

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO,
PRILOŽNOST ZA SLOVENIJO?**

Ljubljana, september 2008

ŽIVA MERZELJ

IZJAVA

Študentka **Živa Merzelj** izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **dr. Aljoše Valentinčiča**, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

Ljubljana, 9. september. 2008

Podpis: Živa Merzelj

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	2
1.1 RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	2
1.2 OPREDELITEV POJMA JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO.....	4
1.3 RAZLOGI ZA UPORABO JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	7
1.3.1 SWOT-ANALIZA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	8
1.3.2 NAJPOGOSTEJŠE ZMOTE O KONCEPTU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	11
1.3.3 TVEGANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	13
2 OBLIKE ZAGOTAVLJANJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKTOV	16
2.1 KLASIČNA OBLIKA ZAGOTAVLJANJA STORITEV IN FINANCIRANJA INVESTICIJ	16
2.2 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	17
2.2.1 POGODBA O OPRAVLJANJU STORITEV	18
2.2.2 POGODBA O UPRAVLJANJU.....	19
2.2.3 POGODBA O NAJEMU.....	19
2.2.4 KONCESIJSKA POGODBA	20
2.2.5 BOT-OBLIKA PROJEKTNEGA FINANCIRANJA	21
2.2.6 PRIVATIZACIJA KOT SKRAJNA OBLIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	25
2.3 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI	25
3 ANALIZA PRAKS JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA NA PODROČJU EVROPSKE UNIJE	26
3.1 VELIKA BRITANIJA	27
3.2 IRSKA.....	29
3.3 FRANCIJA	30
3.4 NEMČIJA.....	32
3.5 AVSTRIJA	33
4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI	34
4.1 PRAVNA PODLAGA – ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU	34
4.2 IZKUŠNJE PRI PROJEKTIH JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI	35
4.2.1 CENTRALNA ČISTILNA NAPRAVA V MARIBORU	36
4.2.2 PROJEKT IZGRADNJE STADIONA V STOŽICAH.....	36
4.3 RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI V PRIHODNOSTI.....	38
SKLEP	40
LITERATURA IN VIRI	42

KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Razdelitev oblik javno-zasebnega partnerstva glede na značilnosti</i>	18
<i>Tabela 2: Izvedenke BOT-oblike</i>	24

KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Oblike zagotavljanja storitev in financiranja projektov na področju gospodarske infrastrukture</i>	16
--	----

UVOD

Javno-zasebno partnerstvo je v zadnjem obdobju v širši javnosti pogosteje obravnavano. Perspektivno je zlasti z vidika možnosti izvedbe marsikaterega projekta, ki je v javnem interesu, kot so na primer železniški, cestni in avtocestni projekti, komunalne storitve ter druge javne službe, za katere javna sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu. Javno-zasebna partnerstva si lahko predstavljamo kot omrežja, ki se vzpostavijo med javnim in zasebnim sektorjem za doseganje določenih ciljev, ki so v javnem interesu. Z javno-zasebnimi partnerstvi lahko spajamo prednosti obeh sektorjev in črpamo iz njune sinergije. Država s partnerstvi pridobi znanja in potrebna sredstva iz zasebnih sektorjev in tako zasebnemu sektorju prepusti del naloge, ki jo zasebni sektor namesto države opravi učinkoviteje, zasebni sektor pa s partnerstvi pridobi nove poslovne možnosti.

Javno-zasebna partnerstva se pojavljajo v mnogih oblikah in so razvijajoči se koncept, ki ga je treba prilagajati individualnim potrebam in značilnostim posameznega projekta in sodelujočih partnerjev. Uspešna partnerstva zahtevajo učinkovito zakonodajo in nadzorovano zgradbo ter to, da vsak od sodelujočih partnerjev upošteva in priznava cilje ter potrebe ostalih partnerjev. Glavni namen javno-zasebnih partnerstve je, da zasebni sektor načrtuje, financira, zgradi in upravlja projekte, v zameno pa se mu omogoči, da izkorišča večino dobička, ki ga prinese posamezni projekt.

V diplomskem delu sem poskušala predstaviti koncept javno-zasebnega partnerstva, njegove značilnosti in oblike, predstavila sem dosedanje uspehe na tem področju v državah Evropske unije ter poskusila nakazati nadaljnji razvoj javno-zasebnega partnerstva na nekaterih področjih v slovenskem gospodarstvu. Diplomsko nalogo sem razdelila na štiri dele.

V prvem delu sem prikazala zgodovinski razvoj javno-zasebnega partnerstva, navedla več definicij pojma, razloge za uporabo takšnih partnerstev, predstavila značilnosti, prednosti in slabosti ter tveganja, ki so povezana z javno-zasebnim partnerstvom, pa tudi najpogostejše zmote o konceptu. Prvi del sem zaključila s prikazom tveganj pri javno-zasebnem partnerstvu.

V drugem delu diplomske naloge sem predstavila oblike zagotavljanja infrastrukturnih objektov, klasično obliko zagotavljanja sredstev ter možne pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva: pogodbo opravljanja storitev, pogodbo o upravljanju, pogodbo o najemu, koncesijsko pogodbo, oblike projektnega financiranja BOT in privatizacijo kot skrajno obliko javno-zasebnega partnerstva. Prikazala sem njihove bistvene značilnosti.

V tretjem delu diplomske naloge sem se posvetila predstavitvi dobrih praks javno-zasebnega partnerstva v izbranih državah Evropske unije, za katere menim, da so njihove izkušnje uporabne tudi za izvajanje javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji. Te države so Velika Britanija, Irska, Francija, Nemčija in Avstrija. Velika Britanija je pri uvajanju javno-

zasebnega partnerstva vodilna država. Le redki njeni projekti niso uspeli. Pohvali se lahko s kar nekaj odmevnimi projekti; najbolj znan je primer Londonske podzemne železnice.

Dosedanjo prakso na področju javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji sem predstavila v četrtem delu. Na kratko sem opisala slovenski Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in prikazala možni razvoj projektov v slovenskem gospodarstvu, ki bi lahko stekli s pomočjo javno-zasebnih partnerstev.

Diplomsko nalogo sem zaključila s sklepom, v katerem sem povzela bistvene ugotovitve diplomske naloge.

1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Koncept javno-zasebnega partnerstva pokriva širok spekter situacij. Izraz javno-zasebno partnerstvo v evropski zakonodaji ni enotno definiran, na splošno pa pomeni obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, namen katerega je povečati učinkovitost in kakovost javnih storitev (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004, str. 3).

Povezovanje med javnim in zasebnim sektorjem naj bi pozitivno vplivalo na družbeno-ekonomski razvoj. Gre za dvosmerni proces, pri katerem prihaja do izločevanja nekaterih dejavnosti iz javnega v zasebni sektor. Namen sodelovanja je omogočiti vsakemu sektorju, da dela, kar najbolje zna, s čimer se javne storitve in infrastruktura zagotavljajo na najbolj ekonomsko učinkovit način. Po svetu namreč v zadnjem času prihaja do spremenjene vloge države pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev in pri financiranju novih infrastrukturnih objektov. Vlogo financerja vse bolj prevzema zasebni sektor, država pa krepi svojo vlogo na področju regulative in nadzora.

1.1 RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Ideja sodelovanja javnega in zasebnega sektorja ni nova, saj razvoj javno-zasebnega partnerstva sega že v 16. stoletje. V nadaljevanju želim predstaviti zgodovinsko ozadje in druge okoliščine, ki so spremljale razvoj in uveljavitev javno-zasebnega partnerstva.

V nekaterih državah lahko že zgodaj najdemo zametke javno-zasebnega partnerstva. Že v starem veku so poznali pojem koncesije: javna dela v pristaniščih in na javnih trgih ter skupna infrastruktura (na primer kopališča) so se izvajali po modelu koncesije. V času rimskega imperija je ta model izginil in se nato pojavil šele v srednjem veku za utrjevanje mest. V 16. in 17. stoletju so evropski vladarji podeljevali koncesije za opravljanje javnih del, kot so tlakovanje cest, izgradnja kanalov, pobiranje smeti in osvetljevanje. Pravi razcvet pa so koncesije doživele v 19. stoletju. Uporabljale so se na primer pri oskrbi z vodo in pri drugih

komunalnih storitvah, pri javnem prevozu, kasneje pa tudi pri izgradnji železnic in cest, pri izkoriščanju naftnih nahajališč in drugih energetskih sektorjih ter v rudarstvu, danes pa srečamo javno-zasebno partnerstvo tudi na drugih področjih (telekomunikacije, turizem, okoljevarstvena infrastruktura, zdravstvo ...) (Jus, 2005, str. 17).

Za prvo podeljeno koncesijsko pogodbo velja pogodba iz leta 1554, namenjena gradnji kanala de Craonne v Franciji. Hkrati je na tem področju napredovala tudi Velika Britanija, ki prednjači z večstoletno tradicijo dajanja koncesij. Njene izkušnje so kasneje posnemale tudi druge evropske države, kot so Belgija, Italija, Nemčija, Španija in Švedska. Najbolj znana infrastrukturna objekta, ki sta bila v 19. stoletju zgrajena na podlagi koncesijskih pogodb, sta:

- Sueški prekop iz leta 1854, ko je bila podpisana 99-letna koncesijska pogodba za gradnjo in delovanje Sueškega prekopa in
- predor Brunkeberg v Stockholmu iz leta 1884, ko je Švedska oddala zasebnemu podjetju 50-letno koncesijo za izdelavo in uporabo predora.

Za prvo podeljeno koncesijo na slovenskih tleh štejemo koncesijo bavarskega podjetnika iz leta 1869, ki jo je dobil za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru. Ta je bil predhodnik danes delujoče družbe Plinarne Maribor, d.o.o. (Mužina, 2004, str. 44).

Vlade v razvitih državah so v 19. stoletju s pomočjo zasebnega sektorja financirale izgradnjo in upravljanje večine javnih omrežij in naprav, kot so električne napeljave, vodovodi, kanali in železnice. V 20. stoletju, ki je bil zaznamovan z vojnami, pa je potekal obratni proces. V obdobju med drugo svetovno vojno in začetkom osemdesetih let je večina držav v razvoju in držav v tranziciji financirala izgradnjo večjih infrastrukturnih objektov izključno na klasični način, torej s proračunskimi sredstvi. Mednarodni trend pri zagotavljanju storitev za zadovoljevanje skupnih potreb državljanov je šel v smeri krepitve vloge države. Vloga države se je krepila, prej zasebna podjetja so se z nacionalizacijo podržavila, pojavila so se državna podjetja, infrastrukturni objekti so bili nacionalizirani, konkurenca pa se je zmanjšala. Vloga države se je povečevala, vse več dejavnosti je postopno prehajalo pod njen nadzor. Posledica tega dogajanja je bilo povečanje javnega sektorja.

Večja prelomnica je bila kriza v začetku osemdesetih let, ko je večina razvitih gospodarstev zaradi pomanjkljivosti pretiranega delovanja države, kot so visoki stroški in cene, izgube v javnih podjetjih in neučinkovitost investicij, skušala zmanjšati ekonomsko vlogo države s procesi deregulacije in privatizacije javnega sektorja. Razvoj dogodkov je večino svetovnih držav prisilil v stroge proračunske omejitve in iskanje novih virov financiranja, saj proračuni niso omogočali zadovoljevanja vse večjih potreb državljanov. Rešitev je bila v povezovanju javnega in zasebnega sektorja. V zadnjih desetletjih tako sledimo trendu pospešenega vključevanja zasebnega sektorja v financiranje izgradnje infrastrukturnih objektov, medtem ko javni sektor krepi svojo vlogo na področju regulative in nadzora. Razvoj gre torej v smeri privatizacije javnega sektorja in povečevanja gospodarske nadzorne funkcije (Mrak, 2002, str. 578; Možina, 2004, str. 44).

1.2 OPREDELITEV POJMA JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja različne tipe aranžmajev med državo ali lokalnimi skupnostmi in privatnimi ali fizičnimi osebami zasebnega sektorja, katerih namen je zagotavljati javno infrastrukturo in/ali javne dobrine (Bohinc, Mužina, Tičar, 2007, str.11). Po vsebini torej na eni strani obsega zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi strani pa javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Vendar pri javno-zasebnem partnerstvu ne gre za enotno definiran pojem. V nadaljevanju bom predstavila nekaj definicij javno-zasebnega partnerstva, kot so jih opredelili tuji in slovenski strokovnjaki.

Setnikar - Cankarjeva (2005, str. 1) opredeli javno-zasebno partnerstvo kot posledico procesa privatizacije javnega sektorja. Obravnava ga kot možen način zbiranja zasebnih sredstev in s tem hitrejšega zapolnjevanja infrastrukturnih vrzeli ter izboljšanja učinkovitosti storitev javnega sektorja. Učinkovitost argumentira predvsem z makroekonomskimi vidiki, kot so znižanje davčnih bremen in strukturne spremembe gospodarstva.

Javno-zasebno partnerstvo obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne tako dolgoročne pogodbe kot tudi delitev tveganja in učinkov poslovanja. (Možina, 2006, str. 371). Po vsebini javno-zasebno partnerstvo na eni strani obsega zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi strani pa javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

Ferčič definira javno-zasebno partnerstvo kot dolgoročno (pogodbeno ali institucionalno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj v zvezi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja (Ferčič, 2005a, str. 6).

Bohinc (2005, str. 1) opredeli javno-zasebno partnerstvo kot »dvojno funkcijo javne službe«; lahko jo upravlja neposredno prek ljudi, zaposlenih v javni administraciji, torej javnih uslužbencev (direktno upravljanje), ali pa država zaupa upravljanje javne službe javni oziroma zasebni osebi oziroma podjetju, pri čemer zadrži nadzor (indirektno upravljanje ali delegirano upravljanje). V slednjem primeru mora država določiti vrste in obseg opravljanja dejavnosti (naloga javne službe) ter hkrati določiti obveznosti, ki jih je treba izpolniti (dolžnost javne službe).

Javna služba je dejavnost, katere izvajanje zaradi javnega interesa (zagotavljanje javnih dobrin) in neprimernosti (nezmožnosti) tržnega načina izvajanja sodi v izvorni krog države ali lokalne skupnosti, zaradi česar je takšna dejavnost podvržena posebnemu pravnemu režimu (Virant, 1996, str. 303-324). Te dejavnosti naj bi se v demokratičnih družbenih sistemih

zagotavljale z demokratičnim odločanjem predstavnikov zainteresirane javnosti. Vlogo javnega sektorja lahko strnemo v dve nalogi: zagotavljanje javne dobrine in storitve, ki jih nudijo javne službe, ter zagotavljanje demokratičnih načel odločanja.

Bailey definira javno-zasebno partnerstvo kot nosilca izboljšane kvalitete javnih storitev, vedno bolj prisotnih predvsem v transportu, zdravstvu in v lokalnih upravah (Bailey, 2002, str. 154).

Coulson (2005, str. 151-152) definira javno-zasebno partnerstvo kot konzorcij zasebnih podjetij, ki zagotavljajo finančna sredstva za del storitve ali za celotno storitev, ki bi jih lahko upravljal javni sektor. Na eni strani imamo partnerje iz zasebnega sektorja (banke, inženirska in gradbena podjetja idr.), na drugi strani pa stranke, ki zagotavljajo javne storitve (bolnišnice, družbe za avtoceste, lokalne uprave ipd.).

Montanheiro (1998, str. 333) opredeljuje javno-zasebno partnerstvo z naslednjimi ključnimi dejavniki:

- omogočanje širitve lokalnega gospodarstva,
- povečevanje raznolikosti v poslovnih aktivnostih v regijah,
- spodbujanje razvoja obstoječih podjetij,
- pospeševanje izobraževanja in usposabljanja,
- zagotavljanje podpore za razvoj skupnosti,
- izboljševanje kakovosti naravnega okolja,
- povečevanje življenjskega in socialnega statusa.

Montanheiro dodaja, da se javno-zasebna partnerstva ustanovijo zaradi izboljšanja kvalitete in dosegljivosti javnih dobrin in/ali storitev. Javno-zasebna partnerstva vidi kot poslovne mreže, ki jih predstavljajo multiorganizacije (korporacije) in vodje javnega sektorja, ki delujejo skupaj z namenom doseganja maksimalne učinkovitosti in alokacije resursov (Montanheiro, 1998, str. 334).

Jones meni, da je dober približek definicij trditev: »Javno-zasebna partnerstva so organiziran načrt mobilizacije virov obeh sektorjev, s katerimi želimo v okviru formalnega sodelovanja doseči zastavljene cilje.« (Jones, 1998, str. 183)

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je v Sloveniji začel veljati v začetku marca leta 2007, javno-zasebno partnerstvo definira kot »razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev

objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, 2. člen).

Mednarodni denarni sklad definira javno-zasebno partnerstvo kot obliko sodelovanja, kjer zasebni sektor zagotavlja sredstva in storitve, ki jih je tradicionalno zagotavljal javni sektor (Public-Private Partnerships, 2004, str. 4). Mednarodni denarni sklad vidi javno-zasebna partnerstva predvsem na področjih, kot so gradnja in vzdrževanje bolnišnic, šol, zaporov, letališč, cestne in komunalne infrastrukture. Dodaja, da so lahko javno-zasebna partnerstva privlačna tako za javni kot zasebni sektor: za javni sektor zato, ker to pomeni manjše državno izposojanje sredstev za financiranje projektov, zasebni sektor pa lahko s svojimi menedžerskimi sposobnostmi in inovativnostjo pripomore k izboljšanju kakovosti in znižanju stroškov storitev.

Za javni sektor javno-zasebna partnerstva pomenijo manjše zadolževanje in s tem manjši proračunski primanjkljaj, po drugi strani pa lahko zasebni sektor s svojimi vlaganji poveča učinkovitost, kar pomeni kombinacijo boljše kakovosti in nižjih stroškov storitev. Z javno-zasebnim partnerstvom se zasebni sektor lahko vključi na področja, ki so prej veljala za domeno javnega sektorja, pomenijo torej dobro poslovno priložnost.

V Evropski uniji ni zakonodaje, ki bi konkretno definirala izraz javno-zasebnega partnerstva. Evropska komisija je izdala zeleno knjigo o javno-zasebnih partnerstvih (angl. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions), ki na splošno opiše pojem javno-zasebnega partnerstva. Javno-zasebno partnerstvo definira kot »sodelovanje med javno avtoriteto in poslovnim svetom, ki je namenjeno zagotovitvi financiranja, izgradnji, obnovi, menedžmentu ali vzdrževanju infrastrukture in izvajanju storitev« (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004, str. 3).

Kljub temu da v Evropi ni enotne definicije pojma javno-zasebnega partnerstva, je Evropska komisija opredelila glavne značilnosti tega sodelovanja (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004, str. 3):

- dolgotrajno sodelovanje;
- različne metode financiranja projektov s sredstvi zasebnega sektorja, pa tudi s sredstvi javnega sektorja. Delež zasebnih in javnih sredstev je različen v posameznih projektih;
- poudarjeno vlogo ima zasebni sektor, ki sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta – lahko je vključen že v fazo načrtovanja, obratovanja, delovanja ali financiranja. Naloga javnega sektorja je primarno usmerjena na določitev ciljev, ki morajo biti v javnem interesu, kvaliteto storitev in ceno, ki jo oblikuje privatni sektor, prav tako pa je odgovoren za nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev;
- delitev tveganja, kar pa ne pomeni, da mora zasebni partner nositi tveganje v celoti ali njegov pretežni del.

Povsem drugačno definicijo ima OZN. Prava javno-zasebna partnerstva so po definiciji OZN (Understanding Public-Private Partnership, 2003, str. 3):

- prostovoljna partnerstva,
- partnerstva, ki optimizirajo alokacijo resursov,
- koristiti morajo obema stranema,
- obe strani morata skleniti pisni sporazum, ki opredeljuje tako trajanje partnerstva, njegove namene in nadzor kot tudi možnosti izstopa iz partnerstva.

OZN ima tudi definicijo, kaj javno-zasebna partnerstva niso:

- kratkoročni projekti, ki jih vodi določeni sektor,
- človekoljubni odnosi ali odnosi med donatorjem in prejemnikom,
- odnosi, ki vključujejo prekosektorske povezave – podizvajalske pogodbe (angl. cross-sector collaboration).

Iz vseh teh definicij lahko izluščimo nekatere skupne elemente, značilne za javno-zasebno partnerstvo:

- prenos tveganj z javnega na zasebnega partnerja,
- dolgoročnost,
- izboljšanje učinkovitosti - v interesu zasebnega sektorja je, da izvede projekt po čim nižji ceni s čim večjimi poslovnimi učinki,
- izboljšanje kvalitete javnih storitev,
- zmanjšanje stroškov storitev,
- učinkovit nadzor,
- enostranski ukrepi – zaščita javnega interesa.

1.3 RAZLOGI ZA UPORABO JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem nudi mnoge prednosti. Tako javni kot zasebni sektor imata določene lastnosti, zaradi katerih lahko njuno medsebojno delovanje vodijo obojestranske koristi in zagotavljanje trajnostnega razvoja. Javni in zasebni sektor spletata partnerstvo s skupnim ciljem, vendar z različnimi motivi. Zasebni sektor išče ustrezen dobiček v skladu z investiranim kapitalom in s sprejetimi tveganji, javni sektor pa išče izboljšanje kakovosti storitev. Zasebni sektor razpolaga s strokovnimi znanji, inovativnostjo, hitrostjo, učinkovitostjo, medtem ko je javni sektor bolj tog pri zagotavljanju izvajanja javnih interesov.

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ima lahko za državo naslednje sinergijske učinke:

- znižanje proračunskih izdatkov,
- znižanje cen za porabnike in za davkopllačevalce,

- večja izbira javnih storitev,
- boljša kakovost javnih storitev,
- boljša distribucija javnih storitev in/ali prenehanje potrebe po izkoriščanju javnih storitev pri posameznih uporabnikih.

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

- za zasebni sektor je to naložba z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi, dogovorjenimi donosi;
- za javni sektor ima tako sodelovanje pozitiven vpliv na proračun, saj se s tem država lahko izogne proračunskemu zadolževanju.

Evropska komisija priznava štiri vloge zasebnega sektorja v javno-zasebnem partnerstvu (Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, 2004, str. 3):

- zagotavljanje dodatnega kapitala,
- pridobivanje alternativnih načinov upravljanja in drugih strokovnih znanj, s katerimi se kar najboljše izrablja učinkovitost delovanja zasebnega sektorja pri zmanjševanju stroškov in povečevanju kakovosti,
- ustvarjanje dodatne vrednosti potrošnikom in javnosti na splošno,
- zagotavljanje boljšega prepoznavanja potreb in optimalne uporabe virov, saj je namen javno-zasebnega partnerstva v pospeševanju zasebnih vlaganj v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav, ki so v javnem interesu.

Ključno načelo pri izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva je torej obojestranska korist javnega sektorja in zasebnih vlagateljev, saj morebitni udeleženci v takšnih projektih zagotovo ne bodo zainteresirani za vstop, če s tem ne bodo dosegli svojih ciljev.

1.3.1 SWOT-ANALIZA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem v Evropski uniji in tudi drugod po svetu se v zadnjih letih bistveno povečuje. Razlogi so lahko različni: zastarela infrastruktura, hiter tempo gospodarskega razvoja, tehnološki napredek, želja za boljšo kvaliteto javnih storitev itd. V nadaljevanju bom povzela prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva ter nakazala priložnosti in nevarnosti takšnega združevanja (Pahor Žvanut, 2006, str. 15-17; Duračak, Drnovšek, Kolšek, 2007, str. 7; Fenomen javno-zasebnega partnerstva kot spodbude pri sodobnem poslovanju uprave; Mužina, 2005, str. 10).

Prednosti:

- proračunska nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebni partner,

- zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire,
- sodelovanje v več projektih hkrati z različno ročnostjo in različnimi investicijskimi vložki, ki so razpršeni skozi celotno trajanje izvedbe projekta, pri čemer so razpoložljivi finančni viri tako zasebnega kot javnega partnerja razpoložljivi za druge namene,
- lažje financiranje projektov s pomočjo mešanja zasebnega in javnega kapitala,
- prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, saj le-ta tudi nosi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času trajanja partnerstva,
- izkoriščanje znanja (»know-how«) in izkušenj zasebnega partnerja (tako je lahko realizacija investicije hitrejša),
- promocija inovativnih rešitev zasebnega partnerja v projekte javnega interesa,
- stimulacija zasebnega partnerja (zasebni partner bo le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko dobil povrnjena vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček),
- objektivna presoja izvedljivosti projekta (javni partner opravi vrednotenje),
- z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja je mogoče zagotoviti cenejše in kakovostnejše izvajanje dejavnosti, kot to danes izvaja javni sektor (zasebna podjetja zagotavljajo širši dostop do storitev, ponudba je usmerjena k potrošniku),
- izboljšana kvaliteta izvajanja javnih storitev zaradi večje odgovornosti zasebnega partnerja,
- večja preglednost pri razporeditvi stroškov izvajanja dejavnosti v javnem interesu – ti se namreč ne izgubijo v javni porabi, pač pa so pri zasebnem partnerju jasno definirani in jih nosijo uporabniki storitev,
- izboljšana se stroškovna učinkovitost manj donosnih dejavnosti,
- optimiziranje izpolnjevanja javnih nalog,
- doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki,
- premostitev omejenosti proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomskih strategij v javnem sektorju,
- podpiranje smiselnega »outsourcinga« na podlagi potrebne prenove javnega sektorja,
- podpiranje strukturnih sprememb,
- ustvarjanje novih priložnosti za zasebni sektor,
- vzpostavitev dobrih (poslovnih) odnosov med javnim in zasebnim sektorjem,
- privatizacija in/oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb.

Pomanjkljivosti:

- obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital,
- tveganja, povezana z neizkušenostjo (neizkušenost javnega sektorja in slaba seznanjenost različnih interesnih skupin lahko privedeta do velikih tveganj),
- odpor javnosti do zasebnega kapitala,
- zadolževanje zasebnikov je ponavadi dražje od zadolževanja države (država ima boljše boniteto),

- povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih (povečano izvajanje nadzora javnega sektorja nad zasebnim, saj mora le-ta ščititi javni interes),
- strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog,
- zmanjšanje nadzora javnega sektorja nad nudenjem storitev (privatni sektor soodloča),
- nevarnost izgube statusa glavnega gospodarja posla,
- pristranskost pri izbiri partnerja (javni sektor lahko diskriminira med posameznimi kandidati),
- pomanjkanje podpore partnerstvom s strani javnih partnerjev, ki naj bi bili nosilci projektov (posledica politične nestabilnosti in upravne nestrokovnosti javnih kadrov),
- javno-zasebna partnerstva so lahko močno izpostavljena političnemu pritisku,
- razvoj odvisnosti,
- nevarnost nesolventnosti zasebnega upravljalca (partnerja),
- povečanje stroškov - storitve za uporabnike znajo biti dražje (večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik javnih storitev plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev – davkov),
- nižja kvaliteta oz. učinkovitost storitev - napačna izbira oz. organizacija partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem lahko povzroči znižanje kvalitete storitev, neučinkovito zagotavljanje storitev ali nezadostnost vzdrževanja infrastrukture,
- nezmožnost izkoriščanja prednosti konkurence (v primeru, ko se za vstop v partnerstvo poteguje le nekaj kandidatov iz zasebnega sektorja, ki nimajo dovolj strokovnega znanja in izkušenj, da bi bili primerni za izbor),
- dolgoročna napoved vseh ključnih stanj v pogodbeni fazi je pogosto nemogoča,
- osredotočenost podjetij na kratkoročne rezultate,
- projektne aktivnosti se lahko izvajajo počasneje, kot če bi sami organizirali proces,
- strah podjetij pred tveganjem, spremembami in uvajanjem novih načinov poslovanja,
- premajhna usmerjenost podjetij k internacionalizaciji in globalizaciji,
- nejasna delitev dela med javnim in zasebnim sektorjem vpliva na prelaganje odgovornosti,
- zasebni sektor – podjetja imajo velikokrat predsodke do vključitve v projekte javno-zasebnega partnerstva zaradi prevelike birokracije in omejenega uradniškega poslovanja (angl. red tape),
- prihaja lahko do konflikta interesov (zasebni in javni sektor imata različne cilje: cilj delovanja javnega sektorja ni ustvarjanje dobička, temveč večanje družbenega bogastva, medtem ko je cilj delovanja zasebnega podjetja večanje enote lastniškega kapitala),
- racionalizacija zaposlenih oziroma prerazporeditev zaposlenih v zasebni sektor.

Priložnosti:

- povezovanje strokovnih kadrov obeh sektorjev, možnosti odkrivanja novih znanj ter razvoj novih metod dela,
- javnim storitvam (ki v preteklosti niso bile del tržnega mehanizma) povečuje njihovo konkurenčnosti in odpira nove priložnosti za sodelovanje,
- diferencirano poslovanje in s tem večja ponudba različnih storitev,

- dodatno zaposlovanje kvalitetnih strokovnih kadrov, s tem zmanjševanje brezposelnosti,
- zniževanje javnega primanjkljaja in javnega dolga, uporaba zasebnih finančnih virov in s tem zmanjševanje zadolževanja države,
- vzpodbujanje družbenega konsenza za razvoj,
- veliki projekti so kompleksni in težje izvedljivi, če jih financira samo zasebni ali javni sektor,
- lažje ugotavljanje potreb uporabnikov in optimalnejša izraba virov.

Nevarnosti:

- projekt ne doseže zastavljenih ciljev,
- slabo načrtovan projekt,
- pomanjkanje finančnih sredstev – tako zasebnih kot javnih,
- velike gospodarske spremembe (npr. recesija),
- pristranskost in nepravilnosti v postopkih javnega razpisa, diskriminacija med kandidati,
- politično tveganje (lahko pride do večjih političnih sprememb, demokratični sistemi so še posebej občutljivi v obdobju pred volitvami),
- negotova usoda uvajanja novih procesov, metod dela in tehnologij.

1.3.2 NAJPOGOSTEJŠE ZMOTE O KONCEPTU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Glede na to, da obstajajo številne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ki jih bom predstavila v 3. poglavju diplomske naloge, pogosto prihaja do napačnega razumevanja pojma javno-zasebno partnerstvo. Na podlagi do sedaj napisanega lahko izločim najpogostejše zmete o konceptu javno-zasebnega partnerstva:

- a) ***Javni sektor izgubi nadzor nad zagotavljanjem storitev, če sklene partnerstvo z zasebnim sektorjem.*** Javni sektor se s sklenitvijo javno-zasebnega partnerstva ne odreče možnosti določanja politike ali izvajanja regulacije na področju javnih storitev. Javni sektor je tisti, ki postavlja pogoje za oblikovanje partnerstva z zasebnim sektorjem (na način, ki odraža cilje in politiko na posameznem področju javnih storitev).
- b) ***Partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem so primerna le za projekte za izgradnjo infrastrukture.*** Javno-zasebna partnerstva predstavljajo učinkovit način izvajanja velike množice javnih storitev ter izgradnje infrastrukture. Infrastrukturni projekti v javnosti zbujejo največ pozornosti, vendar se lahko z javno-zasebnimi partnerstvi ureja tudi mnogo drugih storitev, kot so na primer zbiranje odpadkov, vzdrževanje cest ipd.

- c) **Z uvedbo javno-zasebnih partnerstev se kvaliteta javnih storitev zmanjša.** Način izvajanja storitev sam po sebi ne bi smel vplivati na kvaliteto storitev. Javni sektor lahko z dobrimi pogodbami o kvaliteti storitev, ki jih zagotavlja zasebni sektor, in s kvalitetnim nadzorom izvajanja teh pogodb zagotovi enak ali pa celo višji nivo teh storitev kot v primeru, ko bi te storitve izvajal sam. Zasebni sektor pa ima prav tako interes za izboljšavo storitev, saj lahko na ta način privabi večje število uporabnikov (to pa vodi k ustvarjanju dodatnega dobička).
- d) **Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem pomeni privatizacijo.** Vse oblike javno-zasebnega partnerstva zahtevajo sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem. Javni sektor je tisti, ki postavlja ovire za delovanje zasebnega sektorja v vseh oblikah partnerstva. Za javni sektor je uvajanje javno-zasebnega partnerstva smiselno zaradi možnosti uvajanja konkurence v zagotavljanju javnih storitev (konkurenco se lahko uvede tako med zasebnimi podjetji ali med podjetji javnega in zasebnega sektorja).
- e) **Stroški storitev se bodo povečali, da bo zasebni partner lahko ustvaril dobiček.** Zasebni partner stremi k temu, da ustvari dovolj velik dobiček, vendar ga mora ustvariti s ceno, ki ne sme presegati obstoječe cene za posamezno storitev. Javni sektor tako ne bo sklenil partnerstva, če cena storitev ne bo nižja kot v primeru, če za izvajanje storitev skrbi javni sektor ali pa če zasebni partner ne bo ponudil boljše storitve ob obstoječi ceni. Dobiček zasebnega partnerja se lahko torej ustvari le na račun večje produktivnosti ali razširitve ponudbe storitev, ne pa na račun višje cene.
- f) **Javni sektor lahko financira projekt po nižji ceni od zasebnega sektorja.** Takšna trditev ni nujno pravilna. Res je, da lahko javni sektor pridobi finančna sredstva po nižji ceni od zasebnega, če si sam izposodi sredstva, ker ima višjo boniteto od zasebnega sektorja. Vendar mora javni sektor upoštevati svoje relativne primerjalne prednosti v primerjavi z zasebnim sektorjem. Prav tako bi moral biti cilj javnega sektorja, da se osredotoči na skupne prednosti partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, ne pa na posamezne elemente.
- g) **Razlog, zakaj javni sektor vstopa v javno-zasebna partnerstva, je zmanjševanje zadolženosti.** Možnost financiranja projekta z namenom zmanjšanja proračunskega primanjkljaja ne bi smel biti razlog za oblikovanje partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Razlogi, zaradi katerih se sklepajo javno-zasebna partnerstva, so: pridobivanje koristi zaradi povečanja učinkovitosti, večje kvalitete storitev, skrajšane dobe trajanja projekta, hitrejšega uvajanje novosti ter večje vrednosti storitve.

1.3.3 TVEGANJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Ena izmed bistvenih lastnosti javno-zasebnega partnerstva je delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem. Vsaj delni prevzem tveganj s strani zasebnega partnerja je tako bistveni pogoj javno-zasebnega partnerstva (Ferčič, 2005b, str. 15).

Za uspešno izvedbo projekta je potrebno med zasebni in javni sektor pošteno in nepristransko razporediti tveganje, vlogo, odgovornosti in nagrado. Večje finančno tveganje prevzame posamezna stran, večjo ekonomsko korist pričakuje. Enako je z delitvijo funkcij in odgovornosti. Tveganje je učinkovito razporejeno, ko je dodeljeno stranki, ki ga najbolje upravlja in se pred njim zavaruje.

Na najbolj elementarni ravni je mogoče praktično vsa tveganja v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom razdeliti na (Ferčič, 2005b, str. 15):

- splošna (neprojektna, državna) tveganja in
- posebna (projektna) tveganja.

Splošna tveganja ne izvirajo neposredno iz projekta, ampak izvirajo s področja javnega partnerja, zato zasebni partner načeloma nima vpliva. Po vsebini jih lahko razvrstimo v dve skupini:

- politična tveganja (npr. uvožno-izvozne omejitve, nacionalizacija, neutemeljena zavrnitev izdaje ali podaljšanja dovoljenj, sprememba zakonodaje) in
- makroekonomska tveganja (npr. inflacija, sprememba menjalnega tečaja, sprememba obrestne mere).

Posebna tveganja izvirajo neposredno iz projekta, zato imata načeloma določen vpliv tako javni kot zasebni partner. Razvrščanje posebnih tveganj je zaradi njihove raznovrstnosti in številčnosti težavno. Ker je v tuji praksi javno-zasebno partnerstvo močno uveljavljeno zlasti na področju infrastrukture, ki zajema gradnjo infrastrukturnega objekta in upravljanje tega projekta, je smiselna delitev posebnih tveganj na (Ferčič, 2005b, str. 15):

- tveganja v zvezi s pripravo projekta (npr. neuspeli javni razpis oziroma neuspešno konkuriranje na javnem razpisu),
- tveganja v zvezi z gradnjo infrastrukturnega objekta (npr. dodatni, nepredvideni oziroma nepredvidljivi stroški, zamuda zaradi dodatnih del),
- tveganja v zvezi z upravljanjem infrastrukturnega objekta (npr. tehnične težave na infrastrukturnem objektu, bistvena sprememba povpraševanja).

EIC (angl. European International Contractors) razdeli tveganja javno-zasebnega partnerstva na naslednje skupine (EIC White Book on BOT/PPP, 2003, str. 20):

- javna tveganja (politična, regulativna, administrativna, zakonodajna, reševanje sporov),

- ekonomska in finančna tveganja (spremembe obrestne mere, makroekonomski dejavniki itd.),
- tehnična tveganja (zasnova, konstrukcija, geološke razmere, časovni plan),
- tveganja povpraševanja (izkoriščanje kapacitet),
- tveganja v zvezi s prihodki,
- pravna tveganja,
- okoljska tveganja,
- tveganja višje sile (projekt lahko utрпи poškodbe ali uničenje z dogodki, ki so zunaj človeškega nadzora).

Med potencialnimi tveganji, ki so še posebej značilna za partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, je potrebno izpostaviti naslednja (Mrak, 2006, str. 22):

- a) *Izguba nadzora lokalnih oblasti:* V projektih, kjer so potrebne večje investicije s strani partnerja iz zasebnega sektorja, s čimer le-ta prevzame tudi veliko tveganje, se zahteva temu primerna večja udeležba tega partnerja pri odločanju o vseh ključnih elementih pogodbenega razmerja (kot so npr. višine cen, način izvajanja storitev javne službe). Tu se postavi vprašanje, kdo dejansko obvladuje izvajanje storitev. Takšna vprašanja je potrebno razrešiti v fazi, ko se javni partner odloča o vrsti partnerstva. Javni partner mora postaviti primerne standarde pri storitvah in procesih izvajanja storitev, tako da s tem zaščiti javni interes. S tako vnaprej določenimi standardi ne prihaja do navzkrižja interesov in škode javnemu interesu.
- b) *Povečanje stroškov izvajanja javne službe in/ali izgradnje javne infrastrukture:* Pogosto se zgodi, da lokalne skupnosti ne upoštevajo vseh stroškov, do katerih prihaja pri izvajanju storitev na klasičen način. Najpogostejša napaka se dogajajo pri stroških administracije in amortizacije sredstev, ki jih pogosto ne vključujejo v ceno posamezne storitve, kar pomeni, da se le-ta ponuja končnemu uporabniku po nerealni ceni. Dodatno zmedo povzroča subvencioniranje storitev, kar še dodatno zamegli izračun dejanske (ekonomske) cene storitev. V primeru javno-zasebnega partnerstva je potrebno imeti popolno finančno kalkulacijo, po kateri bo cena storitev odraz vseh stroškov, ki so povezani z njo. Prehod na javno-zasebno partnerstvo ima zato povečini za posledico dvig cen storitev.
- c) *Tveganja povezana z neizkušeno:* Javni sektor običajno nima bogatih izkušenj z javno-zasebnimi partnerstvi. Neizkušeno javnega sektorja in slaba seznanjenost različnih interesnih skupin lahko privede do velikih tveganj.
- d) *Nejasna delitev odgovornosti in s tem tveganj med javnim in zasebnim sektorjem:* Meje odgovornosti med javnim in zasebnim sektorjem so bolj zabrisane kot v primeru klasičnega zagotavljanja javnih storitev. Vprašanja odgovornosti je potrebno določiti že na začetku v fazi izbire partnerja, v času pogajanja in sestavljanja pogodb.

- e) *Nezanesljivost pri izvajanju pogodbenih obveznosti o dobavi storitev:* Finančni problemi, spori z zaposlenimi in druge negativne okoliščine lahko negativno vplivajo na poslovanje partnerja iz zasebnega sektorja. To pa lahko privede do tega, da zasebni partner ne more izpolniti svojih obveznosti. V pogodbah javno-zasebnega partnerstva bi bilo zato potrebno predvideti tovrstne težave in določiti ukrepe in postopke, kako takšne težave reševati.
- f) *Nižja kvaliteta oziroma učinkovitost storitev:* Pri določenih oblikah ureditve izvajanja javnih storitev se lahko zgodi, da ima zasebni partner premalo spodbude, da bi povečal učinkovitost ali kvaliteto storitev. Pomembna je spodbuda partnerju iz zasebnega sektorja (npr. sprotno izračunavanje stroškov po metodi življenjskega ciklusa projekta). Javni sektor mora pri ocenjevanju posameznih projektov upoštevati stroške, ki so izračunani po metodi življenjskega ciklusa projekta (po tej metodi se rentabilnost projekta izračunava za posamezne stopnje njihovega življenjskega cikla, saj se le-ta s časom zelo spreminja).
- g) *Nezmožnost izkoriščanja konkurence:* Konkurenca med potencialnimi partnerji iz zasebnega sektorja lahko vodi do številnih inovacij, poveča učinkovitost in kvaliteto izvajanja javnih storitev ter zniža stroške. Problem nastane v primeru, ko se za vstop v javno-zasebno partnerstvo poteguje le nekaj kandidatov iz zasebnega sektorja, ki morda niti nimajo dovolj strokovnega znanja in izkušenj, da bi bili primerni za izbor. V tem primeru javni sektor nima veliko manevrskega prostora za izkoriščanje koristi javno-zasebnega partnerstva.
- h) *Priistranskost pri izbiri partnerja:* Tako kot pri klasičnem načinu zagotavljanja javnih storitev obstaja tudi pri javno-zasebnih partnerstvih možnost, da javni sektor diskriminira med posameznimi kandidati za partnerja. Z uvajanjem dobro izdelane in premišljene politike in postopkov izbire ter z zagotovitvijo transparentnosti v obravnavi kandidatov je mogoče možnost zlorabe bistveno zmanjšati.

Zaenkrat še nimamo neke univerzalne formule, s katero bi lahko delili posamezna tveganja med partnerjema. Delitev tveganj se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem zlasti javni partner ne sme podleči skušnjavi, da bi izsilil prevzem vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko računa na t.i. »učinek bumeranga« (višji stroški zasebnega partnerja redno povzročijo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nesposobnost in posledično nesposobnost stabilno in kakovostno izvajati zaupane mu javne naloge). Učinkovita delitev tveganj se mora določiti na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti (Ferčič, 2005b, str. 16).

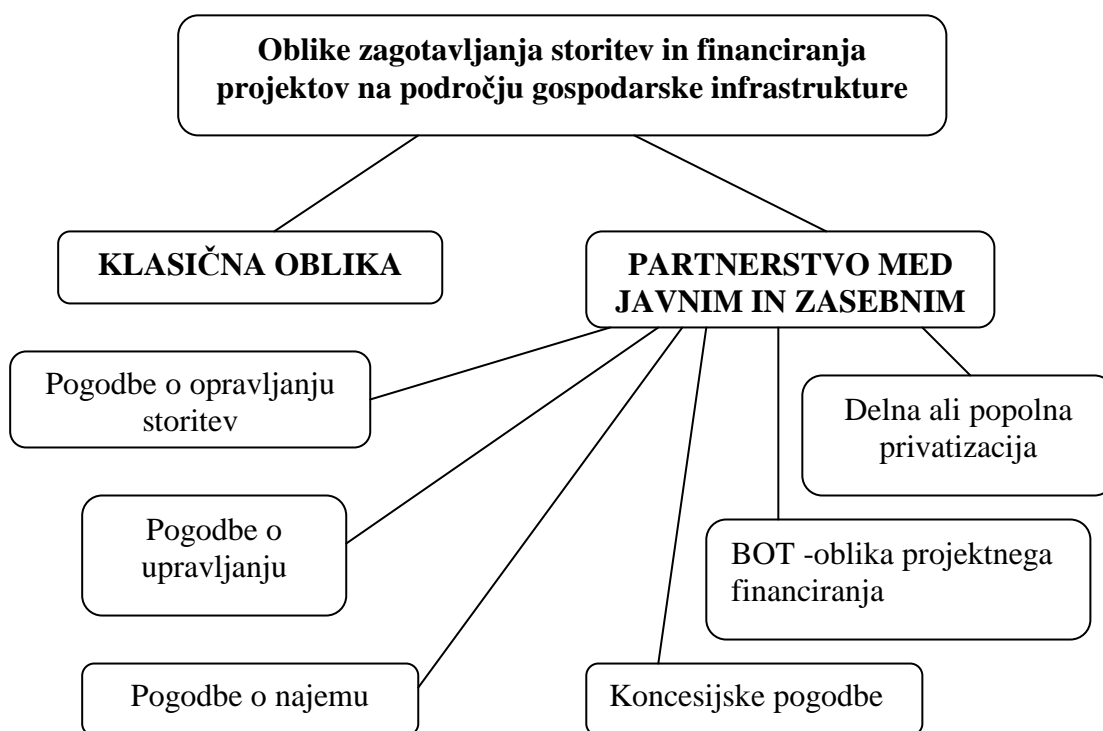
Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najučinkoviteje obvladuje, torej tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner. Načelo ekonomičnosti je obravnavano kot temeljno načelo. Načelo pravičnosti ima dve razsežnosti. Prva se kaže v tem, da partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo z njegovega področja, in

ima torej nanje določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo (Ferčič, 2005b, str. 16).

2 OBLIKE ZAGOTAVLJANJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKTOV

Naloga vsake države je določiti tiste infrastrukturne dejavnosti, ki delujejo učinkoviteje pod konkurenčnimi tržnimi pogoji brez državne regulacije, in tiste, ki imajo monopolno obliko in za katere je državna regulacija nujno potrebna. Znotraj tega izbora imajo države na voljo več možnih oblik javnega in zasebnega zagotavljanja infrastrukturnih storitev (Mrak, Gazvoda & Mrak, 2005, str. 30).

Slika 1: Oblike zagotavljanja storitev in financiranja projektov na področju gospodarske infrastrukture



Vir: M. Mrak, M. Gazvoda, M. Mrak, *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*, 2005, str. 30.

2.1 KLASIČNA OBLIKA ZAGOTAVLJANJA STORITEV IN FINANCIRANJA INVESTICIJ

Pri klasični obliki zagotavljanja infrastrukturnih dobrin in storitev je celotna odgovornost na ramenih države oziroma javnega sektorja. Javni sektor je odgovoren za vodenje in upravljanje infrastrukturnih dejavnosti ter za zagotavljanje finančnih sredstev. Država je odgovorna za vzdrževanje obstoječih infrastrukturnih objektov ter za načrtovanje in izbor novih projektov. Finančna sredstva si država zagotovi z lastnimi prihodki ali z najemanjem posojil.

Lastne tekoče prihodke države predstavljajo pobrani davki, prihodki od zagotavljanja državnih storitev, državne takse, neto dobiček podjetij javnega sektorja, prihodki od prodaje državnega premoženja in prihodki od obresti (kar priteče v državni proračun). Državno zadolževanje je drugi vir klasičnega načina financiranja. Država si lahko finančna sredstva sposodi pri domačih zasebnih virih:

- z izdajo obveznic,
- z najemanjem posojil pri komercialnih bankah ali individualnih varčevalcih,
- pri pokojninskih skladih.

Država ima ponavadi omejene možnosti najemanja posojil pri domačih finančnih virih, zato se večkrat nasloni na tuje vire. Za vsa posojila daje država svoje jamstvo in je zato dolžna v celoti prevzeti tveganja. Država ima večjo kreditno boniteto v primerjavi z ostalimi ekonomskimi subjekti. To predstavlja pomembno prednost klasičnega način financiranja, saj država pridobi finančna sredstva po nižji obrestni meri kot na primer zasebna podjetja. Tako so stroški financiranja nižji (Mrak et al., 2005, str. 31).

2.2 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva se medseboj ločijo glede na razlike pri lastništvu, upravljanju, financiranju, tveganju in trajanju. Možne oblike zagotavljanja javnih infrastrukturnih storitev z vključevanjem zasebnega sektorja je mogoče razdeliti v dve skupini (Mrak, 1999, str. 97):

- a) v prvo skupino se uvrščajo pogodbe za opravljanje storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, pogodbe o najemu (lizing pogodbe) ter klasične koncesijske pogodbe, katerim je skupno to, da lastništvo nad objektom ostane v rokah javnega sektorja (države),
- b) druga skupina vključuje *BOT* (angl. Build-operate-transfer) obliko projektnega financiranja z izvedenkami in privatizacijo javnega podjetja, katerima je skupno to, da se lastništvo nad objektom začasno prenese na zasebni sektor, ki je odgovoren za financiranje projekta.

Posamezne oblike so lahko razdeljene glede na razdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem. Po tem kriteriju jih je možno razdeliti na tri skupine (Mrak et al., 2005, str. 33):

- soupravljalne pogodbe, kamor spadajo tako pogodbe o opravljanju storitev kot pogodbe o upravljanju in vodenju, kjer večino tveganja nosi javni sektor,
- pogodbe o najemu, pri katerih javni sektor še vedno nosi tveganja, povezana z investicijami,
- koncesijske pogodbe, vključno z *BOT*-obliko projektnega financiranja, kjer je velik del tveganja prenesen na zasebni sektor.

Kot je prikazano v Tabeli 1, so na eni skrajni točki tega spektra tiste oblike lastništva, v katerem javni sektor (država ali lokalna skupnost) zadrži ne le lastništvo nad sredstvi, temveč ostane neposredno odgovoren tudi za investicije in vsa poslovna tveganja. Na drugi skrajni točki spektra pa so tiste oblike javno-zasebnega partnerstva, kjer se vsa ali vsaj velika večina tveganj in odgovornosti prenese na zasebnega partnerja.

Tabela 1: Razdelitev oblik javno-zasebnega partnerstva glede na značilnosti

Oblika partnerstva	Lastništvo premoženja	Upravljanje in vzdrževanje	Kapitalske investicije	Delitev tveganja	Trajanje pogodbe
Pogodba o opravljanju storitev	Javni	Javni/zasebni	Javni	Javni	1-2 leti
Pogodba o upravljanju	Javni	Zasebni	Javni	Javni	3-5 let
Pogodba o najemu	Javni	Zasebni	Javni	Javni/zasebni	8-15 let
Koncesijska pogodba	Javni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	20-30 let
BOT-oblika projektne financiranja	Javni/zasebni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	20-30 let
Privatizacija	Zasebni	Zasebni	Zasebni	Zasebni	Nedefinirano

Vir: P. Brook Cowen, The Private Sector and Water and Sanitation – How to Get Started. 1997, str. 2.

V nadaljevanju bom predstavila osnovne značilnosti vsake od petih »klasičnih« oblik javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev in pri financiranju investicij v infrastrukturne objekte, ki sem jih prikazala v Tabeli 1, ter privatizacijo kot skrajno obliko javno-zasebnega partnerstva.

2.2.1 POGODBA O OPRAVLJANJU STORITEV

Pogodba o opravljanju storitev (angl. service contracts) je najbolj preprosta oblika udeležbe zasebnega sektorja pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev, pri kateri vlada ali lokalna oblast (javni partner) s pogodbo odda določeno javno storitev v izvajanje in distribucijo zasebnemu partnerju. Gre za obliko sodelovanja, pri kateri javni partner še vedno nosi večino tveganj, saj obdrži odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturne dejavnosti, razen za zagotavljanje omejenega, točno določenega obsega vnaprej določenih storitev. Tako javni partner skoraj v celoti nosi vsa tveganja, povezana s poslovanjem in investicijami, saj še naprej v celoti zagotavlja finančna sredstva, potrebna za investicije, medtem ko je odgovornost zasebnega partnerja v tem primeru omejena le na učinkovito zagotavljanje s pogodbo določenih storitev. Odločitev za sklenitev te pogodbe je smiselna, kadar so stroški izvajanja v lastni režiji previsoki in kadar javni partner ne razpolaga s potrebnimi znanji - t. i. »know-how-om« (Hrovatin, 1997, str. 102).

Prednost te oblike za javni sektor je, da javnemu partnerju ni treba imeti svojih ljudi za opravljanje teh storitev (ni potrebno imeti visokih stalnih režijskih stroškov) in da je plačilo teh storitev odvisno od njihove kakovosti. Takšen tip pogodb se sklepa za krajšo dobo, običajno so sklenjene za obdobje enega do dveh let, in se nanašajo na storitve, kot so na primer vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna popravila, zbiranje plačil in podobno (Mrak et al., 2005, str. 33).

2.2.2 POGODBA O UPRAVLJANJU

S pogodbami o upravljanju (angl. management contracts), ki so bolj kompleksne kot pogodbe o najemu, javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje javne službe na zasebni sektor, ki je za upravljanje in vodenje dejavnosti plačan s proračunskimi sredstvi, prav tako pa se prihodki od dejavnosti vrnejo v proračun. To daje zasebnemu sektorju popolno svobodo pri sprejemanju odločitev o vodenju projekta brez prevzemanja komercialnih tveganj in nima neposrednega stika s potrošnikom infrastrukturne storitve, saj deluje samo v imenu javnega sektorja. Javni sektor tako ostaja odgovoren za usluge, ki jih zagotavlja infrastrukturni objekt, za zagotavljanje sredstev, potrebnih za investicije, za obratni kapital in določitev prave cene. V tem primeru javni sektor nosi večino tveganja na svojih ramenih.

Plačila, ki jih dobi zasebni sektor po pogodbi o upravljanju, so običajno odvisna od določenih fizičnih parametrov, kot je na primer izboljšana učinkovitost proizvodnje. Glede na to, da ta vrsta pogodb od zasebnega sektorja ne zahteva velikih investicij, so te pogodbe običajno srednjeročne, njihovo trajanje je običajno med tremi in petimi leti. Te pogodbe so včasih osnova za intenzivnejše oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja (Mrak et al., 2005, str. 33-34).

2.2.3 POGODBA O NAJEMU

Leasing je finančna storitev, ki vključuje kombinacijo elementov prodaje blaga, najema in posojila. Leasing je sporazum, kjer leasingodajalec dovoli leasingojemalcu pravico uporabe sredstva. Leasingojemalec plača leasingodajalcu najemnino za uporabo sredstva. Časovno obdobje leasinga je dogovorjeno v pogodbi. Pogodba o najemu sredstva vsebuje določilo, ki najemniku daje možnost, da postane lastnik sredstva, če so izpolnjeni v pogodbi dogovorjeni pogoji (Mednarodni računovodski standard MRS 17). Ločimo operativni in finančni leasing. Operativni leasing je namenjen tistim strankam, ki jih zanima predvsem uporaba, ne pa tudi nakup predmeta pogodbe. Ob izteku pogodbe lahko najem podaljšajo, predmet pogodbe vrnejo ali odkupijo. Pri finančnem leasingu pa se jemalec leasinga že ob sklepu pogodbe odloči, da želi na koncu odplačilne dobe z odkupom lastniške opcije postati pravni lastnik predmeta pogodbe.

Pogodbe o najemu (angl. lease contracts) dajejo zasebnemu sektorju pravico do najema določenih infrastrukturnih objektov, ki so v lasti javnega sektorja, ter mu nalagajo odgovornost za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja za določeno obdobje - običajno od pet do deset let, v posameznih primerih pa celo dlje kot petnajst let. Javni sektor ostaja lastnik infrastrukture, mora pa zagotavljati finančna sredstva, potrebna za vzdrževanje in nove investicije (nosi tveganje novih investicij) ter odplačevanje dolga, medtem ko zasebni partner pokriva stroške tekočega poslovanja.

Dohodek najemnika je odvisen od razlike med ustvarjenimi prihodki, ki so ustvarjeni z zaračunavanjem storitev po pogodbeno določeni ceni (pogodba mu daje izključno pravico do prihodkov), ter celotnimi stroški poslovanja, ki vključujejo stroške najema (angl. lease fee). Cilj zasebnega partnerja je čim boljši rezultat poslovanja, zato zasebni partner stremi k čimbolj učinkovitemu in uspešnemu poslovanju; to pa pomeni, da takšna oblika pogodbe stimulira k večji učinkovitosti infrastrukturne dejavnosti (Mrak et al., 2005, str. 34).

2.2.4 KONCESIJSKA POGODBA

Koncesija (angl. pure concessions) ni enotno definiran pojem. Avtoji uporabljajo različne definicije, na splošno pa bi lahko rekli, da koncesija pomeni uradno dovoljenje ali podelitev pravice za opravljanje določene dejavnosti, ki jo država praviloma prizna posamezni fizični ali pravni osebi. Mužina govori o koncesiji kot o »prenosu, pogosto monopolnem, določene pravice ali izvajanja določene dejavnosti iz sfere države in largo sensu v sfero oseb civilnega prava« (Mužina, 2004, str. 37). Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. V koncesijskem razmerju nastopata dajalec koncesije ali koncedent, ki je lahko država ali lokalna skupnost, ter koncesionar, na katerega se s koncesijo prenese odgovornost za zagotavljanje javne službe, vključno z upravljanjem javne infrastrukture, ki se uporablja v ta namen. Koncedent (javni sektor) podeljuje koncesijo zaradi zadovoljevanja javnega interesa, koncesionar (zasebni partner) pa jo sprejme zaradi svojega lastnega, komercialnega interesa. Večina pogodb javno-zasebnega partnerstva ima obliko koncesijske pogodbe.

Postopek podelitve koncesije je precej zapleten. Koncedent mora najprej sprejeti koncesijski akt, s katerim določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo. Koncesijo pridobi koncesionar na podlagi javnega razpisa in koncesijskega akta, s katerim se določata tudi oblika in postopek javnega razpisa. O izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo. Koncedent sklene koncesijsko pogodbo z izbranim koncesionarjem, v njej pa uredita medsebojno razmerje.

S sklenitvijo koncesijske pogodbe postane zasebno podjetje v celoti odgovorno za zagotavljanje določenih infrastrukturnih storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem, investicijskim vzdrževanjem in tudi investiranjem v nove kapacitete. Pri koncesijah ostanejo osnovna sredstva objekta še vedno v lasti javnega sektorja, koncesionar pa dobi ekskluzivno pravico do razpolaganja z njimi v času koncesijskega obdobja.

Koncesije se ponavadi podeljujejo za obdobje od dvajset do trideset let, odvisno od časa, potrebnega za povrnitev investicije. Osnovna prednost koncesije z vidika javnega sektorja je v tem, da zasebni sektor nosi odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta in za investiranje. Na ta način naj bi se zagotovile čim kvalitetnejše odločitve o novih investicijah (Mrak et al., 2005, str. 34).

Koncesijsko razmerje preneha:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe,
- z odkupom – z odkupom koncesije koncedent prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali drugače pridobil za namen opravljanja koncesionirane gospodarske javne službe, pri čemer ima koncesionar pravico do odškodnine,
- z odvzemom – koncedent koncesionarju odvzame koncesijo, če ne začne z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe v določenem roku ali če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha opravljati kot gospodarska javna služba pod pogoji koncesije,
- s prenosom koncesije – pri prenosu koncesije gre za postopek, v katerem koncesionar prenese na drugo osebo opravljanje gospodarske javne službe, če je bilo tako predvideno v koncesijski pogodbi, sicer je prenos možen samo z dovoljenjem koncedenta.

2.2.5 BOT-OBLIKA PROJEKTNEGA FINANCIRANJA

BOT-model predstavlja temeljno obliko financiranja infrastrukturnih objektov z vključevanjem zasebnega sektorja. Je temeljna in najbolj pogosta oblika projektnega financiranja, kjer zasebni sektor prevzame pobudo zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranje infrastrukturnih naložb, pri kateri koncesionar na osnovi koncesijske pogodbe, sklenjene z državo, infrastrukturni objekt zgradi in financira, ga ima v lasti ter ga upravlja v obdobju, ki je določeno v pogodbi, po izteku tega obdobja pa objekt prenese v last države.

Posli, sklenjeni po BOT-obliki projektnega financiranja, se tako med seboj razlikujejo glede na (Mužina, 2004, str. 370):

- a) čas prenosa lastnine: v pogodbi se lahko določi, da bo prenos izvršen:
 - ob prenehanju koncesije ali
 - po dokončanju izgradnje;
- b) način prehoda lastnine: prenos lastnine in upravljanja od koncesionarja na koncedenta se lahko izvrši:
 - avtomatično, in sicer na podlagi pogodbenih določil, ali
 - na podlagi posebnega akta o prenosu.

BOT-model sestavljata dve pravni osnovi (Mrak et al., 2005, str. 17):

- projektno financiranje – gre za koncept financiranja projekta, pri katerem bodo kreditorji zagotovili sredstva za financiranje projekta na osnovi:

- ocene, ali bo projekt sposoben generirati dovolj finančnih prilivov za servisiranje najetih dolgov,
 - razpoložljivega kapitala, s katerim razpolaga koncesionar, saj le-ta predstavlja nekakšno garancijo za najete kredite,
- koncesije – ni klasična koncesija, ki bi omogočala brezpogojno koriščenje objekta ob zelo omejeni vlogi in kontroli države, ampak gre za partnerski odnos med zasebnim sektorjem in državo. Država odloča o potrebnosti projekta in določa pogoje, njegove značilnosti.

BOT-modelu pripisujejo številne prednosti (Mrak et al., 2005, str. 18-21):

- državna sredstva iz proračuna nadomešča uporaba zasebnega kapitala,
- posojilojemalec je zasebni partner in ne javni, to pa pomeni, da je tveganje financiranja posla pretežno na strani zasebnega sektorja,
- država ne daje garancij za najete kredite koncesionarja,
- višina najetih posojil je odvisna od neto denarnega toka finančnih prilivov, ki jih prinese projekt,
- hitrejša izvedba projektov in lažji nadzor države nad izvajanjem projektov,
- BOT-projekti povečujejo vključenost zasebnega sektorja v ponudbo storitev infrastrukturnega sektorja (prej monopol države), spodbujajo razvoj domačega finančnega trga in novih finančnih instrumentov ter podobno.

Vendar so pri BOT-modelu kljub zgoraj naštetim prednostim prisotne tudi določene pomanjkljivosti (Mrak et al., 2005, str. 18-21):

- uporabniki projekta se srečujejo z višjimi stroški oziroma dražjo storitvijo kot v primeru, če bi projekt financirala država,
- BOT-projekti so po svoji finančni konstrukciji in pravni strukturi bistveno bolj kompleksni kot v primeru klasične oblike financiranja, zato sta priprava in realizacija teh projektov pogosto dolgotrajni, kar pa lahko pripelje do neželene opustitve projekta.

Pri BOT-obliki projektnega financiranja se srečujemo z naslednjima vrstama tveganj (Mrak et al., 2005, str. 100-103):

- a) projektna tveganja: to so tveganja, ki so vezana na posamezen projekt in njegove posebnosti. Ta tveganja so v večjem delu pod nadzorom koncesionarja oz. drugih zasebnih subjektov, ki so vključeni v financiranje, gradnjo in upravljanje projekta. Sem spadajo:
 - tveganja razvoja projekta (npr. tveganje priprave projekta, tveganje, povezano z neuspehom na licitaciji, riziko, povezan z neuspešnimi pogajanjmi o sklenitvi koncesije),
 - tveganja, povezana z gradnjo projekta (tveganje nepravčasne izgradnje, tveganje prekoračitve stroškov, tveganje prekinitve izgradnje),

- tveganja poslovanja (tveganja povpraševanja po outputu projekta, tveganje dobave inputov v potrebni količini in kvaliteti);
- b) splošna oziroma neprojektna tveganja: to so tveganja, na katera koncesionar in posojilodajalec ponavadi ne moreta vplivati, zato so v večini primerov prevzeta s strani države. Sem spadajo predvsem:
- makroekonomska tveganja (tveganja sprememb obrestnih mer in tečajev domače valute, tveganja, povezana z inflacijo, tveganja nekonvertibilnosti domače valute),
 - politična tveganja (politična situacija države, tveganje sprememb tistega dela pravnega sistema, ki vpliva na projekt, tveganje zamud pri izdajanju dovoljenj in dokumentov, tveganje sprememb fiskalne politike in davčnega režima, nekonvertibilnost valute, tveganja višje sile ipd.).

Investicijski projekt, ki je predmet BOT-oblike projektnega financiranja, gre skozi sedem faz projektnega ciklusa (Mrak et al., 2005 str. 39-43):

- 1. identifikacija projekta** – gre za izdelavo natančnega inventarja infrastrukturnih objektov, katerih izgradnja bo v naslednjih letih potrebna za zadovoljevanje potreb po storitvah infrastrukturnih sektorjev. Definirati mora investicijske prioritete in način financiranja izgradnje posameznih objektov. Ključni element je t.i. preliminarna študija izvedljivosti projekta, ki analizira projekt s finančnega, komercialnega, tehničnega, ekološkega in sociološko-ekonomskega vidika;
- 2. izbor sponzorjev projekta** – država ali lokalna skupnost izvede izbor najboljših sponzorjev projekta v obliki razpisa. Na razpisu zainteresirani sponzorji kandidirajo združeni v konzorcije. V tej fazi je pomembna študija izvedljivosti projekta. Na njeni podlagi se konzorcij odloča o tem, ali naj sploh pripravi ponudbo za razpis;
- 3. ustanovitev projektnega podjetja** – konzorcij, ki ga je država izbrala na razpisu, mora v tej fazi dokončno definirati medsebojne obveznosti svojih članov ter oblikovati strukturo projektnega podjetja. V tej fazi se ustanovi projektno podjetje, ki je mešano podjetje, katerega lastnik so zasebna podjetja, zastopana v konzorciju, manjšinski delež pa ima tudi država;
- 4. oblikovanje pogodbene in finančne strukture projekta** – ključni element je oblikovanje pogodbene strukture projekta. Najpomembnejša je koncesijska pogodba, ki je jedro vsake BOT-oblike projektnega financiranja. S to pogodbo se določijo pogoji izgradnje in upravljanja projekta, osnovna finančna struktura projekta ter načela delitve tveganj. Pomembne so še posojilne pogodbe, pogodbe o prodaji in dobavi, pogodbe o gradnji, pogodbe o dobavi opreme ter pogodbe o vodenju in upravljanju projekta;
- 5. izgradnja projekta** – ta faza ponavadi traja več let, odvisno od kompleksnosti projekta, vključuje pa sama gradbena dela ter dobavo in montažo potrebne opreme;
- 6. poslovanje objekta v obdobju koncesije** – v tem obdobju mora koncesionar zagotoviti takšen denarni tok, ki mu bo zagotavljal redno odplačevanje dolgov,

pokritje operativnih stroškov poslovanja v celotnem obdobju koncesije ter doseganje predvidenega dobička. Obdobje koncesije običajno traja od 15 do 30 let. Na dolžino trajanja koncesije vplivata ročnost dolgoročnih posojil ter cena, ki naj bi jo potrošniki plačevali za storitev. Krajše obdobje koncesije pomeni višjo ceno storitve;

- 7. prenos lastništva objekta na državo** - po izteku koncesijskega obdobja se lastništvo objekta prenese na državo. Pogoji za prenos se določijo že v koncesijski pogodbi.

BOT-oblika je najbolj značilna oblika projektnega financiranja, poznamo pa tudi številne njene izvedenke, ki so prikazane v spodnji tabeli.

Tabela 2: Izvedenke BOT-oblike

Oblika	Značilnosti
BOT (angl. Build – Operate – Transfer) izgradi – upravljaj – prenese	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt in je za določen čas tudi njegov lastnik. Po preteku obdobja, določenega v pogodbi, postane lastnik država.
BTO (angl. Build – Transfer – Operate) izgradi – prenese – upravljaj	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt, lastnina po izgradnji preide na državo. Zasebni partner pa v času, določenem v pogodbi, upravlja objekt.
BOOT (angl. Build – Own – Operate – Transfer) izgradi – bodi lastnik – upravljaj – prenese	Zasebni partner za določeno obdobje dobi v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobrino, dobi pa tudi pravico, da svojo storitev zaračunava uporabnikom. Po pretečenem času se lastništvo prenese na javni sektor.
BROT (angl. Build – Rehabilitate – Own – Transfer) izgradi – najemi – upravljaj - prenese	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt, lastnik objekta pa postane država. Zasebni partner objekt najame od države, ga upravlja ter ga ob koncu pogodbe prenese na državo.
ROT (angl. Refurbish/Rehabilitate – Operate – Transfer) obnovi – upravljaj – prenese	Zasebni partner obnovi objekt. V pogodbenem času to infrastrukturo upravlja in je tudi njen lastnik, po preteku pogodbe pa se lastništvo prenese na državo.
DBO (angl. Develop – Build – Operate) razvij – izgradi – upravljaj	Ta izvedenka je primerna za zagotavljanje tistih javnih dobrin, za katere infrastruktura še ne obstaja in se zagotavljajo prvič. Zasebni partner to infrastrukturo razvije in zgradi. Po zaključeni gradnji jo zakupi na dolgi rok in z njo upravlja, po preteku pa preda državi.
BOO (angl. Build – Own – Operate) izgradi – bodi lastnik – upravljaj	Zasebni partner zgradi objekt. Lastništvo se po preteku pogodbe ne prenese na državo. Država ima možnost sredstva odkupiti.
MOO (angl. Modernize – Own – Operate) prenovi – bodi lastnik – upravljaj	Zasebnemu partnerju infrastrukture ni potrebno zgraditi, jo samo obnovi, jo upravlja in je njen lastnik tudi po preteku pogodbe.

Vir: N. Hrovatin, *Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti*. 1997, str. 102; E.R. Yescombe, *Principles of Project Finance*. 2002, str. 10-

2.2.6 PRIVATIZACIJA KOT SKRAJNA OBLIKA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Privatizacija je skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva. Poznamo ožjo in širšo definicijo privatizacije. Pri širši definiciji privatizacija pomeni prenos dejavnosti iz javnega v zasebni sektor. Pri ožji definiciji pa je privatizacija prenos lastniških pravic ravno tako iz javnega v zasebni sektor (Beltram et al., 1993, str. 30).

Privatizacija je sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe. Cilji privatizacije javnega sektorja so najpogosteje omejevanje porabe proračunskih sredstev, izboljšanje alokacije javnih sredstev ter povečanje kakovosti storitev. Pomemben cilj privatizacije je tudi ta, da se s privatizacijo poveča odzivnost za potrebe uporabnikov.

Razlika med privatizacijo in javno-zasebnim partnerstvom je v vlogi javnega sektorja. Pri privatizaciji gre za popoln prenos lastnine iz javnega v zasebni sektor. Končni uporabnik in plačnik je prav tako zasebni sektor. Za razliko od privatizacije infrastruktura pri javno-zasebnem partnerstvu ostane v javni lasti. V tem primeru je javno-zasebno partnerstvo le način vključevanja zasebnega sektorja v opravljanje storitev, ki so v pristojnosti javnega sektorja na osnovi dolgoročnih pogodb.

2.3 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI

Slovenska zakonodaja se ni spuščala v točno definiranje oblik javno-zasebnega partnerstva, ampak je s pomočjo postopkov izvedbe projekta v javno-zasebnem partnerstvu določila oblike sodelovanja v razmerju do izvajanja javno-zasebnega partnerstva na (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, 23. člen):

- pogodbeno partnerstvo in
- statusno partnerstvo.

Pogodbeno partnerstvo ima lahko *obliko koncesijskega razmerja*, ki ga Zakon o javno-zasebnem partnerstvu definira kot »dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncendentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncendent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu«, ali pa *obliko javnonaročniškega razmerja*, ki ga zakon definira kot »odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, 26. člen).

Koncesije so pogosto dolgoročne pogodbe, kjer ima zasebni subjekt (koncesionar) na podlagi pisne zaveze javnega sektorja pravico bodisi do financiranja, vlaganja ali izgradnje infrastrukture bodisi do opravljanja storitev v javnem interesu. Podrobneje jih bom predstavila v nadaljevanju diplomske naloge.

Statusno partnerstvo je »razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, izvajalcu statusnega partnerstva« (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2006, 96. člen). Izvaja se kot:

- partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe,
- partnerstvo s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi,
- partnerstvo z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi.

3 ANALIZA PRAKS JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA NA PODROČJU EVROPSKE UNIJE

Cilj Evropske pobude za rast (angl. European Initiative for Growth) je skrb za dolgoročno vzdržno rast ekonomije Evropske unije, s čimer se uresničuje cilje Lizbonske strategije. V Akcijskem načrtu za rast (angl. European Action for Growth) Evropska komisija predlaga vključitev privatnega kapitala v financiranje izbranih projektov. Skupna strategija evropskih držav zasleduje cilje zdravih financ, ekonomske reforme in zagotavljanja visoke stopnje zaposlenosti ter funkcioniranje trga kapitala, proizvodnje in dela. Z vključitvijo privatnega sektorja v financiranje izbranih projektov so neposredno povezana pričakovanja, da bo projekt dosegel načrtovane prihodke ob sprejemljivem tveganju in porazdelitvi le-tega na način, kjer vsak sektor prevzame tista tveganja, ki jih najbolj obvlada (Final Report on the European Action for growth, 2003, str. 3-13).

V Evropi so se projekti javno-zasebnega partnerstva izvedli v različnih sektorjih. Največ skupnih projektov je v transportnem sektorju (ceste, avtoceste, železnice, mostovi), sledijo pa okoljski projekti (čistilne naprave), šolstvo ter zdravstvo. Izkušnje razvitih, še posebej tranzicijskih držav kažejo, da združevanje javnega in privatnega interesa zaznamujejo številne ovire. Gre predvsem za pomanjkanje specifičnega znanja in ustreznega zakonodajnega okvira ter nezadostno kakovost institucij, kar na primer omogoča korupcijo in zmanjšuje razvojni potencial (Jaklič, 2004).

Velika Britanija po stopnji razvitosti javno-zasebnega partnerstva močno prednjači pred vsemi članicami Evropske unije. Sledijo ji Irska, Francija, Nemčija, Španija in Portugalska.

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

- predor pod Rokavskim prelivom (La Manche) v Veliki Britaniji in Franciji,
- most nad reko Tajo na Portugalskem,
- letališče Šparta v Grčiji,
- mestna železnica v mestu Manchester, Velika Britanija,
- podzemna železnica v Londonu, Velika Britanija,
- avtocesta Torino-Milano, Italija.

Velika Britanija uporablja javno-zasebna partnerstva za letališča, nastanitve, obrambo, zdravstvo, zapore, lahke železnice, ceste, šole, šport in zabavo ter obdelavo vode. Na vseh področjih imajo zaključenih in delujočih že veliko projektov. Napredna je tudi Francija, ki uporablja javno-zasebna partnerstva skoraj na vseh področjih tako kot Velika Britanija, razen v nastanitvah in šolah, je pa uporabila partnerstva v pristaniščih in težkih železnicah. Za razliko od Velike Britanije je večina področij v Franciji še v razvoju; zaključenih pa je bilo le nekaj projektov (Abadie, Howcroft, 2004, str. 39).

V novih članicah Evropske unije je javno-zasebno partnerstvo še v povojih. Med novimi članicami ima največ dokončanih projektov Madžarska, uporaba javno-zasebnih partnerstev pa se veča tudi na Češkem. Najslabše med novimi članicami kaže Sloveniji in Slovaški. V Sloveniji imamo partnerstva zaenkrat le na enem področju, in sicer v preskrbi in obdelavi vode (Building New Europe's Infrastructure, 2006, str. 4-5).

V nadaljevanju bom podrobneje predstavila uporabo javno-zasebnih partnerstev v nekaterih državah Evropske unije.

3.1 VELIKA BRITANIJA

V anglosaških državah privatizacija v gospodarstvu ter družbenih dejavnostih poteka že dobro desetletje in je pretežno že končana. V povojnem obdobju 1945-1951 je bil pod laburistično vlado izpeljan velik program nacionalizacije v premogovništvu, železnicah, proizvodnji elektrike in v Bank of England. V program nacionalizacije v letih 1960-1970 so bile zajete panoge z dolgoročnim upadanjem, kamor sodijo jeklarstvo, ladjedelništvo in letalstvo. Država jih je s tem zaščitila in tako rešila problem prestrukturiranja, nekaj podjetij pa je prišlo pod okrilje države zaradi groženj stečaja. V času konzervativne vlade v obdobju 1970-1974 je prišlo do omejene prodaje nacionaliziranih podjetij, po letu 1979 ter zlasti po letu 1984 pa je prišlo do izrazitega programa privatizacije. Vzroke za privatizacijo je mogoče najti v slabih poslovnih rezultatih državnih podjetij, kot so nizki donosi kapitala in produktivnosti, visoki stroški dela, slaba kakovost storitev ter monopolni pritiski. Privatizacija naj bi menedžmentu omogočila, da dejansko upravlja, se vključuje na kapitalske trge, zaposleni naj bi bili s solastništvom bolj stimulirani. Privatizacija naj bi tudi spodbudila konkurenco in izboljšala učinkovitost (Partnership UK; Groff-Ferjančič, 2004, str. 42-43).

Britansko zakonodajo na področju javno-zasebnega partnerstva predstavljata dve uredbi, ki sta stopili v veljavo 31. januarja 2006, ko je bil skrajni rok za implementacijo Direktive EC 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta. Prva uredba se imenuje »The Public Contracts Regulation 2006« in se nanaša na ureditev zakonodajnega področja javnih naročil in storitev v skladu z Direktivo 2004/18/ES. Druga uredba »The Utilities Contracts Regulation 2006« se nanaša na Direktivo 2004/17/ES. Z upoštevanjem teh direktiv in nacionalnih uredb naj bi bilo v Veliki Britaniji omogočeno bolj enostavno, transparentno in učinkovito delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil. Drugih zakonodajnih aktov, ki bi posebej urejali področje javno-zasebnega partnerstva, ni.

Velika Britanija je vodilna država pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva tako v okviru Evropske unije kot tudi v svetu. Seznam projektov javno-zasebnega partnerstva, ki jih je izpeljala Velika Britanija, je zelo dolg. Med njenimi projekti najdemo le malo tistih, ki so bili neuspešni, to sta bila na primer Royal Armouries Museum v Leedsu (pogodba podpisana leta 1993) ter Cumberland Infirmary iz Carlislea (pogodba podpisana leta 1997). Projekta sta bila neuspešna predvsem zaradi slabega upravljanja v projektu, ki je bilo posledica slabe strokovne usposobljenosti v javnem sektorju (Asenova, Beck, 2003, str. 14).

Kot sem že omenila, ima Velika Britanija veliko uspešno izvedenih projektov s področja javno-zasebnega partnerstva. Na kratko bom predstavila le nekaj najpomembnejših:

1. ***Londonska podzemna železnica*** (angl. London Underground ali Tube) – leta 2003 je zasebni sektor pridobil koncesijsko pravico za nadgradnjo in modernizacijo infrastrukture. Pogodba je podpisana za 15 let, njena investicijska vrednost pa znaša 8 milijard angleških funtov. Investicija je podprta z ostrimi političnimi argumenti, da je potrebno zagotoviti boljše transportne storitve (London Underground PPP: Where they good deals?, 2004, str. 6-11).
2. ***Državna služba za nadzor letalskega prometa*** (angl. National Air Traffic Service – NATS) – NATS je bil monopolna državna služba, ki se je v letu 2001 preko javnega razpisa kot inovativen primer javno-zasebnega partnerstva preoblikoval v mešano podjetje, katerega kapital je bil razdeljen na 46-odstotni delež skupine sedmih angleških letalskih družb, 49-odstotni delež države in 5-odstotni delež zaposlenih. Država se je odločila za preoblikovanje NATS-a zato, ker je bila mnenja, da javno-zasebno partnerstvo lahko izpolni pomembne cilje, kot so:
 - boljše vzdrževanje dragega sistema varnosti in zaščite v letalskem prometu,
 - večji kapitalski vložek zasebnega sektorja – letalskih družb, katerim je v interesu brezhiben letalski nadzorni sistem,
 - uvedba upravljalskih sposobnosti in izkušenj zasebnega sektorja,
 - NATS pridobi večjo svobodo in fleksibilnost pri investiranju, ki mu jo javni sektor s svojimi omejitvami ni mogel omogočiti,
 - z zadovoljitvijo omenjenih ciljev imajo davkoplačevalci večje jamstvo, da bo njihov denar investiran bolj racionalno kot sicer.

Skupne investicije so presegle 1 milijardo angleških funtov (The NATS PPP; Synopsis, 2003).

- 3. *Železniška povezava s predorom v Rokavskem prelivu*** (angl. Channel Tunnel Rail Link – CTRL) – CTRL ali High Speed 1, kot so ga poimenovali po otvoritvi 14. novembra 2007, je 110-kilometrsko dvopasovna hitra železniška proga, ki povezuje železniško progo v predoru z novo mednarodno postajo St. Pancras v Londonu. CTRL ne smemo enačiti z Eurotunnelom, ki povezuje Francijo in Anglijo. Namen izgradnje je bil zagotoviti hitro povezavo med Londonom, Parizom in Brusljem. Vlak naj bi dosegal hitrosti do 300 kilometrov na uro, kar pomeni, da vožnja od Londona do Pariza traja le 2 uri in 15 minut, od Londona do Bruslja pa 1 uro in 50 minut. Sprva je bil projekt zastavljen kot javno-zasebno partnerstvo na podlagi lastninskega modela DBFO (angl. Design-Build-Finance-Operate). Kasneje pa je med razvojem projekta prišlo do lastninske spremembe in se je projekt preoblikoval v DBFT (angl. Design-Build-Finance-Transfer). To pomeni, da je celotno načrtovanje in izgradnjo prevzel zasebni sektor, financiranje je delno prevzel zasebni, delno pa javni sektor s pomočjo Evropske investicijske banke. Po končani izgradnji se je objekt prenesel v last javnega sektorja, to je Nacionalne železniške mreže (Background information on the Channel Tunnel Rail Link, 2006; Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 119-123).

3.2 IRSKA

Irška spada med države, ki uspešno uvajajo javno-zasebno partnerstvo. V primerjalnih študijah je dostikrat prikazana kot vodilna, zlasti z vidika institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Irski model spodbujanja in spremljanja tega partnerstva izhaja iz osrednje in enotne centralne enote. Tudi zakonodaja je kratka in lahko razumljiva. Pravni okvir javno-zasebnega partnerstva na Irskem predstavlja kar nekaj zakonodajnih aktov na višji ravni. Urejen sistem javno-zasebnega partnerstva gre iskati v Nacionalnem razvojnem načrtu (angl. National Development Plan), ki ga je pripravila irska vlada, v katerem za obdobje od leta 2006 do leta 2013 v svojem proračunu zagotavlja kar 54,7 milijarde evrov. V njem je podrobno opredeljeno, kaj je javno-zasebno partnerstvo, kakšna partnerstva so predvidena v posamezni gospodarski dejavnosti, kateri so ključni elementi razvoja v vsaki dejavnosti in kolikšen je finančni obseg predvidenih investicij. Podrobno sta obravnavana tudi administrativna ureditev in zakonodajni okvir (Ireland: National Development Plan 2000-2006, 1999).

Preden je bil vzpostavljen zakonodajni okvir javno-zasebnega partnerstva, je vlada leta 1999 ustanovila Centralno enoto za javno-zasebno partnerstvo v okviru ministrstva za finance. Leta 2002 je vlada sprejela tudi Zakon o nacionalni razvojni finančni agenciji (angl. National Development Agency Act), s katerim je institucionalizirala irsko javno-zasebno partnerstvo. Istega leta je bil sprejet tudi najpomembnejši zakonski akt, ki ureja javno-zasebno partnerstvo – State Authorities Public Private Partnerships Arrangements Act. Ta ureja ter pospešuje vse

možne oblike sodelovanja v javno-zasebnih partnerstvih in hkrati daje formalno osnovo za poslovno sodelovanje.

Irska vlada je ustanovila Nacionalno razvojno finančno agencijo, ki ima nalogo, da zagotovi stroškovno učinkovito financiranje javnih investicijskih projektov. V agenciji so zaposleni strokovnjaki za vrednotenje projektov in oceno finančnega tveganja ter so sposobni zagotoviti sredstva za izvedbo dobrih projektov. Vsak investicijski projekt mora predhodno pridobiti mnenje agencije, ni pa ga nujno upoštevati. Med uspešno izvedene projekte javno-zasebnega partnerstva na Irskem sodijo:

1. ***Avtocesta Kilcock-Kinnegad*** (angl. Kilcock-Kinnegad Motorway) velja za doslej najuspešnejši projekt javno-zasebnega partnerstva na Irskem. Projekt je bil zaključen 10 mesecev pred dogovorjenim rokom v decembru 2005. Vrednost projekta je znašala 233 milijonov evrov. Naročnik projekta je bila Agencija za državne ceste v konzorciju z lokalnimi oblastmi, podjetjem Eurolink in gradbenimi ter inženirskimi podjetji (European PPP Report 2005, str. 68).
2. ***Podzemna železnica v Dublinu*** (angl. Dublin Metro) je projekt, ki se je začel izvajati z združitvijo podjetij Luas in Metro linije v okviru razširitve transportne mreže od leta 2000 do leta 2016. Agencija za javna naročila železniških infrastrukturnih sistemov je izdelala program, na podlagi katerega bo najkasneje do leta 2014 zgradila podzemno železnico od mesta Dublin do dublinskega letališča. Ocenjena vrednost projekta je 3,4 milijarde evrov (Dublin Metro North and Metro West, 2008).
3. ***Čistilna naprava v Dublinu*** (angl. Dublin Region Waste Water Scheme) – gre za čistilno napravo, ki je odgovorna za čiščenje odpadnih voda, ki nastajajo v širši okolici Dublina. Oskrbuje več kot 1,6 milijona prebivalcev. Gre za DBO-projekt (angl. Develop-Build-Operate). Naprava je bil izbrana zaradi relativno nizke porabe prostora ter uporabe zelo inovativne tehnologije, ki močno povečuje ekonomsko in okoljsko učinkovitost. Projekt se je zaključil leta 2003, v njem so sodelovali občinska uprava Dublina, vodno gospodarstvo in zasebni konzorcij. Celotna investicija je znašala 265 milijonov evrov, projekt pa je financirala irska vlada s pomočjo kohezijskega sklada Evropske unije, ki je prispeval 133 milijonov evrov v obliki subvencije, zato je lastništvo prešlo v javni sektor (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 36-38).

3.3 FRANCIJA

Francija je ena izmed držav, ki ima dolgo tradicijo podeljevanja koncesij, saj za prvo podeljeno koncesijsko pogodbo šteje pogodba iz leta 1554, namenjena gradnji kanala de Craponne v Franciji.

V francoskem pravu je koncesijska pogodba ena izmed upravnih pogodb. Sklepajo jih praviloma osebe javnega prava in so v določenem delu pod javnopravnim režimom. Urejajo jih pravna pravila, ki so drugačna od splošnih pravil pogodbenega prava, saj pravna oseba javnega prava nastopa kot nosilec javnega interesa in pri uresničevanju tega interesa ne more biti v celoti vezana s pogodbami. Kot koncedent lahko po francoskem pravu nastopajo zgolj država, pokrajina, departma ali občina oziroma skupnost občin. Upravne pogodbe so mešani pravni akti, saj vsebujejo na eni strani pogodbeno določila, glede katerih se stranki sporazumeta, na drugi strani pa so določila, ki predstavljajo le izraz volje javne oblasti. Javnopravna stranka ima v pogodbi zaradi posebnega pravnega režima posebne pravice. Druga stran ne more uveljavljati nobenih pogodbenih sankcij, praviloma pa tudi ne more doseči razveljavitve pred sodiščem. V primeru, ko je bila uporaba teh pravic neupravičena, ima pravico do polne odškodnine (A review of Public-Private Partnerships for Infrastructure development in Europe TRADE/WP.5/2003/13, 2002).

Zakon o javnih naročilih, ki je bil v Franciji sprejet leta 2005, po eni strani ureja inštitut javno-zasebnega partnerstva, po drugi strani pa normativno ureditev javno-zasebnega partnerstva, zlasti »Ordonnance sur les contracts de partenariat« v juniju 2004. Med značilnosti slednjega je potrebno izpostaviti ureditev pogodbe o partnerstvu (fr. Contract de Partenariat) in podrobno ureditev postopka izbire zasebnega partnerstva – med drugim tudi uporabo konkurenčnega dialoga. Uvajanje javno-zasebnega partnerstva je v Franciji pogojevalo spremembo druge zakonodaje (npr. Zakona o javnem zdravju leta 2003 z namenom izvajanja projektov na zdravstvenem področju). Tudi t.i. institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva še ni izoblikovana v popolnosti. Po eni strani lahko ugotovimo, da znotraj ministrstva za finance deluje enota za javno-zasebno partnerstvo, po drugi strani pa številni drugi subjekti ustanavljajo t.i. sektorske enote (npr. ministrstvo za obrambo), zaradi česar se Francijo prišteva med države z decentralizirano institucionalizacijo področja (Mužina, 2006, str. 371-382).

Med primeri javno-zasebnega partnerstva v Franciji bi izpostavila enega, ki je bil izveden v sodelovanju s Španijo, in sicer *železniško povezavo Perpignan – Figueras*. Za ta projekt je značilno močno in učinkovito meddržavno sodelovanje. Petdeset kilometrov dolga tovorna in potniška trasa bo omogočala povezavo med francoskim in španskim železniškim sistemom ter med španskim in evropskim železniškim sistemom. Predvideva se, da bo ta povezava omogočala prihranek časa od 10 do 12 ur za tovorni in 2 uri za potniški promet. Pri projektu so uporabili BOT-model ter koncesijsko pogodbo, ki so si jo izposodili pri francoskem cestnem sektorju ter jo priredili za potrebe železniškega projekta.

Projekt bo implementiran preko BOT-modela s 50-letno upravljalno koncesijo. Osnovo za koncesijo so si izposodili v francoskem pristopu za gradnjo avtocest s koncesijami. Odgovornost za načrtovanje nosita državi, medtem ko je odgovornost za izgradnjo in financiranje v celoti na strani zasebnega partnerja, vendar bodo gradbeni stroški nižji za subvencijo v višini 540 milijonov evrov, ki si jo razdelita Francija in Španija, vsebuje pa tudi evropska sredstva (ki so odobrena v desetih polletnih izplačilih). Zasebni partner bo moral

vložiti lasten delež, ki je ocenjen na 103 milijone evrov, ter pridobiti garancije vseh bank. Po preteku 50-letne upravljalne koncesije preidejo sredstva nazaj v last države. Med trajanjem koncesije bo infrastrukturo upravljal in vzdrževal zasebni partner (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 116-118).

Zaradi zgoraj naštetih lastnosti projekta lahko rečemo, da je bil prenos tveganja zelo ambiciozen, saj večina gradbenega in finančnega tveganja nosi zasebni partner. Ta projekt dokazuje, da je javno-zasebno partnerstvo v železniškem sektorju izvedljivo in lahko vključuje prenos visokega deleža tveganja na zasebnega partnerja ob pogoju, da je kompenzacijski načrt učinkovit, trajen in da zadovolji potrebe vseh udeleženih strani.

3.4 NEMČIJA

Za Nemčijo lahko rečemo, da velja za državo z razvijajočim se dinamičnim trgom javno-zasebnega partnerstva. To dejstvo dokazuje študija, ki je osredotočena na razširjenost javno-zasebnega partnerstva v Nemčiji. Študijo, ki sta jo naročila PPP Task Force ter nemško zvezno ministrstvo za promet, gradbeništvo in stanovanjsko gospodarstvo (nem. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen), je izvedel Nemški urbanistični inštitut (nem. Deutsches Institut für Urbanistik – Difu). Njeni rezultati kažejo, da je bilo od leta 2000 v teku ali končanih več kot 300 projektov javno-zasebnega značaja v različnih sektorjih. Celotna vrednost investicij je znašala preko 7 milijard evrov (Public Private Partnership Projekte: Eine Aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, 2005).

Nemčija je zakonodajno urejanje javno-zasebnega partnerstva začela urejati že v devetdesetih letih, še posebej na področju cestne infrastrukture, vendar je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je pričel veljati šele leta 2005. Ta zakon posega v Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence in zakone, ki urejajo javna naročila (nem. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Vergabeverordnung, Verdingungsordnungen). Novi zakon uvaja tudi nekatere povsem praktične novosti, kot na primer sodelovanje pripravljalca dokumentacije pri oddaji ponudb, širjenje sodelovanja podizvajalcev pri javno-zasebnem partnerstvu ipd.

Primeri uspešne izvedbe javno-zasebnega partnerstva v Nemčiji sta:

1. **Berlin Waser** – to je projekt javno-zasebnega partnerstva po načelu združenega podjetja z operativno koncesijo v vodnogospodarskem sektorju. Gre za sodelovanje nemške pokrajine Berlin ter mednarodnega konzorcija, ki ga sestavljajo RWE Aqua GmbH, Allianz Capital Partners GmbH in Veolia Deutschland GmbH. Novoustanovljeno podjetje se imenuje BerlinWasser Holding AG (BW) in upravlja 11 črpalnih postaj za pitno vodo ter 78 čistilnih naprav. Pokrajina Berlin ima nadzor nad podjetjem s 50,1 % lastniškim deležem, manjšinski delež z 49,9 % pa imajo v lasti tri

zasebna podjetja, ki sestavljajo mednarodni konzorcij. Dogovor o javno-zasebnem partnerstvu trenutno predvideva investicije v višini 250 milijonov evrov do leta 2009, nadgradnjo in izboljšave na ekonomskih, okoljskih in tehničnih standardih, prenos znanja (»know-how«), letno koncesijsko dajatev v višini 68 milijonov evrov, fiksno pristojbino do leta 2003, ki pa naj bi se na dolgi rok zmanjševala. Projekt je bil podprt s strani Evropske unije, saj je Evropska investicijska banka (EIB) odobrila posojilo v višini 420 milijonov evrov za investicijske potrebe projekta. Od ustanovitve dalje je podjetje uspelo razširiti svojo dejavnost tudi v druge države, vključno s Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Rusijo in Kitajsko. Podjetje je doživelo tudi likvidno krizo, ki pa so jo rešili z dogovorom med pokrajino Berlin in podjetjem (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 30-32).

2. **Letališče Kassel-Calden** – letališče Kassel-Calden predstavlja prvo nemško lokalno letališče, ki deluje po principu javno-zasebnega partnerstva že od leta 1991. Na začetku devetdesetih so bila potrebna sredstva za pretvorbo lokalnega letališča v mednarodno primerljivo letališče ocenjena na 100 do 250 milijonov evrov. Leta 1999 je bil ustanovljen povečan javno-zasebni usmeritveni odbor. Napovedi glede potrebnih investicij v prihodnosti in letnega števila potnikov za strukturno razširitev variirajo med 120 in 500 milijoni evrov ter med 780.000 in 1,46 milijona potnikov (Resource Book on PPP Case Studies, 2004, str. 107-109).

3.5 AVSTRIJA

V Avstriji ima javno-zasebno partnerstvo kratko tradicijo, vendar zadnji trendi s konkretnimi primeri kažejo na večjo podporo javnega sektorja v prihodnosti. Javni sektor se še vedno uči in pridobiva izkušnje na področju javno-zasebnega partnerstva. Avstrija se podobno kot Irska, ki se zgleduje po sosedih Veliki Britaniji, zgleduje pri svojih sosedih Nemcih. V Avstriji za pojem javno-zasebno partnerstvo uporabljajo mednarodni izraz v angleškem jeziku Public-Private Partnership, imajo pa tudi svoj lasten prevod Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP).

V Avstriji poznajo 3 osnovne lastninske modele javno-zasebnega partnerstva (Pahor Žvanut, 2006, str. 38-39):

- *Betreibermodell* – zasebni sektor načrtuje, vzpostavi in financira proces ali objekt in z javnim sektorjem sklene dolgoročno gradbeno ali upravljalno pogodbo. Javni sektor v skladu s pogodbo opravi plačilo;
- *Konzessionsmodell* – javni sektor podeli zasebnemu sektorju koncesijo za gradnjo objekta ali za vzpostavitev storitve;
- *Kooperationsmodell* – javni in zasebni sektor imata solastniški delež kot družbenika v lastno ustanovljenem podjetju, ki je namenjeno predvsem opravljanju komunalnih storitev, oskrbi s pitno vodo, zbiranju in odvozu odpadkov ipd. Za vodenje in upravljanje skrbi zasebni partner.

Zakonodajni okvir javno-zasebnega partnerstva v Avstriji ureja Zakon o javnih naročilih. Ta zakon posebej ureja tudi področje koncesij za gradnjo in storitve, katerih vrednosti pogodb brez davka ne smejo presegati 5,923 milijona evrov. Avstrija nima organizirane posebne institucije, ki bi imela nadzorno ali podporno funkcijo pri izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva. Ima pa Avstrija od leta 2001 ustanovljeno družbo z omejeno odgovornostjo za javna naročila (nem. Bundesbeschaffung – GmbH), ki skrbi za čimbolj racionalno izvedbo javnih naročil za državne organe in njim podrejene javne gospodarske družbe.

V Avstriji so izvedli nekaj projektov javno-zasebnega partnerstva. Dva najbolj uspešna sta (Pahor Žvanut, 2006, str. 39-40):

1. **Koncesija za izgradnjo avtoceste v projektu PPP-Ostregion** – projekt je namenjen izgradnji novega cestnega obroča okrog glavnega mesta Avstrije Dunaja in bo zajemal približno 113 kilometrov nove avtoceste. Gre za pilotni projekt, katerega uspeh bo nedvomno vplival na razvoj javno-zasebnega partnerstva v prihodnosti.
2. **Projekt elektronskega cestninjenja za tovornjake na avtocestah** – ta projekt je bil izveden z BOT-modelom. Zasebni sektor je v tem projektu sodeloval tudi pri načrtovanju in financiranju ter upravljanju s celotnim kompleksnim sistemom cestninjenja, vendar ne v samostojni režiji, temveč je bilo podjetje, ki je izvajalo projekt, v večinski javni lasti.

Avstrijska praksa pozna tudi nekaj neuspešnih projektov, največji med njimi je bil projekt ADONIS (Austrian Digital Operating network for Integrated Services), ki naj bi se izvajal leta 2003 in je bil vreden 300 milijonov evrov.

4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI

Slovenija na področju izvedb projektov javno-zasebnega partnerstva spada med države z zelo malo izkušnjami. Lahko se opre na izkušnje dobrih praks javno-zasebnega partnerstva držav Evropske unije, saj je v nekaterih evropskih državah javno-zasebno partnerstvo veliko bolj razvito. Za Slovenijo lahko rečemo, da javno-zasebno partnerstvo v pravem pomenu besede še ni zaživelo, prvi korak k izboljšanju stanja pa je sprejetje Zakona o javno-zasebnem partnerstvu.

4.1 PRAVNA PODLAGA – ZAKON O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU

Državni zbor je 23. novembra 2006 sprejel Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je začel veljati marca 2007. Namen zakona je omogočiti in spodbujati zasebna vlaganja v javno

infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

V prvem členu zakona je opredeljen predmet zakona. S tem členom je podana osnova za obstoj javno-zasebnega partnerstva kot pravno-formalnega pojma. V nadaljevanju zakon razdeli javno-zasebna partnerstva na pogodbeno in statusno partnerstvo. Ta dva pojma sem podrobno opisala v poglavju 3.2. Bistvene značilnosti zakona lahko strnem v nekaj točkah:

- v skladu z načelom transparentnosti morajo biti vsi razpisi in drugi procesni akti v postopku javno-zasebnega partnerstva objavljeni na svetovnem spletu,
- v skladu z načelom uravnoveženosti morajo biti tveganja v partnerstvu razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje; če izvajalec ne nosi poslovnega tveganja, se to razmerje ne šteje za javno-zasebno partnerstvo,
- v primeru vrednosti naročila nad 5,278 milijonov evrov lahko javni partner to naročilo izvede preko javnega naročila le v primeru, če postopka ni mogoče upravičeno izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva,
- v postopku je obvezna ocena upravičenosti izvedbe projekta in primerjava možnih variant v predhodnem postopku, vsebino ocene pa podrobneje ureja podzakonski predpis,
- za preučevanje politike in svetovanje na področju javno-zasebnega partnerstva se oblikuje svet za javno-zasebno partnerstvo v okviru Vlade RS, ki ga vodi minister, pristojen za finance (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, 2006).

Poleg teh značilnosti zakon opredeljuje tudi postopek javno-zasebnega partnerstva, opredelitev predmeta, pravice in obveznosti javno-zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja, oddajo vloge in odpiranje vlog, njihovo vrednotenje in izbiro kandidata, revizijo postopka, pogodbene sestavine, trajnost razmerja, nadzor nad izvajanjem partnerstva itd.

4.2 IZKUŠNJE PRI PROJEKTIH JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI

V Sloveniji ne moremo govoriti o javnem-zasebnem partnerstvu v pravem pomenu besede. V preteklosti so se koncesijske pogodbe v Sloveniji sklepale večinoma na različnih gospodarskih področjih. Po osamosvojitvi so se prve koncesije oblikovale v javnih službah na področjih zaposlovanja, zdravstva, socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, kmetijstva, gozdarstva, varstva naravnih vrednot in kulturne dediščine, izvajanja geodetske dejavnosti in druge. Z drugimi oblikami javno-zasebnega partnerstva pa v Sloveniji nimamo veliko izkušenj. V Sloveniji imamo nekaj realiziranih projektov samo na enem področju (čistilne naprave). Z gospodarskim razvojem in razvojem javnega sektorja se potreba po javno-zasebnem partnerstvu povečuje tudi pri nas. V nadaljevanju bom predstavila primera javno-

zasebnega partnerstva v Sloveniji – čistilno napravo v Mariboru ter izgradnjo stadiona v Stožicah.

4.2.1 CENTRALNA ČISTILNA NAPRAVA V MARIBORU

V Sloveniji je čistilna naprava v Mariboru najbolj znan primer javno-zasebnega partnerstva kot primer lastninskega modela BOT. Mestna občina Maribor je leta 1998 koncesionarju, francoskemu podjetju Lyonnaise des Eaux, podelila izključno pravico za izvajanje storitev čiščenja odpadne vode ter sprejemanje in čiščenje vseh usedlin iz greznic. Koncesionarjeve obveznosti so projektiranje, financiranje, izgradnja vseh faz centralne čistilne naprave, zagon, vzdrževanje, popravila in obnavljanje centralne čistilne naprave ter osnovno projektiranje glavnega kolektorja. Kasneje je konzorcij pod vodstvom francoskega podjetja Lyonnaise des Eaux, sestavljata ga še podjetji Degremont in Steweg, ustanovil projektno družbo Aquasystems, d.o.o., ki je bilo ustanovljeno z namenom izvajanja koncesijske pogodbe. Pogodba med konzorcijem in Mestno občino Maribor je sklenjena za 22 let. Po preteku tega obdobja bo lastništvo prešlo v roke Mestne občine Maribor.

Ocenjeni stroški izgradnje so znašali približno 38 milijonov evrov. Projekt se financira s strukturnim posojilom Evropske banke za obnovo in razvoj (EBRD) in predstavlja približno 75 % vrednosti investicije, lastniški kapital in posojila sponzorjev projekta pa preostalih 25 %. Bančni analitiki EBRD so naredili analizo občutljivosti projekta, hkrati pa definirali vse potrebne ukrepe za njihovo zmanjšanje oziroma odpravo. Glede na nizko rizičnost Slovenije in naravo projekta je prevladovalo mnenje, da je tveganje projekta relativno nizko. Projekt bo generiral dovolj denarnih tokov za pokritje stroškov obratovanja, servisiranja dolga in izplačila zahtevanih donosov na lastniški kapital, pri čemer prihodke podjetja predstavlja plačilo pristojbin za čiščenje odpadnih voda po količini prečiščene vode, in sicer po pogojih, določenih v koncesijski pogodbi z Mestno občino Maribor (Mrak et al., 2005, str. 115-119).

Mariborski projekt čistilne naprave predstavlja t.i. »benchmark« za vse podobne projekte v regiji, saj gre za prvi projekt na področju financiranja občinske okoljske infrastrukture na osnovi BOT-tipa koncesije v Sloveniji in v širši regiji.

4.2.2 PROJEKT IZGRADNJE STADIONA V STOŽICAH

Zelo perspektiven projekt v Sloveniji predstavlja izgradnja večnamenskega stadiona in športne dvorane s trgovskim centrom – Športni park v Stožicah pri Ljubljani, ki bo umeščen med Vojkovo cesto, severno obvoznico in novo štajersko vpadnico, ki bo povezovala krožišče Tomačevo s Kranjčevo ulico. Rečemo lahko, da gre za največji projekt javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji dosedaj. Projekt v Stožicah je razdeljen na pet sklopov: stadion s 16.000 sedeži, športna dvorana z 12.000 sedeži, trgovski center med objektoma, ki meri 82.000 kvadratnih metrov, parkirna hiša s 3.100 mesti in ostala infrastruktura (komunala ter nov priključek za štajersko cesto pri Tomačevem, ki jo financira Dars).

Specifikacija objektov je naslednja: stadion bo imel dve podzemni etaži, pritličje in eno nadstropje ter bo lahko visok največ 20 metrov nad terenom. Športna dvorana bo imela dve podzemni etaži in pritličje ter bo lahko segala do 30 metrov nad terenom. Vmesni prostor med stadionom in dvorano bo zapolnil trgovsko-poslovni objekt z 82.000 kvadratnih metrov bruto površin. Parkirišča bodo zagotovljena v podzemnih parkirnih hišah, dopustna je tudi ureditev parkirnih površin za potrebe P+R. V sklopu parkirnih površin v osrednjem delu med stadionom in dvorano bo zagotovljenih 3.500 parkirnih mest za osebna vozila. V parkirni hiši med Vojkovo cesto in servisno cesto severne obvoznice pa je predvidenih še najmanj 1.300 parkirnih mest. Skupaj se načrtuje približno 5000 parkirnih mest. Dvorana in stadion bosta namenjena predvsem športu, kot dopolnilni dejavnosti pa tudi koncertom in drugim prireditvam (Janković, 2008).

1. oktobra 2007 je Mestna občina Ljubljana (MOL) sprejela akt o javno-zasebnem partnerstvu pri izgradnji stadiona v Stožicah ter še v istem mesecu (26. oktobra) objavila javni razpis. V aktu je bilo zapisano, da nogometni stadion predstavlja osnovno športno infrastrukturo, ki jo potrebuje Ljubljana za lastne potrebe in v okviru statusa glavnega mesta Republike Slovenije. Za projekt izgradnje večnamenskega stadiona ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo je javni partner (Mestna občina Ljubljana) namenil zazidljivo zemljišče, ki meri 191.900 kvadratnih metrov (vrednost zemljišča se ocenjuje na 370 milijonov). Zasebni partner bo moral v celoti zagotoviti financiranje projekta. V prvi fazi izvedbe projekta bo javni partner podelil zasebnemu partnerju stavbno pravico v obsegu in za obdobje, kot bo dogovorjeno v pogodbi. Namen ustanovitve stavbne pravice je v tem, da se zasebnemu partnerju omogoči, da pridobi status investitorja ter da lahko na tej podlagi pristopi k izdelavi projektne dokumentacije, pridobi gradbeno dovoljenje in izvede gradnjo predvidenih objektov na zemljišču, ki je v lasti MOL. Lastništvo se bo delilo na dva dela: 51 odstotkov bo v lasti zasebnega partnerja, 49 odstotkov v lasti MOL (Janković, 2008).

Po zaključeni gradnji in uspešno izvedenem prevzemu objektov bosta javni in zasebni partner sklenila sporazum o delitvi etažne lastnine na zgrajenih objektih. Na podlagi sklenjenega sporazuma o delitvi etažne lastnine bo javni partner prenesel dogovorjeni sorazmerni delež lastninske pravice na delu zemljišča, kjer bo stal spremljajoč objekt, na zasebnega partnerja. Na zasebnega partnerja naj bi se prenesla lastninska pravica približno za 80.000 kvadratnih metrov zemljišča. Zemljišče, na katerem bo zgrajen nogometni stadion, bo ostalo v lasti Mestne občine Ljubljana. Izgradnja komunalne infrastrukture naj bi se financirala iz komunalnega prispevka, ki ga bo moral plačati zasebni investitor, zato ta projekt ne bo zahteval dodatnih finančnih sredstev proračuna MOL. Upravljanje z zgrajeno športno infrastrukturo ni predmet javno-zasebnega partnerstva. Pri vprašanjih vsebine stadiona in športne dvorane bo imela glavno besedo Mestna občina Ljubljana (Janković, 2008).

Na javni razpis Mestne občine Ljubljana se je prijavilo sedem kandidatov: Alpine Bau iz Salzburga, Slovenija ceste-tehnika-obnova iz Ljubljane, avstrijska družba Strabag ter štiri skupinske prijave: Red, Gradis skupina G, Kranjska investicijska družba in Supernova Holding iz Avstrije. Izločitveni kriteriji so bili pri izbiri partnerja zelo močni. Med drugim je

moral zasebni partner v letu 2007 imeti vsaj 300 milijonov evrov dohodkov, v finančnem načrtu pa je moral prikazati, da razpolaga z vsaj 200 milijoni evrov. Prav tako je moral dokazati, da je od leta 2002 uspešno zgradil vsaj en objekt visoke gradnje. Odločilna pa je bila seveda tudi višina investicije, ki jo je ponudil zasebni partner. Mestna občina Ljubljana je za najbolj ugodno ponudbo izbrala ponudbo Gradis skupine G, ki je skupaj z Merkurjem in Engroplanom za 51 % delež ponudila 81 milijonov evrov ter rok izgradnje 30. junija 2010. Gradis skupina G in Energoplan naj bi projekt gradila, Merkur pa bo dobavitelj gradbenega materiala. Pogodba je bila podpisana 28. marca 2008. Konec maja je MOL od zasebnega partnerja pridobil tudi garancije v višini 25 milijonov evrov (Janković, 2008).

Gradis skupina G in Energoplan sta za potrebe realizacije projekta portnega parka v Stožicah ustanovila družbo Grep. Družba Grep je za partnerja v trgovskem delu izbrala srbsko družbo Delta Real Estate, s katero sta 11. 6. 2008 tudi podpisala predpogodbo. Za izgradnjo trgovskega centra so se potegovali Mercator, Tuš, Spar, WPG Real Estate Slovenija, Multi Developmnet, Supernova ter Delta Real Estate. Kot najbolj ugodni ponudnik bo Delta Real Estate v izgradnjo 200.000 kvadratnih metrov velikega centra vložil 242,5 milijona evrov. V to ceno je všteta izvedba do vključno četrte gradbene faze, tj. brez zaključnih del v lokalih. Sam trgovski center bo imel 103.000 kvadratnih metrov površin, skupaj s parkirnimi in ostalimi površinami pa 200.000 kvadratnih metrov površin. V trgovskem centru bo v dveh etažah od 200 do 250 trgovin, vsebina pa naj bi bila večplastna. V eni etaži naj bi bil trgovski del s hipermarketom, v drugi etaži pa zabavišni del. Tako naj bi na enem mestu omogočili nakupe in zabavo. V trgovskem centru naj bi bili tudi banka, lekarna in prostori za glasbene prireditve. Podjetje Delta Real Estate ocenjuje, da se ta dolgoročna investicija ne bo povrnila prej kot v desetih letih. Trgovski center v Stožicah je po njihovem mnenju strateškega pomena za širitev mreže Delta, ki je danes prisotna že v Ukrajini, Romuniji, Bolgariji, Albaniji, Bosni in Hercegovini ter Črni gori (Janković, 2008).

Izbrani partnerji naj bi se držali rešitve arhitektov Sadar - Vuga. Športna dvorana in stadion naj bi bila končana do 30. junija 2010, trgovski center pa 4 mesece kasneje. Gradbena dela naj bi bila končana hkrati, otvoritev trgovskega centra pa naj bi bila kasneje, saj po besedah župana MOL Zorana Jankovića poletni čas ni primeren za odprtje trgovskih centrov. Rezultate projekta bomo tako lahko videli že čez dve leti (Janković, 2008).

4.3 RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SLOVENIJI V PRIHODNOSTI

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007-2023 predstavlja nabor ključnih (velikih) razvojno-investicijskih projektov, pri realizaciji katerih bo sodelovala država. Gre za nabor tistih razvojno-investicijskih projektov države, katerih izvedba bo tako na nacionalni kot tudi na regionalni ravni koncentrirala razvojne pobude in sredstva ter z njimi dosegla razvojne preboje države kot celote.

Ključna področja, na katera se nanašajo osrednji razvojno-investicijski projekti resolucije, so (Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023, 2006):

- razvojna mreža Slovenije (projekti: gospodarska središča, znanje, informacijska avtocesta),
- povezovanje naravnih in kulturnih potencialov (športna in turistična infrastruktura),
- učinkovito upravljanje okolja in trajnostna energetika (trajnostna mobilnost, trajnostna energija, NEK II, TEŠ, omrežje, skladišče plina),
- mobilnost za podporo gospodarskemu razvoju (cestna in železniška prometna infrastruktura),
- institucionalna in administrativna usposobljenost (modernizacija zdravstva in pravosodja).

Strategija razvoja Slovenije določa pet razvojnih prioritet: konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast; učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta; učinkovita in cenejša država; moderna socialna država in večja zaposlenost ter povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

Celotna vrednost projektov, predvidenih v Resoluciji, je skoraj 23.290 milijonov evrov, od tega se iz proračuna RS predvideva 7.173 milijonov evrov, 224 milijonov iz občinskih proračunov, iz evropskih finančnih virov je načrtovanih 1.799 milijonov, 14.724 milijonov pa se predvideva iz zasebnih virov v okviru javno-zasebnih partnerstev.

V službi za razvoj Vlade RS poudarjajo, da Resolucije brez aktivnega vključevanja zasebnih sredstev ne bo mogoče izvajati, kaj šele izvesti. Večina resorjev se izogiba vključevanju zasebnih sredstev, ker raje računa s proračunskimi sredstvi, ki pa jih za vse projekte seveda ni dovolj. Projekte iz Resolucije lahko vidimo kot nekakšen mobilizacijski proces za uveljavitev javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Uporaba javno-zasebnih partnerstev bi tako lahko pomenila veliko prelomnico za razvoj teh projektov (Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023, 2006).

Z javno-zasebnim partnerstvom bi lahko izpeljali nekaj projektov, ki so za Slovenijo lahko ključnega pomena. Primer, kot je modernizacija železniškega omrežja, posodobitev in novogradnja na poteku železniške povezave V. koridorja Koper/Trst – Hodoš, bi lahko izpeljali po francosko-španskem vzoru železniške povezave Perpignan – Figueras. Drugi tir na odseku Koper – Divača je postavljen kot prioriteta in s tem cilj slovenske prometne politike. Z njegovo izgradnjo bi lahko dosegli zastavljene prednostne cilje, kot so zagotavljanje gospodarskega prometa, varovanja okolja in prometne varnosti. Ravno tako bi se izgradnja gospodarskih središč lahko v večjem delu financirala iz zasebnih sredstev, kar bi pomenilo manjšo obremenitev za javni proračun. Uporaba javno-zasebnih partnerstev kot nosilcev razvoja manj razvitih regij je logična, saj bi s partnerstvi vzpostavili boljše prometno in energijsko infrastrukturo, spodbujali konkurenčnost podjetij in zaposlenost prebivalstva.

Javno-zasebno partnerstvo ni čudežna rešitev vseh finančnih problemov, trebna ga bo začeti uvajati odločno in ambiciozno, za kar je potrebna jasna politična zaveza. S sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu ter oblikovanje Sektorja za javno-zasebno partnerstvo v okviru Ministrstva za finance je bil v tej smeri s strani vlade narejen velik korak naprej. Seveda se bo treba soočiti z določenimi težavami, kot so pomanjkanje izkušenj, implementacija zakona v praksi, pridobivanje tujih vlagateljev ali ročnost financiranja. Za zgled si Slovenija lahko vzame evropske države in njihove uspešne projekte ter se nauči iz njihovih napak in uspehov.

SKLEP

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte oziroma javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Partnerstvo se med javnim in zasebnim partnerjem sklepa v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu. S temi projekti je povezano izvajanje gospodarskih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti v javnem interesu.

Glavne značilnosti javno-zasebnega partnerstva so prenos tveganj z javnega na zasebnega partnerja, delitev finančnega bremena ter izboljšanje učinkovitosti in kvalitete javnih storitev. Sodelovanje v obliki javno-zasebnih partnerstev nudi mnoge prednosti. Če dopustimo, da vsak sektor opravlja tisto, kar opravlja najbolje, so javne storitve in infrastruktura lahko omogočene na najbolj ekonomičen način. Vzroki za sodelovanje so lahko različni, a dobro medsebojno sodelovanje vodi v obojestranske koristi in zagotavljanje trajnostnega razvoja.

Analiza tujih praks v tej diplomski nalogi je pokazala, da obstaja velik interes za sodelovanje v investicijskih projektih tako s strani države kot s strani zasebnega sektorja. Spoznala sem, da sta za uspeh projektov javno-zasebnega partnerstva bistveni urejena zakonodaja v državi ter ustrezna institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva.

Koristnosti koncepta javno-zasebnega partnerstva smo se počasi začeli zavedati tudi v Sloveniji. Z gospodarskim razvojem in razvojem javnega sektorja se potreba po javno-zasebnih partnerstvih povečuje tudi pri nas. Javno-zasebno partnerstvo se uveljavlja zelo počasi, saj je za Slovenijo to nov pojem in zato težko govorimo o javno-zasebnem partnerstvu v pravem pomenu besede. S sprejetjem zakona o javno-zasebnem partnerstvu ter oblikovanjem Sektorja za javno-zasebno partnerstvo v okviru Ministrstva za finance je storjen velik korak vnaprej. Slovenija se bo morala soočiti z določenimi težavami, kot sta implementacija zakona v praksi ter pomanjkanje izkušenj. Poleg tega je ideja o sodelovanju javnega in zasebnega kapitala dokaj nova in v javnosti večinoma nima velike podpore, saj je javnost zmotno prepričana, da gre pri javno-zasebnem partnerstvu za privatizacijo. Treba bo zagotoviti stabilno, stimulatívno in transparentno gospodarsko okolje, da se bo zasebni kapital hitreje vključeval v javni sektor, pri tem pa nam lahko pomagajo analize dobrih praks držav Evropske unije.

Slovenija potrebuje zgodbo o uspehu, ki bo prepričala ljudi, da javno-zasebno partnerstvo ni nekaj negativnega. Projekt izgradnje večnamenskega stadiona in športne dvorane v Stožicah je zastavljen velikopotezno in predstavlja perspektiven projekt tako za Slovenijo kot tudi za Evropsko unijo, saj podobnega projekta v Evropski uniji še ni bilo. V roku dveh let se bo pokazalo, ali bo projekt res tako uspešen, kot napoveduje ljubljanski župan Zoran Janković. Osebno menim, da bo projekt Stožice prinesel nov veter na področju javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji in se pridružil uspešnim projektom držav Evropske unije.

LITERATURA IN VIRI

1. *A review of Public-Private Partnerships for Infrastructure development in Europe* TRADE/WP.5/2002/13. (2002). Ženeva: United Nations Economic and Social Council.
2. Asenova, D., Beck, M. (2003). Scottish Local Authorities and the Procurement of Private Finance Initiative Projects: A Pattern of Developing Risk Management Expertise?. *Public Works Management & Policy*, 8 (1), 11-27.
3. Abadie, R., Howcroft, A. (2004). *Developing Public Private Partnership in New Europe*. London: Price Waterhouse Coopers.
4. *Background information on the Channel Tunnel Rail Link*. London. (2006). London: Department for Transport. Najdeno 16. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.dft.gov.uk/pgr/rail/pi/ctrl/backgroundinformationonthech341>.
5. Bailey, S. (2002). *Public sector economics: theory, policy and practice*. (2nd ed.) New York: Palgrave.
6. Beltram, P. et al. (1993). *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
7. Bohinc, R., Mužina, A., Tičar, B. (2007). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili*. Ljubljana: Nebra.
8. Bohinc, R. (2005). *Javno in zasebno partnerstvo na primeru javnega podjetja*. Ljubljana: GV založba.
9. Brook C., P. (1997). *The Private Sector in Water and Sanitation – How to get started*. Washington: World Bank.
10. *Building New Europe's Infrastructure – Public Private Partnerships in Central and Eastern Europe*. (2006). Najdeno 16. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.pwc.com/gx/eng/about/ind/construction/building-new-europe-infrastructure.pdf>.
11. Coulson, A. (2005). A Plague on all your Partnerships: Theory and Practice in Regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 18 (2), 151-163.
12. Dublin Metro North and Metro West, Republic of Ireland. Najdeno 6. junija 2008 na spletni strani <http://www.railway-technology.com/projects/dublin-metro/>.
13. Duračak, R., Drnovšek, S., Kolšek, V. (2007). Javno-zasebno partnerstvo kot morebitna alternativa realizacije projektov informatizacije javnega sektorja. Najdeno 21. maja 2008 na spletni strani [http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K3F8ADDC2C49BD915C12572C00023F20E/\\$file/Duracak_Drnovsek_Kolsek_Javno_zasebno_partnerstvo.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K3F8ADDC2C49BD915C12572C00023F20E/$file/Duracak_Drnovsek_Kolsek_Javno_zasebno_partnerstvo.pdf).
14. *EIC White Book on BOT/PPP*. (2003). Brussels: European International Contractor.
15. European PPP Report 2005. (2006). Najdeno 6. junija 2008 na spletni strani http://www.dlapiper.com/files/Publication/ce717ff3-d3bf-4881-b194-2c08c3f72afa/Presentation/PublicationAttachment/12f34e83-2f4c-4bdd-b834-2e3161629629/European_PPP_Report.pdf.
16. *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*. (2004). Brussels: European Commission.
17. *Fenomen javno-zasebnega partnerstva kot spodbude pri sodobnem poslovanju uprave*. Najdeno 16. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.izzivi.eu/?q=node/53>.

18. Ferčič, A. (2005a). Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo. *Pravna praksa*, 24 (29/30), 6-7.
19. Ferčič, A. (2005b). Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa*, 24 (39/40), 15-16.
20. *Final Report on the European Action for Growth*. (2003). Brussels: Council of the European Union.
21. Groff-Ferjančič, M. (2004). *Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
22. Hrovatin, N. (1997). Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. *Slovenska ekonomska revija*, 48 (1/2), 93-114.
23. *Ireland: National Development Plan 2000-2006*. (1999). Dublin: The Stationery Office.
24. Jaklič, M. (2004, 17.januar). Partnerstvo v aferah. *Delo*, str.12.
25. Janković, Z. (2008, 13. junij): Intervju z županom Mestne občine Ljubljana. Ljubljana: Mestni trg 1.
26. Jones R., A. (1998). The European union as a promoter of public-private partnerships. V *Public and private sector partnerships: fostering enterprise* (str. 183-194). Sheffield: Sheffield Hallam University Press.
27. Jus, M. (2005). Javno in zasebno partnerstvo ter EU. *Mednarodno poslovno pravo*, 17 (191), 17-20.
28. *London Undergorund PPP: Where they good deals?* (2004). London: National Audit Office. Najdeno 6. junija 2008 na spletni strani http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/0304/0304645.pdf.
29. *Mednarodni računovodski standard MRS 17*. Najdeno 21. avgusta 2008 na spletni strani <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=2671>.
30. Montanheiro, L. (1998). Identifying economic benefits in multi-organization partnerships. V *Public and private sector partnerships: fostering enterprise* (str.331-339). Sheffield: Sheffield Hallam University Press.
31. Mrak, M. (1999). *Vključevanje zasebnega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture: primer BOT-oblike projektnega financiranja*. Slovenska korporacija v evropskih razmerah. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Mrak, M. (2002). *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.
33. Mrak, M. (2006). *Projektno financiranje infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
34. Mrak, M., Gazvoda, M., Mrak, M. (2005). *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
35. Mužina, A. (2004). *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
36. Mužina, A. (2005). Ureditev javno-zasebnega partnerstva. *Pravna praksa*, 24 (17/18), 9-11.
37. Mužina, A. (2006). Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu. *Javna uprava*, 42 (2/3), 371-382.

38. Pahor Ž., A. (2006). *Javna-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
39. *Partnership UK*. Najdeno 6. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.partnershipsuk.org.uk/>.
40. *Public Private Partnership Projekte: Eine Aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*. (2005). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
41. *Public-Private Partnerships*. (2004). Washington: International monetary fund.
42. Setnikar-Cankar S. (2005). Vloga in pomen javno-zasebnega sodelovanja. V *Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
43. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023*. (2006). Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.
44. *Resource Book on PPP Case Studies*. (2004). Brussels: European Commission.
45. *The NATS PPP: Synopsis*. Najdeno 16. junija 2008 na spletni strani www.icea.co.uk/archive/NATSsynopsis.doc.
46. *Understanding Public-Private Partnerships*. (2003). Washington: United Nations Foundation. Najdeno 5. junija 2008 na spletni strani http://www.unfoundation.org/files/pdf/2003/Public_Private_Part_Bro.pdf.
47. Virant, G. (1996). *Javno dobro*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
48. Yescombe E., R. (2002). *Principles of Project Finance*. Amsterdam: Academic Press.
49. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. (2006). *Uradni list RS*. (Št. 127/2006, 7. december 2006).