe obrestne mere je veliko, saj se obrestne mere v daljšem časovnem obdobju na mednarodnem trgu kapitala lahko drastično spremenijo.	Pogajanja s posojilodajalci za fiksno obrestno mero oz. kombinacijo fiksne in variabilne obrestne mere, zamenjava tipa obrestne mere s pomočjo obrestnih swapov, uporaba obrestnih kopic.
Pravno		Povezano s spremembo zakonodaje pomembne za projekt.	

Vir: M. Mrak et al., Priročnik za projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov, 2005, str. 136 – 154; Lastna preredba.

Priloga 4: Posebna tveganja in načini zavarovanja pred njimi

Tveganja		Primer	Zavarovanje pred tveganjem
Tveganje razvoja in priprave projekta		Neuspešna tehnična priprava projekta (angažiranje tehničnih, finančnih, pravnih in ostalih svetovalcev, kar predstavlja velike stroške), neuspešno konkuriranje podjetja na razpisu v procesu zbiranja ponudb za projekt oz. neuspeh pogajanj za sklenitev koncesijske pogodbe, v primeru uspešno podeljene koncesije nesposobnost pridobitve potrebnih finančnih sredstev v obliki lastniškega kapitala.	Sponsorji projekta morajo priskrbeti garancije, vključno z dodatnimi lastniškimi sredstvi, kadar je to potrebno, in garancijami za odplačilo dolgov. Zveze o vzdrževanju minimalnega razmerja med lastniškim in dolžniškim kapitalom ter ustrezne stopnje servisiranja dolga podpis gradbene pogodbe na ključ, ki vsebuje potrebne zaveze za dokončanje in kvaliteto opravljenih del ter primerne pogodbene kazni. Pri projektih, ki pridobivajo prihodke na podlagi koncesij, je dodatna oblika zavarovanja ločen račun, na katerega se vsak mesec pogodbeno preusmerja del prilivov projekta z namenom ohranjanja sposobnosti rednega servisiranja dolgov.
Tveganja povezana z izgradnjo in (ne)dokončanjem projekta		Projekt ni zgrajen, gradnja ni pravočasno končana, dejanski stroški so višji od načrtovanih zaradi napak v tehnologiji, nesporazumov med partnerji, sprememb relevantne zakonodaje, finančnih težav.	Država s posebnimi jamstvi zagotovi posojilodajalcem, da bo v primeru zamud pri izgradnji projekta s »stand-by« finančnimi aranžmaji projektному podjetju omogočila servisiranje dolga vse do dokončanja izgradnje.
Tveganja povezana s poslovanjem projekta	Tehnično tveganje	Tehnične težave in problemi pri upravljanju projekta še posebno kadar gre za uporabo novih tehnologij.	
	Tveganje upravljanja	Slaba organizacija in vodenje projekta.	Izkušena vodstvena ekipa s primernimi shemami nagrajevanja in strogimi pogodbenimi kaznimi v primeru neučinkovitega vodenja.
	Tržno tveganje	Napačna ocena povpraševanja po outputu, plačila za njegovo dobavo, razpoložljivost materialov in surovin ter njihove cene.	Podpis pogodbe o dobavi surovin in materialov oz. pogodbe o prodaji outputa. Pogodbe so ponavadi tipske ter natančno specificirane tako v kvaliteti kot v količini in ceni. Opcije za nakup inputov po fiksni ceni ter opcije za prodajo outputov po določeni ceni. Terminalske pogodbe. Zaveza vlade, da v določenem obdobju ne bo gradila sorodnih objektov, ki bi predstavljali konkurenco.

nadaljevanje

Tveganja		Primer	Zavarovanje pred tveganjem
	Druga ekonomska tveganja	Omejenost kratkoročnih finančnih sredstev zaradi izjemnih razmer na mednarodnih finančnih trgih.	Najemanje posojil primerne ročnosti in strukturiranjem odplačil posameznih posojil tako, da se časovno uskladijo in ne dodatno obremenjujejo denarnih tokov podjetja.
Druga posebna projektna tveganja	Infrastrukturna tveganja	Navezovalna infrastruktura (povezovalne ceste, prenosno omrežje, navezovalna transportna in druga infrastruktura) ni zgrajena pravočasno, s čimer je ogrožen obstoj samega projekta.	
	Tveganje oblikovanja konzorcija posojilodajalcev	Tveganje neoblikovanja konzorcija bank za pridobitev sindiciranega posojila.	
	Pravna tveganja	Pravni svetovalci, zadolženi za pripravo dokumentacije, lahko pri pripravi slednje ustvarijo dodatna tveganja, ki bi lahko imela vpliv na davčno situacijo, status, trajanje, izvedljivost ter ostale elemente projektnega financiranja.	Izbira ustreznih pravnih svetovalcev z zadostno mero izkušenj.
	Tveganje sodelovanja	Vpliv, ki ga lahko ima na projektno financiranje status in kredibilnost posameznih družb, ki so udeležene pri projektu.	Natančna opredelitev pogodbe o skupnih vlaganjih.
	Višja sila	Pomanjkanje vode, poplave, potresi.	

Vir: M. Mrak et al., Priročnik za projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov, 2005, str. 136 – 154; Lastna preredba.

Priloga 5: Izkušnje evropskih držav z JZP po sektorjih

	Letališča	Obramba	Zdravje in bolnišnice	Informacijska tehnologija	Pristanišča	Zapori	Tovorni železniški promet	Potniški železniški promet	Ceste	Šole	Voda in odpadne vode
Napredne uporabnice											
Francija	②	①	②		②	②	②	⑤	⑤	①	⑤
Nemčija	①	③	①	②		②	③	③	③	③	④
Irska			②					②	④	③	④
Italija	②		③		②	①		③	④		②
Velika Britanija	⑤	⑤	⑤	⑤		⑤		⑤	⑤	⑤	⑤
Zahtevne uporabnice											
Danska					②	①	②		②	②	
Nizozemska		①	①		①	①	③		③	②	③
Portugalska	①		②	②	①	①	①	③	⑤	①	③
Španija	①		②		⑤			②	⑤	①	③
Države zamudnice											
Avstrija	①		②	①		①	②		②	①	①
Belgija	②	①					①	①	②	①	②
Finska		①							②	②	①
Grčija	⑤								③		
Luksemburg	①			②							
Švedska		①	①				①	③	①		
Nove članice Evropske unije											
Ciper	③				②				②		②

se nadaljuje

nadaljevanje

Češka	②	①					①	①	②	①	③
Estonija			①	①					①	①	
Madžarska			②	①		②		①	③	③	③
Latvija									①		
Litva								①			
Malta								①			
Poljska	①				②		①	①	②		③
Slovaška	①								①		①
Slovenija											③

Legenda

- ① Pogovori o JZP
- ② Projekti v izpeljavi
- ③ Mnogo projektov v izpeljavi, nekateri že zaključeni
- ④ Mnogo zaključenih projektov
- ⑤ Mnogo zaključenih projektov, večina od njih v teku

Vir: A. Renda & L. Schrefler, Public-Private Partnership: National Experiences in European Union, 2006, str. 3; Lastna priredba.

Priloga 6: Cene vinjet z DDV na madžarskem v letu 2008 v evrih*

Kategorija	Enodnevna	Štiridnevna			Tedenska	Mesečna	Letna
		01.01.2008. – 04.30.2008.	05.01.2008. – 09.30.2008.	01.10.2008. – 31.12.2008.			
D1	0	4,73	6,19	4,73	10,31	16,99	150,47
D2	11,16				26,69	50,96	429,56
D3	11,16				41,26	72,81	643,13
D4	11,16				53,39	91,01	800,87

*preračunano v evre po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 17.06.2008 (247,230 HUF/EUR)

Vir: Spletna stran Hungarian Motorway Portal - Schedule of fees, 2008.

Cena vinjet se razlikuje glede na kategorije vozil:

- D1 zajema motorna kolesa in motorna vozila, katerih skupna teža vključno s prikolico ne presega 3,5 ton,
- D2 zajema motorna vozila in motorna vozila z daljšimi priključki, katerih skupna teža je nad 3,5 ton, a ne presega 7,5 ton,
- D3 vključuje motorna vozila in motorna vozila z daljšimi priključki, katerih skupna teža je nad 7,5 ton, a ne presega 12 ton,
- D4 spadajo vsa vozila, ki ne spadajo v D1, D2 ali D3.

Priloga 7: Razvoj španske avtocestne mreže v obdobju 1970 – 2003

Leto	Avtocestna mreža v kilometrih	Cestninska avtocesta	Delež cestninskih avtocest v avtocestni mreži	Avtoceste brez cestnine	Delež avtocest brez cestnine avtocestni mreži
1970	203	82	40,39	121	59,61
1975	888	619	69,71	269	30,29
1980	1.933	1.530	79,15	403	20,85
1985	3.170	1.807	57,00	1.363	43,00
1990	5.126	1.898	37,03	3.228	62,97
1991	5.801	1.957	33,74	3.844	66,26
1992	6.988	1.991	28,49	4.997	71,51
1993	7.404	1.991	26,89	5.413	73,11
1994	7.736	2.011	26,00	5.725	74,00
1995	8.133	2.023	24,87	6.110	75,13
1996	8.503	2.023	23,79	6.480	76,21
1997	9.063	2.963	32,69	6.100	67,31
1998	9.649	2.072	21,47	7.577	78,53
1999	10.306	2.239	21,73	8.067	78,27
2000	10.480	2.239	21,36	8.241	78,64
2001	11.152	2.277	20,42	8.875	79,58
2002	11.406	2.386	20,92	9.020	79,08
2003	12.009	2.517	20,96	9.492	79,04

Vir: G. Bel & X. Fageda, Is a Mixed Funding for the Highway Network Sustainable over Time? The Spanish Case, 2004, str. 6.