

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Martina Karničnik

**Javno-zasebna partnerstva v Sloveniji in Evropski uniji:
študija primerov energetske učinkovite obnove infrastrukture
javne razsvetljave v Sloveniji in Veliki Britaniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Martina Karničnik

Mentor: izr. prof. dr. Andrej Rus

Somentorica: red. prof. dr. Maja Bučar

**Javno-zasebna partnerstva v Sloveniji in Evropski uniji:
študija primerov energetske učinkovite obnove infrastrukture
javne razsvetljave v Sloveniji in Veliki Britaniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Javno-zasebna partnerstva v Sloveniji in Evropski uniji: študija primerov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave v Sloveniji in Veliki Britaniji

Magistrska naloga predstavi pomen javno-zasebnih partnerstev kot ene izmed možnosti financiranja infrastrukturnih projektov, ki povečujejo energetske učinkovitost javne infrastrukture in na ta način prispevajo doseči številne zadane cilje na državnem in svetovnem nivoju.

Naloga primerja slovenski, evropski in angleški pravni red, kjer je ugotovljeno, da obstajajo razlike, ki so posledica razvoja različnih pravnih sistemov ter opredelitev javno-zasebnih partnerstev.

Nadalje se naloga osredotoča na tveganja, ki partnerstvo definirajo kot javno-zasebno (zasebni partner prevzame vsaj del poslovnega tveganja) v nasprotju z javno-naročniškim. Tveganja morajo biti realno, natančno in strokovno določena, opredeljena po posameznih fazah ali ciklih procesa, kvalitativno in kvantitativno ovrednotena ter razdeljena med partnerja/e skladno z načelom gospodarnosti in načelom uravnoteženosti.

Praktični del naloge predstavi projekta energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave v občini Piran ter energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave in cestnega omrežja v mestu Birmingham.

Ključne besede: *javno-zasebno partnerstvo, ZJZP, novi javni menedžment, javna razsvetljava.*

Public-private partnerships in Slovenia and in the European Union: a case study of energy-efficient renovation of public lighting infrastructure in Slovenia and in the UK

Master's thesis presents the importance of public-private partnerships as one of the possibilities for financing infrastructure projects that increase energy efficiency of public infrastructure and in this way contribute to achieve a number of objectives on the national and global level.

Master's thesis compares the Slovenian, European and English law. There are differences resulting from the development of the different legal systems and the definitions of public-private partnerships.

Furthermore, the thesis focuses on the risks that define the partnership as a public-private (private partner has to take over at least a part of the commercial risk) contrary to public tenders. Risks must be realistic, precise and professionally set, defined by phases of the process, a qualitatively and quantitatively evaluated and divided between the partner(s).

The practical part presents the projects Energy efficient reconstruction of public lighting infrastructure in the municipality of Piran and Energy efficient renovation of road network and reconstruction of public lighting infrastructure in the city of Birmingham.

Keywords: *public-private partnership, Public-Private Partnership Act, New Public Management, public lighting.*

KAZALO

1	UVOD.....	9
2	POJEM IN NAČELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA TER UMEŠTITEV V TEORETIČNI OKVIR	15
2.1	SPLOŠNA OPREDELITEV POJMA JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	15
2.1.1	<i>Opredelitev pojma v slovenskem pravu</i>	<i>25</i>
2.1.2	<i>Opredelitev pojma po pravu EU.....</i>	<i>26</i>
2.1.3	<i>Opredelitev po pravu Velike Britanije.....</i>	<i>31</i>
2.2	TEMELJNA NAČELA JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV	32
2.3	UMEŠTITEV JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV V TEORETIČEN OKVIR.....	33
2.3.1	<i>Umestitev.....</i>	<i>33</i>
2.3.2	<i>Novi javni menedžment</i>	<i>35</i>
2.3.3	<i>Teorija transakcijskih stroškov.....</i>	<i>43</i>
3	TVEGANJA IN JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA.....	50
3.1	TVEGANJE DOSTOPNOSTI OZ. RAZPOLOŽLJIVOSTI	53
3.2	TVEGANJE NAČRTOVANJA.....	54
3.3	TVEGANJE PROJEKTIRANJA	54
3.4	TVEGANJE FINANCIRANJA	54
3.5	TVEGANJE PRIDOBITVE POTREBNIH DOVOLJENJ.....	56
3.6	TVEGANJE IZVEDBE OZ. GRADNJE	57
3.7	TVEGANJE UPRAVLJANJA.....	58
3.8	TVEGANJE IZRABE ZMOGLJIVOSTI.....	58
3.9	DELITEV TVEGANJ MED JAVNEGA IN ZASEBNEGA PARTNERJA	59
4	UREDITVE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV	67
4.1	UREDITVE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV V SLOVENIJI PO ZJZP	67
4.1.1	<i>Pogodbena partnerstva</i>	<i>68</i>
4.1.2	<i>Institucionalna partnerstva.....</i>	<i>69</i>
4.2	EVROPSKO PRAVO IN JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO	69
4.3	ENERGETSKO POGODBENIŠTVO	70
4.3.1	<i>Tveganja pri energetske pogodbeništvu</i>	<i>74</i>
4.3.2	<i>Pogodbeno zagotavljanje energije.....</i>	<i>76</i>

4.3.3	<i>Pogodbeno zagotavljanje prihrankov</i>	77
4.4	UREDITEV JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV V VELIKI BRITANiji	78
5	OBLIKOVANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTERSTVA	81
5.1	PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV	81
5.2	IDENTIFIKACIJA PROJEKTA	86
5.3	PREDHODNI POSTOPEK	86
5.4	SPREJEM ODLOČITVE IN/ALI AKTA O JAVNO-ZASEBNEM PARTNERSTVU	87
5.5	IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA.....	87
5.6	IZBOR IZVAJALCA IN PRAVNO VARSTVO PONUDNIKOV.....	88
5.7	NASTANEK RAZMERJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	89
6	PRIMER UPORABE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA NA PRIMERU ENERGETSKO UČINKOVITE OBNOVE INFRASTRUKTURE JAVNE RAZSVETLJAVE	90
6.1	OPIS IZHODIŠČNE SITUACIJE	90
6.1.1	<i>Splošne značilnosti projektov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave</i>	90
6.1.2	<i>Občina Piran</i>	91
6.1.3	<i>Mesto Birmingham</i>	92
6.2	OPREDELITEV PREDNOSTI IN SLABOSTI TER TVEGANJ IZVEDBE JZP.....	92
6.2.1	<i>Prednosti in slabosti ter tveganja projektov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave</i>	92
6.2.2	<i>Občina Piran</i>	95
6.2.3	<i>Mesto Birmingham</i>	96
6.3	IZBIRA OBLIKE IN IZVEDBA JZP	96
6.3.1	<i>Občina Piran</i>	96
6.3.2	<i>Mesto Birmingham</i>	98
7	RAZPRAVA	102
7.1	KLJUČNE UGOTOVITVE	102
7.2	OMEJITVE RAZISKOVANJA.....	108
7.3	PREDLOG O NADALJNJEM RAZISKOVANJU.....	108
8	SKLEP	109

9	LITERATURA	111
----------	-------------------------	------------

KAZALO SHEM

SHEMA 3.1: DELITEV TVEGANJ PROJEKTA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA MED PARTNERJA	61
SHEMA 4.1: PROCES ENERGETSKEGA POGODBENIŠTVA	70
SHEMA 4.2: MODELI ENERGETSKEGA POGODBENIŠTVA	71
SHEMA 4.3: PRIKAZ STROŠKOV ZA ENERGIJO V PRIMERU BREZ IN Z IZVEDENO INVESTICIJO V UČINKOVITO RABO ENERGIJE	77
SHEMA 5.1: FINANCIRANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA PARTNERJA	85

KAZALO TABEL

TABELA 2.1: POVZETEK VPLIVOV REFORM NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA V EVROPI	38
TABELA 2.2: POVZETEK PRIDOBLENIH PODATKOV O UČINKIH	40
TABELA 2.3: STOPNJE PRIVATIZACIJE (SAVAS)	42
TABELA 2.4: VIRI IN VRSTE TRANSAKCIJSKIH STROŠKOV	44
TABELA 3.1: DELITEV TVEGANJ V JAVNO-ZASEBNIH PROJEKTIH.....	62
TABELA 4.1: OBLIKE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV PO ZJZP	67
TABELA 4.2: PRIMERJAVA MODELOV ENERGETSKEGA POGODBENIŠTVA.....	72
TABELA 4.3: OPREDELITEV TVEGANJ PRI ENERGETSKEM POGODBENIŠTVU	74

SEZNAM KRATIC

AN URE	Akcijski načrt za energetske učinkovitost
EIB	Evropska investicijska banka (<i>European Investment Bank</i>)
EMU	Ekonomsko in monetarna unija
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
IMF	Mednarodni denarni sklad (<i>International Monetary Fund</i>)
NRP	Nacionalni reformni program
OECD	Organizacija za mednarodno sodelovanje in razvoj (<i>The Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
PFI	Zasebna finančna iniciativa (<i>Private Finance Initiative</i>)
PPP	Javno-zasebno partnerstvo (<i>Public Private Partnership</i>)
UNEP	Programa Združenih narodov za okolje (<i>United Nations Environmental Programme</i>)
UNIDO	Organizacija ZN za industrijski razvoj (<i>United Nations Industrial Development Organisation</i>)
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZN	Združeni narodi (<i>United Nations</i>)
ZZ	Zakon o zavodih

1 UVOD

Za Slovenijo, Evropsko unijo (EU) in svet predstavlja energetska učinkovitost velik potencial, ki ob dobrem in pravilnem načrtovanju ter dosledni in nadzorovani izvedbi ukrepov vodi k višji konkurenčnosti družbe, zeleni rasti in zaposlitvenemu potencialu. Poleg tega zagotavlja tudi strateško zanesljivost oskrbe z zmanjšanjem odvisnosti od uvoza fosilnih goriv (Ministrstvo za infrastrukturo 2016).

EU si je zadala cilj, da bo dosegla 20 % izboljšanje energetske učinkovitosti do leta 2020, skladno z Direktivo 2012/27/ES o energetske učinkovitosti (poglavje 1, člen 1). Glavni programski dokument Slovenije, vezan na prej omenjeno direktivo, je Akcijski načrt za energetske učinkovitost za obdobje 2014–2020 (AN URE 2020). Ukrepi v akcijskem načrtu AN URE 2020 so načrtovani v sektorjih gospodinjstev, javnem sektorju, gospodarstvu in prometu. Cilj Slovenije je, da raba primarne energije v letu 2020 ne bo presegla 7,125 mio toe (82,86 TWh), kar pomeni, da se glede na leto 2012 ne bo povečala za več kot 2 % (Ministrstvo za infrastrukturo 2016).¹ Na napisano se navezujejo tudi dolgoročni cilji energetske in podnebne politike do leta 2030 in 2050. Cilje za izboljšanje energetske učinkovitosti je Slovenija vključila tudi v Nacionalni reformni program (NRP).

Pomembna iniciativa na mednarodni ravni je tudi »*Efficient Lighting Initiative*«, ki v okviru Programa Združenih narodov za okolje (*United Nations Environmental Programme*, UNEP) stremi k energetske učinkoviti razsvetljavi. Stroški porabljene energije za razsvetljavo predstavljajo 19 % globalne porabe energije in 6-8 % globalnih emisij toplogrednih plinov. Z optimizacijo razsvetljave, ki bi jo dosegli z menjavo energetske potratnih žarnic z energetske učinkovitimi, lahko prepolovimo emisije in znižamo stroške porabljene energije (UNEP 2015).

¹ Cilj nacionalnega akcijskega načrta za energetske učinkovitost za obdobje 2008–2016 (AN URE 1) je bil v letu 2016 doseči 9 % prihranek končne energije oz. 4.261 GWh. V prvem ciljnem obdobju 2008–2010 je Slovenija dosegla 2,8 % prihranka končne energije in presegla vmesni cilj v letu 2010 za 141 GWh. V letu 2012 je bil dosežen prihranek končne energije v višini 2.727 GWh, kar je 15 % več od vmesnega cilja za leto 2012. Pri tem so bile upoštevane tudi zgodnje aktivnosti v obdobju od 1995 do 2007 (AN URE 2020).

Da bi države, vključno s Slovenijo, dosegle zastavljene energetske cilje, je treba med drugim izpeljati tudi finančno obsežne projekte kot npr. energetske učinkovite sanacije stavb in energetske učinkovite sanacije infrastrukture javne razsvetljave. Financiranje prej omenjenih projektov je za javne subjekte v današnjih časih velikokrat preveliko breme, zato so vedno bolj aktualna financiranja, ki vključujejo nepovratna sredstva in zasebni kapital. Ena izmed možnih oblik sodelovanja so javno-zasebna partnerstva, pri katerih javni sektor pridobi finančne vire za izvedbo projekta, zasebni partner pa poslovno korist.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) v 2. členu pravi, da je »javno-zasebno partnerstvo 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 /.../.«

Kljub poznavanju modelov javno-zasebnih partnerstev in vedno večji globalni infrastrukturni vrzeli², se še vedno večina javnih investicij v svetu izvede na tradicionalen način, torej iz javnega proračuna. Na enem najbolj razvitih trgov javno-zasebnih partnerstev, v Veliki Britaniji, se preko omenjenega instituta izvede preko 20 % javnih investicij, medtem ko je v Sloveniji ta odstotek izredno majhen, lahko rečemo zanemarljiv (Ferk 2014).

S teoretičnega vidika lahko javno zasebna partnerstva uvrstimo v okvir teorije novega javnega menedžmenta, ki je želel z reformo izboljšati javni sektor (večja učinkovitost pri izvajanju nalog, decentralizacija tam, kjer mogoče, višji kvaliteta storitev itn.). Vendar sam koncept ni dosegel želenega namena in kot tak, po mnenju Osborne-a, predstavlja nek prehodni režim oblikovanja in izvedbe javnih politik (Lopižić 2012). Dunleavy in ostali (2005) so potrdili zaton novega javnega menedžmenta, saj ni prinesel rezultatov.

² »Infrastrukturna vrzel je vrzel, ki predstavlja razliko med potrebnimi investicijami v infrastrukturo in razpoložljivimi sredstvi za izvedbo potrebnih investicij« (MxKinley Global Institute v Ferk 2014).

Nadalje lahko javno-zasebna partnerstva predstavimo kot del privatizacije, katera predstavlja enega ključnih elementov novega javnega menedžmenta. Savas (2000) uvršča javno-zasebna partnerstva med delegirane oblike.

Delitev tveganj je pomemben del javno-zasebnih partnerstev, saj so neposredno z njimi povezani stroški posameznega partnerja. Teorija transakcijskih stroškov se v primeru javno-zasebnih partnerstev ukvarja z ekonomsko smiselnostjo prenosa dejavnosti iz enega na drugega akterja (Pintar v Pintar 2015).

Glede na vedno večji pomen javno-zasebnih partnerstev in njihovi uporabnosti na področju izvajanja in ukrepov učinkovite rabe energije in uporabe obnovljivih virov energije smo se odločili v magistrski nalogi predstaviti javno-zasebna partnerstva s teoretičnega vidika ter temu dodati predstavitev praktičnih primerov. Znotraj teoretičnega dela se bomo podrobneje osredotočili predvsem na opredelitev tveganj kot ene ključnih sestavin pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. V nadaljevanju bosta na kratko predstavljena projekta energetsko učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave, in sicer v občini Piran (Slovenija) in mestu Birmingham (Velika Britanija).

V magistrski nalogi bo na podlagi proučevanja domače in tuje literature ter virov, analize obstoječih primerov praks ter lastnega raziskovalnega dela predstavljen pomen javno-zasebnih partnerstev kot ene od možnosti financiranja infrastrukturnega projekta, ki povečuje energetsko učinkovitost javne infrastrukture ter na ta način prispeva k številnim zadanim ciljem na državnem in svetovnem nivoju.

Enotna definicija pojma javno-zasebno partnerstvo ne obstaja. Pojem je dokaj nov ekonomski in tudi pravni institut (Kranjc in ostali 2009), vendar pa je pojav kot tak poznan že v zgodovini. Že v Rimskem imperiju je bila oskrba z žitom organizirana kot javna služba, kjer so pri dobavah sodelovali z zasebnim sektorjem. Sklenjene so imeli dolgoročne pogodbe z ladjarji, ki so v zameno pridobili davčne privilegije, vendar pod pogojem, da so opravili za državo določen obseg dobav. Na slovenskih tleh je Georg Graf že leta 1869 pridobil koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru (Ferk 2014).

Težave pri definiranju so na eni strani odraz različnih pravnih redov v različnih državah in dejstva, da obstaja širok krog relativno kompleksnih in raznovrstnih razmerij ter projektov, ki bi jih bilo treba združiti v isti točki. Obstajajo torej različne definicije v posameznih državah in nadalje tudi različne definicije nekaterih večjih svetovnih akterjev (npr. Ekonomska komisija ZN (Združenih narodov, *United Nations*) za Evropo, Mednarodni denarni sklad (*International Monetary Fund*, IMF) itn.). Vezano na omenjeno bomo proučili različne definicije ter se osredotočili predvsem na slovenski in evropski pravni red. Poleg Slovenije smo za proučevanje izbrali Veliko Britanijo, saj sta njuna pravna sistema različna, hkrati pa je Velika Britanija država, ki prednjači v izvajanju projektov preko javno-zasebnih partnerstev (Ferk 2014).

R1: Katere so glavne razlike med opredelitvijo JZP-ja po slovenskem, evropskem in angleškem pravnem redu?

Javni partner izrazi voljo po sklenitvi javno-zasebnega partnerstva s sprejemom odločitve in/ali akta o javno-zasebnem partnerstvu, v katerem vsebinsko opredeli okvir bodočega razmerja ter izbrani model javno-zasebnega partnerstva. Z omenjenim se nakaže tudi osnovna delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem ter je hkrati osnova za izvedbo javnega razpisa za izbor izvajalca (Ferk 2014).

68. člen ZJZP določa, da se javno-zasebno partnerstvo vzpostavi v trenutku sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu, običajno po zaključenem postopku javnega razpisa (po pravnomočnosti akta izbire). Predmet pogodbe predstavljajo pravice in obveznosti javnega partnerja (ZJZP), sledi opredelitev tveganj kot naslednja bistvena sestavina pogodbe. Ker gre za dolgoročna sodelovanja, je opredelitev tveganj izrednega pomena. Opredeliti jih je treba vnaprej in jih nato tudi upravljati.

Če želimo doseči sistematičnost in preglednost tveganj, je treba najprej čim bolj podrobno in natančno opredeliti pravice in obveznosti v okviru vsakega koraka v projektnem ciklu. Nato opredelimo, kateri partner prevzema posamezne obveznosti in pravice ter na tej osnovi določimo, kako se porazdelijo tveganja med partnerja.

Glavne skupine tveganj oz. glavni dejavniki/faktorji:

- tehnični,
- okoljski,
- socialni,
- ekonomski,
- finančni,
- pravni,
- regulatorni in
- politični (Ferk 2014).

R2: Kako čim bolj natančno in realno identificirati tveganja?

R3: Kako deliti tveganja med zasebnega in javnega partnerja?

Za pripravo magistrske naloge bodo uporabljene različne raziskovalne metode in tehnike. Teoretični del naloge bo temeljil na opisni metodi na osnovi najpomembnejših pravnih virov, strokovnih monografij in publikacij, ki so objavljeni v tiskanih medijih in dostopni na svetovnem spletu.

Odgovore na raziskovalna vprašanja bom poleg analize teoretičnih virov iskala tudi v praktičnem delu naloge, kjer bosta predstavljena primera dobrih praks energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave, in sicer projekta energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave v občini Piran in mestu Birmingham.

Za pripravo teoretičnega dela bodo v okviru deskriptivnega pristopa uporabljene sledeče raziskovalne metode:

- metoda klasifikacije (definicije pojmov),
- metoda deskripcije (opisi dejstev, procesov in pojavov),
- komparativna metoda (primerjava dejstev in relacij, da se odkrijejo podobnosti in razlike) ter
- metoda kompilacije (povzemanje in primerjanje stališč, sklepov itn.).

Za potrebe izdelave empiričnega dela naloge bodo uporabljene:

- metoda analize (proučevanje na nivoju posameznih sestavnih delov),
- metoda sinteze (sestavljanje celote iz vzajemno povezanih delov) in
- metoda generalizacije (sklepanje od izbranega proučevanega primera na splošno raven).

Kljub temu, da obstaja veliko gradiv, ki opisujejo obravnavano problematiko s teoretičnega vidika, se bo pri pripravi praktičnega dela kot omejitev lahko pojavilo pomanjkanje gradiva in/ali možnost, da se pridobljeno obstoječe gradivo definira kot poslovna skrivnost ter se kot tako ne more uporabiti pri pripravi magistrske naloge.

Strukturno sestavljajo nalogo uvod, štiri teoretična poglavja, poglavje vezano na predstavitev praktičnih primerov, ki mu sledita razprava in sklep. V teoretičnem delu bo najprej predstavljen pojem javno-zasebno partnerstvo, temeljna načela, umestitev v teoretični okvir in predstavljena tveganja. Glede na to, da se cilji naloge osredotočajo tudi na tveganja, bodo le-ta predstavljena podrobno. Sledila bo predstavitev različnih ureditev javno-zasebnih partnerstev glede na slovenski pravni red, evropski pravni red in ureditev v Veliki Britaniji. Praktični del bo obravnaval primer dobre prakse iz Slovenije in Velike Britanije, in sicer primera energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave v mestu Piran in mestu Birmingham. V razpravi bodo podane ključne ugotovitve, omejitve raziskovanja in predlogi za nadaljnjo raziskovanje. Na koncu bo dodan seznam uporabljene literature in virov.

2 POJEM IN NAČELA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA TER UMESTITEV V TEORETIČNI OKVIR

2.1 Splošna opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo

Enotna definicija pojma javno-zasebno partnerstvo ne obstaja. Pojem je kot omenjeno v uvodu novejši ekonomski in tudi pravni institut (Kranjc in ostali 2009), ki naj bi bil uveden tekom reforme javnega sektorja, ki se je odvijala zadnjih trideset let, vendar pa je poznan že iz zgodovine (Ferk 2014).

Kronološki pregled

Že v Rimskem imperiju je bila oskrba z žitom organizirana kot javna služba, kjer so pri dobavah sodelovali z zasebnim sektorjem. Nadzor nad množicami so vladarji Rima dosegali z razdeljevanjem subvencioniranega ali brezplačnega žita, kjer je pomanjkanje žita privedlo do nemirov in na ta način ogrozilo javni red. Imeli so sklenjene dolgoročne pogodbe z ladjarji, ki so v zameno pridobili privilegije (oproščeni plačila taks), kjer je vlada dodatno prevzela tudi tveganja glede dobav žita (še posebej pomembno v zimskih mesecih, ko so bili slabi pogoji za plovbo), vendar pod pogojem, da so ladjarji opravili za državo določen obseg dobav. Napredno organiziran sistem in hkrati primer uspešne vključitve zasebnega sektorja v izvajanje dejavnosti javne službe se je obdržal več kot 200 let (Ferk 2014).

Skozi zgodovino lahko zasledimo več dobrih praks na področju sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. V dobi industrializacije se je s hitrim večanjem števila prebivalstva večala tudi potreba po številčnejši in sodobnejši javni infrastrukturi (javne ceste, mostovi, železnica, oskrba s pitno vodo itn.). Iz tega obdobja izhaja tudi primer plemiča Adama de Craponna, ki je zgradil kanal za oskrbo z vodo (namakalni kanal) na podlagi dodeljenih pravic s strani kralja in ob hkratni podpori ostalih političnih akterjev (oba parlamenta itn.) (Rosenthal v Ferk 2014).

Na slovenskih tleh je Georg Graf leta 1869 pridobil koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru (Ferk 2014).

Sledilo je obdobje močnejšega vpliva in vloge države pri zagotavljanju javnih dobrin, nakar sta splošna gospodarska kriza v 80. letih prejšnjega stoletja in »novi javni menedžment« (*New public management*) ponovno aktualizirala povezovanje javnega in zasebnega sektorja. Novi javni menedžment je podrobneje opisan v nadaljevanju.

Definicije pojma javno-zasebno partnerstvo

Težave pri definiranju izraza javno-zasebno partnerstvo lahko razdelimo v dve glavni skupini:

- na eni strani odraz so različnih pravnih redov v različnih državah in
- na drugi strani hkrati obstaja širok krog relativno kompleksnih in raznovrstnih razmerij ter projektov, ki bi jih bilo treba združiti v isti točki (Ferk 2014).

Obstajajo torej različne definicije v posameznih državah in tudi različne definicije nekaterih večjih svetovnih akterjev (npr. Ekonomska komisija ZN za Evropo, IMF itn. Hkrati gre za pojem, ki se razvija in prilagaja potrebam sodobne družbe. V osnovi gre pri javno-zasebnih partnerstvih za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja (enega ali več partnerjev na vsaki strani), z namenom doseganja določenih ciljev (zasebno izvajanje javnih pristojnosti ali sodelovanje javnih oblasti v zasebnem projektu) pomembnih za splošno javno dobro (javni interes).

Glede na obseg literature in predvsem število različnih avtorjev (posameznikov, uradnih inštitucij, organizacij itn.) lahko sklepamo, da gre za pomembno področje. V nadaljevanju sledijo pomembnejše opredelitve.

Javno-zasebna partnerstva so vsebinsko gledano na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte in na drugi javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu ter javne in zasebne institucije združijo človeške in materialne vire za doseganje obojestranskih koristi. Javno-zasebno partnerstvo lahko poveča učinkovitost politike in zmanjša porabo javnega sektorja, z mobilizacijo zasebnega kapitala ter strokovnega znanja in izkušenj, in je hkrati instrument večje sprejemljivosti javne politike, ker omogoči zasebnim subjektom večjo udeležbo, upoštevajoč pogoje sodelovanja, medsebojnega zaupanja in delitve tveganja (Setnikar–Cankar 2005).

Ferčič (2005, 6) javno-zasebno partnerstvo definira 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«*.

Pirnat (2005, 326) ugotavlja, da javno zasebno partnerstvo ni pravni pojem, vendar ima številne pravne dimenzije. Javno-zasebno partnerstvo po njegovem *»nujno vključuje izvajanje storitev, ki predstavljajo javno družbo ali se sicer izvajajo v javnem interesu, izgradnjo objektov in naprav, ki so potrebni za upravljanje storitev (javna infrastruktura), ali oboje, torej izgradnjo javne infrastrukture in izvajanje javne službe«*.

Ekonomska komisija ZN za Evropo (2008) pravi, da projekti javno-zasebnih partnerstev združujejo najboljše obeh strani: zasebni sektor krasijo viri, sposoben menedžment in tehnologija, medtem ko se javni sektor ponaša z zakonodajnimi postopki in zaščito javnega interesa. Javno-zasebna partnerstva definira kot projekte, katerih cilj je financiranje, projektiranje, implementacija in upravljanje javne infrastrukture in izvajanja javnih služb.

Komisija ZN za mednarodno trgovinsko pravo (*United Nation Commission on International Trade Law* 2001) je v navodilih (smernicah) opisala možnosti izvajanja infrastrukturnih projektov z vključitvijo zasebnega kapitala, vendar jih ni poimenovala javno-zasebna partnerstva. V dokumentu je le enkrat uporabljen pojem javno-zasebno partnerstvo, kjer navajajo, da gre za obliko financiranja, ki pridobiva vedno večji pomen v razvoju infrastrukture ter ima zasebni kapital zelo pomembno vlogo. V smernicah iz leta 2004 je izraz uporabljen v nagovoru, kjer je nakazana povezava, da je s pomočjo javno-zasebnih partnerstev možno zagotavljati boljšo infrastrukturo in hkrati učinkoviteje izvajati projekte, seveda s ciljem doseganja trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja (*United Nation Commission on International Trade Law* 2004).

Ferk (2014) pravi, da je na razvoj javno-zasebnih partnerstev pomembno vplival tudi dokument UNIDO BOT, ki je bil izdan s strani Organizacije ZN za industrijski razvoj

(*United Nation Industrial Development Organisation*, UNIDO). Dokument izpostavi BOT-projekte³, in sicer v sklopu sledečih poglavij: predstavitev BOT koncepta, faze BOT projektov, ekonomski okvir za BOT projekte, vloga vlade pri doseganju uspešnosti izvedbe projektov, prenos tehnologij in večanje zmogljivosti s pomočjo BOT projektov, javno naročanje, finančna in ekonomska presoja BOT projektov, definiranje tveganj in njihovo upravljanje, finančna struktura BOT projektov, pogodbe (o izvajanju, gradni, obratovanju vzdrževanju itn.), prenos lastništva in dejavniki, ki določajo uspeh projekta (*United Nation Industrial Development Organisation* 1996).

OECD (Organizacija za mednarodno sodelovanje in razvoj, *The Organisation for Economic Cooperation and Development*) je opredelila javno zasebna partnerstva kot pogodbeno sodelovanje med vlado (javnim partnerjem) in najmanj enim zasebnim partnerjem (vključno z upravljavci in vlagatelji), kjer zasebni partner izvede storitve skladno z navodili javnega partnerja, ohrani svoja pričakovanja po dobičku, medtem ko se glede prenosa tveganj partnerja dogovorita in je posledično uspešnost projekta odvisna od prenosa tveganj na zasebnega partnerja (OECD 2008).

IMF (2004) je javno-zasebno partnerstvo opredelil kot pogodbeno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, kjer zasebni sektor vzpostavi infrastrukturo in izvaja storitve, ki jih je sicer tradicionalno zagotavljal javni sektor (v glavnem gre za področje izgradnje in delovanja bolnišnic, šol, cest, mostov in predorov itn.). Država tako pridobi novo infrastrukturo oz. se povečajo naložbe v infrastrukturo brez zadolževanja ter hkrati poveča javnofinančne prihodke. Sodelovanje javnega sektorja naj bi prispevalo k večji učinkovitosti izvedbe in inovacij, kar skupaj rezultira v boljši kakovosti storitev in nižjih stroških. Za javni sektor takšna sodelovanja vodijo tudi na nova področja storitev, ki so jim bila prej nedostopna.

EIB (Evropska investicijska banka, *European Investment Bank*) (2004) navaja, da ne obstaja enotni evropski model javno-zasebnega partnerstva, niti ni opredelitev izraza samega. Omenjeno je vsekakor prednost, saj kaže na raznolikost obstoječih praks.

³ Ureditve javno-zasebnih partnerstev so predstavljene v poglavju 4.

V dokumentih EIB navaja sledeče glavne značilnosti javno-zasebnih partnerstev:

- partnerja skleneta pogodbo za nakup ali izvedbo storitev, kar pomeni, da javni partner pridobi storitev ali blago (infrastrukturo) in ne sredstev za nakup,
- določanje storitev na podlagi rezultatov in ne vložkov,
- plačila zasebnemu partnerju za izvedene storitve so odvisna od kakovosti dejansko dobavljenih storitev,
- projekti morajo biti načrtovani po posameznih fazah za celoten projektni cikel in hkrati morajo biti upoštevani celotni stroški za celotno življenjsko dobo projekta,
- si partnerja prizadevata za optimizacijo prenosa tveganj na zasebni sektor, kar temelji na načelu, da posamezno tveganje prevzame partner, ki ga lažje obvladuje,
- od zasebnega partnerja se pričakuje, da bo odgovoren za financiranje projekta (v celoti ali delno) ter
- treba je opredeliti različne modele plačil oz. uporabo različnih mehanizmov kot npr. ustvarjeni prihodki, plačila glede na razpoložljivost, zasedenost itn.

Evropska komisija je, glede na to, da ne obstaja definicija pojma, ki bi bila uradno sprejeta na ravni EU, v svoji Zeleni knjigi o javno-zasebnem partnerstvu opredelila slednjega kot *»sodelovanje med javno avtoriteto in gospodarstvom s ciljem zagotovitvi financiranje, izgradnjo, obnovo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture ali pri izvajanju storitev«* (European Commission 2004, 3). V nadaljevanju je Evropska komisija (2004) opredelila sledeče glavne značilnosti javno-zasebnih partnerstev:

- praviloma so dolgoročna sodelovanja, ki vključujejo sodelovanje javnega in zasebnega partnerja na različnih ravneh predvidena projekta,
- projekte praviloma financira zasebni sektor, medtem ko se lahko vključijo tudi javna sredstva (dovoljeno tudi v znatnem deležu),
- zasebni partner ima pomembno vlogo v različnih fazah projekta (zasnova, zaključek, izvajanje, financiranje), medtem ko se javni partner osredotoča predvsem na opredelitev ciljev in kakovosti storitev ter cenovno politiko (mora prevzeti tudi odgovornost za spremljanje teh ciljev) ter
- pomemben vidik predstavlja delitev tveganj med partnerjema, kjer ni nujno, da zasebni partner prevzame vsa tveganja. Vsak projekt je primer zase, saj je

treba za vsak projekt posebej določiti, obravnavati in porazdeliti tveganja med partnerja.

Finančno ministrstvo Združenega kraljestva Velike Britanije (v nadaljevanju HM Treasury) (HM Treasury 2000) je javno-zasebna partnerstva opredelilo kot dolgoročna partnerstva, kjer se združijo moči, da bi pridobili skupne prednosti. Obsegajo številna različna partnerstva:

- uvajanje zasebnega lastništva v javne inštitucije (združitve, ustanovitve itn.), s prodajo manjšinskega ali večinskega deleža,
- PFI (Zasebna finančna iniciativa, *Private Finance Initiative*) in ostali dogovori, kjer javni sektor preko sklenjene pogodbe pridobi kakovostne storitve, na podlagi izkušenj in znanj zasebnega partnerja, za daljše časovno obdobje kot npr. koncesije in franšize, medtem ko zasebni partner prevzame odgovornost za izvajanje javne službe, vključno z ohranjanjem, izboljšanjem ali izgradnjo potrebne infrastrukture ter
- prodajo javnih storitev za širši trg in druge partnerske dogovore, kjer se znanje in sredstva zasebnega sektorja uporabijo za izkoriščanje tržnega potenciala javnih sredstev.

Nacionalni svet za javno-zasebno partnerstvo Združenih držav Amerike (*National Council for Public Private Partnership of United States of America*) (2016) pravi, da je javno-zasebno partnerstvo pogodbeno razmerje med javnim (lokalni, regionalni ali državni nivo) in zasebnim partnerjem, v katerem partnerja opredelita prednosti, premoženje in tveganja, ki ju delita, z namenom izboljšanja izvajanja javnih storitev. Izpostavlja sedem pomembnih vidikov, ki bi jih javno-zasebna partnerstva morala vključevati oz. bi morali obstajati kot podlaga za izvajanje takih projektov.

- Priznane in spoštovane javne osebe naj se pridružijo projektu ter na ta način spreminjajo percepcijo javnosti.
- Potrebna je zakonska podlaga, ki podrobno opredeljuje vse možne postopke izvedbe, in mora biti zagotovljena transparentnost pri izvajanju projektov.
- Javni partner bi moral zagotoviti posebno ekipo za izvajanje projektov javno-zasebnega partnerstva, ki bi se morala osredotočiti na definiranje ciljev in obravnavo predlogov na podlagi najboljše vrednosti, ne najnižje cene.
- Treba je pripraviti pogodbo, ki vključuje podroben opis odgovornosti, tveganja in koristi obeh javnih in zasebnih partnerjev ter način reševanja sporov.

- Natančno je treba določiti denarni tok prihodkov (vse vire in oblike) za celotno obdobje partnerstva, in sicer v razumni in sprejemljivi višini.
- Izvedba takih projektov ima širok vpliv, zato je treba vključiti tudi zainteresirane javnosti (zaposleni pri sodelujočih partnerjih, novinarji, sindikati, interesne skupine itn.), da se zmanjša morebitna odpornost proti vzpostavitvi partnerstva.
- Da bi bilo partnerstvo dolgoročno uspešno, je pomembno, da sledimo načelu izbire »najboljše vrednosti« in imeti finančno sposobnega zasebnega partnerja.

Kompleksnost in obsežnost pojma javno-zasebno partnerstvo sta izpostavila Grimsey in Lewis (2007), ki menita, da je pomanjkanje jasne opredelitve pojma posledica tega, da javno-zasebna partnerstva zapolnjujejo obsežen prostor med klasičnimi projekti javnih naročil in popolno privatizacijo. Javno-zasebno partnerstvo opredelita kot dogovor, kjer zasebni partner oz. partnerji zagotavljajo infrastrukturo oz. podporo pri vzpostavitvi infrastrukture, kjer s pomočjo projektov javno-zasebnih partnerstev zasebni partner preko pogodbenega sodelovanja zagotovi izvajanje javnih storitev.

Webb in Pulle (2002) pravita, da javno-zasebna partnerstva ne moremo opredeliti natančno in hitro ter hkrati izpostavljata, da obstajajo številne oblike. Njuna groba definicija javno-zasebnega partnerstva pravi, da gre za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, ki je sklenjeno z namenom, da se prevzame načrtovanje, projektiranje, gradnja in/ali upravljanje projektov, ki bi jih sicer izvajal javni sektor. Kot glavne razloge, da se javni partnerji odločijo za sodelovanje v javno-zasebnih partnerstvih, navajata: potencialno dodano vrednost za vložen denar, hitrejša izvedba projektov, pridobitve zaradi inovacij ter izboljšane storitve brez denarnega vložka, še posebej v primeru, ko bi si javni partner moral izposoditi denar itn.

Burnett (2007) izpostavi skupni prispevek znanja in sredstev, da se z njimi vzpostavi javna infrastruktura oz. se zagotovi zadovoljevanje potreb v splošnem javnem interesu. Pomembno je, da partnerja/i prevzemajo tudi sorazmerni delež tveganj in koristi, glede na lastni vložek.

Wong (2005) izpostavi delitev odgovornosti za izvajanje javnih storitev med partnerja, kjer naj vsak od partnerjev v partnerstvo prispeva svoje najboljše sposobnosti in znanja, da se dosežejo maksimalni sinergijski učinki in dodana vrednost za splošno javnost.

Wong (2005) navaja sledečih pet ključnih elementov:

- enakovreden partnerski odnos skozi celoten proces, od pogajanj do izvedbe projekta,
- deljena odgovornost za izvedbo projekta pomeni, da bosta morala partnerja sodelovati za doseg ciljev,
- je treba uskladiti »zagon« javnega sektorja in »dobičkonosnost« zasebnega partnerja, torej uskladiti interese in cilje,
- sinergijski učinek med javnim in zasebnim sektorjem bo koristil izvedbi projekta preko združevanja znanj in spretnosti obeh partnerjev ter
- maksimalna javna korist kot končni cilj sklenitve partnerstva vključuje učinkovitost vlade, zmanjšanje stroškov za izvajanje javne službe (cenovno dostopnejša) in nižje življenjske stroške.

Peters (1998) navaja pet glavnih kriterijev, saj pravi, da definicija ne obstaja:

- partnerstvo vključuje vsaj dva partnerja, enega javnega in enega zasebnega,
- partnerja sprejemata odločitve samostojno (morebitna ovira je lahko večnivojska struktura javnih partnerjev),
- trajno, stabilno in dolgoročno vzpostavljeno razmerje, kjer je v fazi vzpostavitve pomembno opredeliti parametre in kriterije, na podlagi katerih bo partnerstvo delovalo skozi celotno dobo trajanja,
- vsak partnerjev mora prispevati svoj vložek (materialni ali nematerialni) k uspešnemu delovanju partnerstva in
- odgovornost za dosežene rezultate oz. za uspešnost partnerstva je prav tako deljena med partnerjema.

Linder (1999) navaja šest smeri oz. predstavlja pojem javno-zasebno partnerstvo kot:

- reformo upravljanja, s katero se bo povečala učinkovitost delovanja javne uprave,

- spremembo pogleda na projekte (javne projekte optimiziramo tako, da so ekonomsko upravičeni tudi brez pomoči javnega sektorja),
- moralno prenovo zaposlenih v javnem sektorju (prevzamejo lastnosti zaposlenih pri zasebnem sektorju),
- prenos tveganj iz javnega na zasebnega partnerja v zameno za dobiček,
- prestrukturiranje javnih služb (zmanjšati preobremenjenost in količino dela) in
- delitev oblasti (se uvede horizontalni princip organizacije in odločanja, namesto vertikalnega).

V 90-ih letih so bila javno-zasebna partnerstva prepoznana kot glavno orodje za izvajanje javnih politik, in sicer kot stroškovno učinkovit in efektiven mehanizem.

Javno-zasebna partnerstva omogočajo, da se:

- dosežejo učinki s pomočjo združevanja javne in zasebne komponente lokalnih skupnosti,
- reformirajo lokalne javne storitve na način, da postanejo bolj dostopne in bolje zadovoljijo potrebe skupnosti,
- razvije stroškovno učinkovit način izvedbe storitev, kjer se uporabijo javni in zasebni viri ter
- izdelajo bolj fleksibilen način odločanja v javnem sektorju, ki prinaša višjo kvaliteto v procesu odločanja itn. (Osborne v Osborne 2000).

Javno-zasebna partnerstva združijo različne motive, vrednote in cilje, kar lahko stimulira partnerje k debati in uspešnemu sodelovanju. Hkrati lahko vodi v konflikt, ko partnerji nimajo istih vrednot in ciljev ter so hkrati neprilagodljivi (Carroll in Steane 2000).

Do internacionalizacije javno-zasebnih partnerstev je prišlo oz. prihaja s pomočjo več procesov/pristopov.

- Prenos politik vodilnih organizacij/držav, ki so vzor in navdih manjšim organizacijam/državam.

Manjše države sledijo večjim (npr. Veliki Britaniji, ZDA, Avstraliji itn.), medtem ko se tudi večje države učijo od drugih večjih držav. Zgodi se lahko tudi, da postane priporočilo ene države »obvezno branje« za ostale. Dokument *“A New Approach to*

Public-Private Partnerships”, objavljen s strani HM Treasury, je prepoznan kot osnovno gradivo na področju izvajanja javno-zasebnih partnerstev.

- Vodilne mednarodne organizacije definirajo nove (učne) pristope na mednarodni ravni.

Na temo javno-zasebnih partnerstev so tako objavile več dokumentov organizacije kot npr. Svetovna banka, OECD, EIB itn.

- S pomočjo diseminacije primerov dobrih praks.

Obstaja velik interes po beleženju in objavljanju priporočil in primerov dobrih praks s strani različnih akterjev, na različnih ravneh kot npr. OECD, vodilne svetovne univerze, EIB, posameznih raziskovalcev itn.

- Podjetja/organizacije delujejo po celem svetu na že uporabljenih principih in metodah.

Vodilna podjetja na področju javno-zasebnih partnerstev na svetovnem nivoju nudijo svoje storitve povsod po svetu in s tem se prenašajo njihove izkušnje. So del »mega projektov« in s tem imajo dostop tudi do izkušenj ostalih »velikih igralcev«.

- S poročili svetovalnih agencij in akademskih raziskav.

Svetovalne družbe (npr. Deloitte in Ernst & Young) imajo številne izkušnje pri projektih javno-zasebnih partnerstev in njihovi svetovalci lahko svetujejo vladam, ostalim večjim podjetjem, organizacijam, itn. Prav tako se nekateri odločijo in izdajajo poročila, priporočila itn. S pomočjo slednjega lahko vplivajo tudi na oblikovanje politik na višjih nivojih, saj lahko pripravljalci dokumentov vzamejo njihove dokumente kot priporočila (Hodge in Greve 2013).

Razvoj javno-zasebnih partnerstev je povezan z novim javnim menedžmentom, ki se je v različnih državah pojavil v različnih oblikah s sledečimi skupnimi točkami:

- decentralizacija funkcij in odgovornosti vlade,
- ločevanje odgovornosti za nakup javnih storitev od tiste za izvajanje,
- merjenje uspešnosti javnih storitev s pomočjo spremljanja outputov (učinkov),
- oddaja izvedbe javnih storitev zasebnim izvajalcem,
- privatizacija javnih storitev (javnega sektorja) in
- promocija partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem (Drewry 2000; Yescombe 2007).

2.1.1 Opredelitev pojma v slovenskem pravu

Trenutno je javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji opredeljeno v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), medtem ko je bilo v preteklosti sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem opredeljeno v Zakonu o gospodarskih javnih službah (ZGJS) in Zakon o zavodih (ZZ), vendar je bilo to sodelovanje v preteklosti, glede na danes, bolj omejeno.

ZJZP (2. člen) definira javno-zasebno partnerstvo 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, oz. drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oz. drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oz. v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu«.

Slovenija je s sprejetjem ZJZP sledila smernicam EU, ki so narekovale normativno ureditev javno-zasebnih partnerstev. Vendar Evropska komisija hkrati izpostavila, da želi zagotoviti učinkovito konkurenco, ne da bi pri tem omejevala manevrski prostor za pripravo inovativnih in pogosto tudi zapletenih projektov, kar je pokazala z zadržanostjo do sprejetja natančne zakonske opredelitve (Ferk 2014).

Že poimenovanje četrtega poglavja ZJZP »Načini spodbujanja javno-zasebnega partnerstva« da vedeti, da je namen zakonske podlage spodbujanje bolj pogoste uporabe instrumenta javno-zasebno partnerstvo.

Pomemben vidik javno-zasebnih partnerstev predstavljajo tveganja (podrobneje opredeljena v nadaljevanju), ki morajo biti razporejena med partnerja, in sicer tako, da jih nosi tista stranka, ki jih lažje obvladuje. *»Če izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje, ne glede na poimenovanje oz. ureditev posebnega zakona, ni javno-zasebno partnerstvo«* (ZJZP, 15. člen).

Poleg veljavne zakonodaje Ferk (2014) predlaga, na podlagi izkušenj drugih držav (Nemčija, Grčija, Portugalska itn.), da bi bilo dobro razmisliti in vzpostaviti neko posebno strokovno skupino na nivoju vlade (poudarek na sodelovanju kompetentnih strokovnjakov), ki bi operativno sodelovala pri izvedbi zahtevnejših pilotnih projektov ter na tej osnovi pripravila tudi priporočila za bodoče vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev. V Grčiji tako poznajo npr. sekretariat za javno-zasebna partnerstva, na Poljskem posebno agencijo, kjer ima prvi široke pristojnosti in visoko stopnjo avtonomije ter druga samo pristojnosti na področju promocije, organizacije izobraževanj in pripravi vodnikov dobre prakse.

V Sloveniji se kažejo pozitivni učinki uveljavitve ZJZP-ja na zavedanju javnega sektorja, da je možna izvedba določenih projektov v sodelovanju z zasebnimi partnerji (so bolje zakonsko opredeljeni kot v preteklosti in kot takim jim javni uslužbenci raje implementirajo oz. se jih poslužujejo). Iz nekoliko ohlapnejše opredelitve, kaj javno-zasebno partnerstvo je, pa izhaja prednost, da se bo na podlagi različnosti praktičnih primerov izoblikovala širša praksa (Ferk 2014).

2.1.2 Opredelitev pojma po pravu EU

V evropskem pravnem redu na primarni ravni ne obstajajo viri, ki bi neposredno obravnavali in opredelili javno-zasebno partnerstvo. Obstajajo priporočila, sporočila, mnenja različnih organov, ki jih obravnavajo.

Ferk (2014) navaja, da je EU pričela z obravnavo predvsem v zadnjem desetletju, kjer so javno-zasebna partnerstva dobila zagon za razvoj po uveljavitvi Maastrichtskih kriterijev⁴, ki so predvidevali sodelovanje zasebnega in javnega

⁴ Ekonomski konvergenčni (Maastrichtski) kriteriji so: (i) doseganje visoke stopnje stabilnosti cen oz. stopnja inflacije ne sme za več kot 1,5 odstotnih točk presegati povprečja stopnje inflacije treh držav članic, ki so dosegle najboljše rezultate glede stabilnosti cen; (ii) vzdržnost položaja javnih financ, kar pomeni, da javno-finančni primanjkljaj ne sme presegati 3% BDP in javni dolg ne sme presegati 60% BDP; (iii) trajnost konvergence oz. dolgoročne obrestne mere ne smejo presegati povprečja obrestnih mer treh držav članic z najnižjo stopnjo inflacije za več kakor 2 odstotni točki; (iv) upoštevanje

sektorja z namenom, da se zmanjšajo javno-finančni primanjkljaj in javni dolg držav, ki so se želele vključiti v ekonomsko in monetarno unijo.

Leta 1997 je bilo objavljeno sporočilo Evropske komisije (1997), ki je države članice pozvala k uporabi javno-zasebnih partnerstev, da bi se pospešila izvedba prometnih infrastrukturnih projektov. V letu 2000 je bilo z njene strani objavljeno Obrazložitevno sporočilo o koncesijah po evropskem pravu, kjer je bil pojasnjen pojem koncesije storitve (Evropska komisija 2000). Koncesije so bile sicer predhodno obravnavane v Direktivi 93/37/EEC.

Leta 2003 so bile s strani Evropske komisije, Generalnega direktorata za regionalno politiko, izdane Smernice za uspešna javno-zasebna partnerstva. V njih so navedeni sledeči štiri razlogi, ki promovirajo uporabo javno-zasebnih partnerstev:

- zagotavljanje dodatnih virov financiranja,
- zagotavljanje alternativnih sposobnosti upravljanja in implementacije (izvedbe) za projekte,
- zagotavljanje dodane vrednosti za končne uporabnike in širšo javnost ter
- zagotavljanje boljše identifikacije potreb in optimalnega izkoriščanja virov (Evropska komisija 2003).

Evropska komisija (2003) je hkrati izpostavila naslednje temeljne poudarke:

- zagotavljanje prostega dostopa na trg in poštene konkurence,
- zavarovanje javnega interesa in hkrati doseganje maksimalne dodane vrednosti (načelo gospodarnosti),
- opredelitev optimalnega načina financiranja (omogočiti trajnostno izvajanje projektov in onemogočiti doseganje nesorazmernih dobičkov) in
- izbira optimalnega modela javno-zasebnega partnerstva za vsak posamezni projekt.

normalnih mej nihanja, predvidenih z mehanizmom deviznih tečajev ERM II, vsaj dve leti, brez devalvacije valute (Banka Slovenije 2016).

Leta 2004 je bila s strani Evropske komisije izdana Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih in pravu EU na področju javnih naročil in koncesij. V njej je javno-zasebno partnerstvo opredeljeno kot *»oblika sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti financiranje, gradnjo, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture ali zagotavljanju storitev«* (Evropska komisija 2004, poglavje 1.1., odstavek 1). V okviru partnerstev opredeli dva načina možnega sodelovanja:

- javno-zasebna partnerstva, ki so čiste pogodbene narave (temelj samo pogodbene obveznosti) in
- institucionalizirana javno-zasebna partnerstva (temelj je pravna oseba).

Poleg standardnih postopkov izbire izvajalcev (odprt postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in postopek s pogajanjem) je bil predstavljen še postopek konkurenčnega dialoga⁵, ki znotraj javno-zasebnih partnerstev javnemu partnerju omogoča večjo fleksibilnost v fazi izbora v primerih, in sicer v posebej kompleksnih primerih (Evropska komisija 2004).

Komisija je leta 2004 v Zeleni knjigi pozvala zainteresirane stranke, da podajo komentarje k vsebini ter na podlagi povratnih informacij v naslednjih letih sprejela med drugim tudi:

⁵ Postopek konkurenčnega dialoga se lahko vedno uporabi za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe (ne glede na obliko in ureditev postopka javno-zasebnega partnerstva). Javni partner začne postopek konkurenčnega dialoga z javnim razpisom, v katerem navede cilje in potrebe, vezane na projekt. Javni partner v prvi fazi konkurenčnega dialoga izbere kandidate, s katerimi v drugi fazi postopka vodi dialog, namenjen ugotovitvi in opredelitvi sredstev ter najprimernejših rešitev za zadovoljitev ciljev in potreb javnega partnerja. V tem dialogu lahko javni partner z izbranimi kandidati razpravlja o vseh vidikih projekta ter rešitve po potrebi med seboj primerja, vendar je ključno, da se zagotoviti enakopravno obravnavanje vseh kandidatov. Ne glede na omenjeno pa javni partner drugim kandidatom v postopku konkurenčnega dialoga ali drugim osebam ne sme razkriti predlagane rešitve ali drugih zaupnih informacij, če nima pisne privolitve osebe, od katere je pridobil informacije. Če se predvidi v razpisu, je lahko več zaporednih faz znotraj enega postopka konkurenčnega dialoga. Ko je dialog zaključen, javni partner o tem obvesti vse sodelujoče kandidate in jih pozove, da predložijo ponudbe. Prispele ponudbe se oceni na podlagi meril iz javnega razpisa in se izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo (ZJZP).

- Sporočilo Komisije o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij,⁶
- Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih,⁷
- Razlagalno sporočilo o uporabi zakonodaje Skupnosti v zvezi z javnimi naročili in koncesijami za institucionalizirana javno-zasebna partnerstva⁸ itn.

Hkrati je javno posvetovanje o Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij pokazalo, da je treba urediti institucionalizirana javno-zasebna partnerstva, saj odsotnost pravne podlage povečuje možnost negativnega vpliva na uspeh takšnih projektov (Evropska komisija 2008).

Leta 2009 je bilo izdano Sporočilo Komisije o sproščanju zasebnih in javnih investicij za okrevanje in dolgoročne strukturne spremembe: razvoj javno-zasebnih partnerstev, kjer je bilo izpostavljeno, da lahko javno-zasebna partnerstva pripomorejo k:

- spodbujanju projektov v javnem interesu, še posebej na področju infrastrukture in čezmejnih javnih storitev,
- delitvi finančnih tveganj in zmanjšanje stroškov infrastrukture, ki jih ponavadi v celoti financira javni sektor,
- spodbujanju trajnostnega razvoja, inovacij, raziskav in razvoja s pomočjo konkurence in zavez iz zasebnih podjetij ter

⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions.* Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0569&from=sl>.

⁷ *Commission interpretative communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives.* Dostopno prek [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)&from=SL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0801(01)&from=SL).

⁸ *Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP).* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_en.pdf.

- povečanju tržnih deležev evropskih podjetij pri javnih naročilih v državah zunaj Evropske unije (Evropska komisija 2009).

Pomembne so tudi v nadaljevanju navedene direktive, saj urejajo področje javnega naročanja in podeljevanja koncesijskih pogodb:

- Direktiva 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb⁹,
- Direktiva 2014/24/EU o javnem naročanju¹⁰ in
- Direktiva 2014/25/EU o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES¹¹.

Ko je bila sprejeta Direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb, je bil na ravni Evropske unije definiran pojem koncesij, in sicer dve obliki: koncesije za gradnje ali koncesije za storitve. *»Koncesija za gradnje pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov izvedbo gradenj zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe gradenj, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom. /.../ koncesija za storitve pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo, s katero eden ali več javnih naročnikov opravljanje in upravljanje storitev, razen izvajanja gradenj iz točke (a), zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom«* (Direktiva 2014/23/EU, 5. člen, točka 1).

⁹ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:094:FULL&from=EN>.

¹⁰ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>.

¹¹ Directive 2014/25/EU of The European Parliament and of The Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=SL>.

Omenjena direktiva tudi natančno definira tveganja oz. prenos tveganj, in sicer se ob podelitvi koncesije za gradnje ali storitve » *operativno tveganje pri izvajanju teh gradenj ali storitev prenese na koncesionarja in vključuje tveganje, povezano s povpraševanjem, ali tveganje, povezano z dobavo, ali oboje*« (Direktiva 2014/23/EU, 5. člen, točka 1).

2.1.3 Opredelitev po pravu Velike Britanije

Združeno kraljestvo Velike Britanije je bilo zadnjih dvajset let vodilna država na področju modernizacije javne infrastrukture in storitev, ki so bile financirane s pomočjo sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. V uspešnih javno-zasebnih partnerstvih pridobi javni sektor disciplino, spretnosti in strokovno znanje s strani zasebnega partnerja (HM Treasury 2012).

V Združenem kraljestvu Velike Britanije so najprej uporabljali izraz *Private Finance Initiative* (PFI), ki ga je nato zamenjal izraz *Public Private Partnership* (PPP). Z uvedbo pojma PPP so želeli doseči sledeče:

- združiti vse projekte, povezane z izvajanjem javnih služb in zagotavljanjem javne infrastrukture, na enem mestu (oblike PFI, joint ventures, koncesije, outsourcing, prodaja državnih deležev v lastništvu podjetij itn.),
- pojem javno-zasebnega partnerstva ločiti od privatizacije ter
- je Vlada želela predstaviti koncept PPP kot svež in inovativen pristop k reševanju težav (HM Treasury 2000).

Pomembno je torej razlikovati pojma javno-zasebno partnerstvo in privatizacija. Pri prvem gre za (a) transfer sredstev, (b) javni partner ohrani odgovornost za vodenje politike in obseg storitev ter (c) se tveganja delijo, pri drugem gre za (a) prenos lastništva sredstev, (b) javni partner ohrani samo zakonodajno funkcijo in se (c) javni partner umakne. Pri slednjem je prisoten seveda interes lastnikov (Horvat v Zalokar 2009).

2.2 Temeljna načela javno-zasebnih partnerstev

Temeljna načela, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju javno-zasebnih partnerstev, so:

- načelo enakosti,
- načelo transparentnosti,
- načelo sorazmernosti,
- načelo uravnoteženosti,
- načelo konkurence,
- načelo procesne avtonomije,
- načelo subsidiarne odgovornosti in
- načelo sodelovanja (ZJZP).

Načelo enakosti zagotavlja, da javni partner med zasebnimi kandidati ne razlikuje in se ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo diskriminacijo (krajevno, predmetno, osebno diskriminacijo kandidatov itn.) (ZJZP).

Načelo transparentnosti se nanaša predvsem na delovanje javnega partnerja, ki mora zagotoviti čim večjo možno stopnjo transparentnosti. *»Vsi kandidati morajo imeti dostop do enakih podatkov /.../. Izvajalec javno-zasebnega partnerstva mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku«* (ZJZP, 13. člen).

Načelo sorazmernosti pravi, da sme javni partner uporabiti *»le tiste ukrepe za dosego z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določenega cilja, ki: objektivno vodijo do tega cilja, najmanj omejijo oz. prizadenejo zasebnega partnerja /.../, so po svojem obsegu in posledicah primerljivi s pomenom cilja«* (ZJZP, 14. člen).

Načelo uravnoteženosti *»zagotavlja uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega in zasebnega partnerja. Zagotavljanje javnega interesa /.../ je v pristojnosti javnega partnerja /.../«* Tveganja nosi stranka, ki jih najlažje obvladuje, kjer je pogoj za obstoj pravno-zasebnega partnerstva, da del poslovnega tveganja

(tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oz. tveganjem razpoložljivosti) nosi zasebni partner (ZJZP, 15. člen).

Načelo konkurence pravi, da javni partner ne sme omejevati konkurence med kandidati ter mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oz. preprečevanju omejevanja konkurence (ZJZP).

Načelo procesne avtonomije pravi, da lahko stranke pogodbeno razmerje javno-zasebnega partnerstva prosto urejajo (kot obligacijsko razmerje), razen če ni s predpisi drugače določeno. Za reševanje se uporabi arbitražna, razen če ni z zakonom drugače določeno (ZJZP).

Načelo subsidiarne odgovornosti nalaga partnerjem, da morajo projekt *»izvajati neprekinjeno, nemoteno in enakopravno do vseh uporabnikov in drugih udeležencev ter skladno z vnaprej določenimi pogoji in standardi, kar se podrobno uredi v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu«*, kjer omenjeno velja tudi v primeru, ko javni partner prenese izvajanje na zasebnega partnerja. Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam, hkrati ima v razmerju do izvajalca pravico do povračila škode in vseh stroškov, ki so s tem nastali (ZJZP, 18. člen).

Načelo sodelovanja nalaga javnemu partnerju, da *»pomaga izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter raznih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti /.../«* (ZJZP, 19. člen).

2.3 Umestitev javno-zasebnih partnerstev v teoretičen okvir

2.3.1 Umestitev

Države in njihove javne uprave se trudijo dosegati zastavljene cilje, ki niso vedno doseženi na optimalen način. Da bi izboljšali delovanje in povečali učinkovitost se poslužujejo reform. *»Reforme so posledica sprememb političnih sistemov, družbeno-ekonomskih pritiskov, volje političnih odločevalcev, drugih kriznih dogodkov in*

samega upravnega sistema» (Pollit in Bouckaert v Žirovec 2011, 48). Reforme javnega sektorja so posledica notranjih (proračunske težave, zahteve po kvalitetnih storitvah, spremembe politične kulture, demografske spremembe in zapuščina predhodnih reform) in zunanjih dejavnikov (globalizacija, tehnološka revolucija itn.) (Kernaghan v Žirovec 2011).

Reforma javnega menedžmenta lahko vodi k večjim prihrankom v javni potrošnji, višji kvaliteti javnih storitev, višji učinkovitosti in efektivnosti vladnih ukrepov, krepitvi nadzora politikov na birokracijo, večji odgovornosti vlade volivcem itn. (Pollit in Bouckaert v Pintar 2015).

Tekom reformiranja javnega sektorja, v zadnjih 25-ih letih, je postal prepoznaven novi javni menedžment, ki je, po navajanju Hooda (1991), povezan s štirimi administrativnimi megatrendi:

- poskus zmanjšati javno porabo z vidika javne potrošnje in stroškov zaposlenih v javnem sektorju (Dunsire in Hood v Hood 1991),
- premik k privatizaciji in kvazi privatizaciji, s poudarkom na subsidiarnosti¹² pri zagotavljanju storitev (Hood in Schuppert v Hood 1991; Dunley v Hood 1991),
- razvijati avtomatizacijo postopkov, še posebej tam, kjer je vključena v izvajanje storitev informacijska tehnologija in
- razvijati mednarodno agendo, ki je osredotočena na splošna vprašanja javnega menedžmenta, oblikovanja politik itn.

Hood (1991) navaja tri skupine vrednot javnega menedžmenta (sigma, theta in lambda vrednosti), kjer novi javni menedžment poudarja sigma vrednote (varčnost pri uporabi resursov za doseganje zadanih ciljev). Uporaba novih prijemov in prenos znanj v javni sektor so začeli kazati dobre rezultate, vendar so se pojavila tudi vprašanja, ali so bile ob tem spoštovane theta vrednote (doseči poštenost, iskrenost, vztrajnost itn.). Javno-zasebna partnerstva so ena izmed oblik partnerstev, torej tudi eno izmed možnih orodij, ki jih države uporabljajo za doseg svojih ciljev, ko želijo

¹² Če neko nalogo lahko izvedeta višji in nižji nivo oblasti enako kvalitetno in z enakimi stroški, naj to izvede nižji nivo oblasti, ker je bližje skupnosti (ljudem).

hkrati doseči ekonomsko učinkovitost in zadosten nivo kakovosti izvajanja storitve (Pintar 2015). Novi javni menedžment je opisan v nadaljevanju.

Kontekstualno lahko javno-zasebna partnerstva umestimo tudi glede na stopnjo privatizacije, ki je smatrana za enega glavnih elementov novega javnega menedžmenta (Savas 2000). Savas (ibid.) privatizacijo umesti med oblike delegirane dejavnosti. Privatizacija in stopnje privatizacije so opisane v nadaljevanju.

Izredno pomemben del javno-zasebnih partnerstev so tveganja oz. dogovor med partnerjema(ji), kdo bo prevzel katera tveganja, saj so neposredno z njimi povezani stroški posameznega partnerja. Teorija transakcijskih stroškov se ukvarja z učinkovitostjo transakcij oz. v primeru javno-zasebnih partnerstev z ekonomsko smiselnostjo prenosa dejavnosti iz enega na drugega akterja (Pintar v Pintar 2015). Npr. najem posojila je dražji za zasebnega partnerja, zato so tudi stroški v primeru prevzema tega tveganja višji za slednjega, kar pomeni, da bo želel višje nadomestilo za prevzem tega tveganja, kot bi ga dobil javni partner, če bi prevzel to tveganje. Vezano na omenjeno bo v nadaljevanju predstavljena teorija transakcijskih stroškov.

2.3.2 Novi javni menedžment

2.3.2.1 Splošna opredelitev

Reforme javnega sektorja so se pričele izvajati sredi 60-ih let, medtem ko o pričetku reform v smislu novega javnega menedžmenta govorimo ob koncu 70-ih in na začetku 80-ih let, ko so postajali proračunski deficiti neobvladljivo visoki ter so bile potrebne korenite spremembe za izhod iz slabe situacije. Razmah idej novega javnega menedžmenta je bil dosežen v začetku 90-ih let (Ferfila 2007). Pojavila se je potreba po »nevidni roki« tržnega urejanja (ključna ideja novega javnega managementa), kjer naj bi s pomočjo menedžerskih metod in tehnik dvignila učinkovitost javnega sektorja (Rus 2001). Huges (v Žirovec 2011) navaja, da se je pojavil novi model menedžmenta v javnem sektorju v najrazvitejših državah in v številnih državah v razvoju v začetku leta 1990. Novi javni management se je najprej uveljavil v anglosaksonskem prostoru (ZDA, Nova Zelandija in Avstralija) ter je preko

Velike Britanije zajel tudi evropski prostor (Nizozemska, Nemčija, Francija, Švica, Švedska) (Ferfila 2007).

Prvi zametki novega javnega menedžmenta so tako povezani z Veliko Britanijo in ZDA, kjer takratna premierka Margaret Thatcherjeva in predsednik Ronald Regan nista bila zagovornika takrat obstoječega javnega sistema, ki je bil preveč ortodoksen. Skupaj s svetovalci sta se nagibala k bolj »gospodarno naravnanim« pristopom, kar je bilo na začetku 90-ih označeno kot novi javni menedžment (oz. *Re-inventing Government* v ZDA) (Politt in Dan 2011).

Pollitt (2007) opredeli novi javni menedžment na dveh stopnjah:

- na višji stopnji kot generalno teorijo ali doktrino, ki pravi, da se javni sektor lahko izboljša v primeru, da prevzame koncepte, tehnike in vrednosti iz gospodarstva;
- v vsakodnevnem življenju kot skupek določenih konceptov in prakse, ki:
 - poudarja uspešnost na podlagi merjenja rezultatov,
 - daje prednost malim, specializiranim (razčlenjenim) enotam znotraj organizacije, v primerjavi z velikimi oblikami,
 - uporablja hierarhične relacije kot glavni način koordiniranja,
 - uporablja tržne mehanizme, vključno z javnimi razpisi (konkurenčnost), plačilom delovne uspešnosti itn. ter
 - poudarja, da je treba uporabnike storitev obravnavati kot »stranke/kupce« in uporabljati med drugim tudi tehnike za spremljanje in izboljšanje kakovosti izvedenih storitev.

Hood (1991) je opredelil bistvo novega javnega managementa v sedmih točkah:

- je usmerjen v profesionalni management javne uprave (navodila so jasno podana s strani točno določene osebe za točno določeno osebo, kar omogoča pregled odgovornosti),
- določeni so standardi in merjenja uspešnosti (cilji in indikatorji uspeha so določeni, zaželeno je, da v kvantitetni obliki) (Day in Klein v Hood 1991; Cater v Hood 1991),
- večji poudarek na kontroli outputov (alokacija resursov in povezava z doseženo uspešnostjo),

- premik k decentralizaciji javnega sektorja (delitev monotonih enot v manjše enote, ki so bile vezane na posamezen produkt/storitev),
- premik k večji konkurenčnosti v javnem sektorju (terminske pogodbe in javna naročila),
- poudarek na prenosu modela menedžmenta iz zasebnega sektorja (doseči večjo fleksibilnost v zaposlovanju, uporabiti boljše PR tehnike itn.) ter
- poudarek na boljši disciplini in gospodarni rabi virov (zmanjšanje neposrednih stroškov, višanje delovne discipline, upiranje zahtevam sindikatov itn.).

Kovač (v Žirovec 2011) navaja deset načel novega javnega menedžmenta, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju (povzema jih po delu Reinventing government, Osborne in Gaebler 1992): usmerjanje namesto izvajanja, usmerjenost k uporabnikom, poslanstvo in strateški management, učinkovitost in uspešnost dela, naravnost k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, konkurenčnost, preventivno in proaktivno delovanje eter tržni mehanizmi.

Brezovšek (Farnham in Horton v Brezovšek 2000) navaja tri glavne smeri novega javnega menedžmenta:

- neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor,
- uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor ter
- načela kot sredstvo za preobrazbo birokratske paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast.

Novi javni menedžment je želel z reformo izboljšati javni sektor, predvsem vnesti tržne principe, katerih cilj bi bilo bolj učinkovito delovanje in organiziranje javne uprave, med drugim tudi izvajanje javnih služb. Kljub temu, da je prvi »val« novega javnega menedžmenta spodbudil liberalizacijo trga in večjo konkurenčnost (posledično prispeval tudi k privatizaciji javnega sektorja), so se kmalu pokazale slabosti pri kakovosti izvajanja storitev. Temu je sledila uvedba nadzora (javne agencije), da je lahko država zaščitila svoje interese (Ferk 2014). Tržno okolje naj bi vzpodbudilo višji nivo storitev in nižje cene, vendar se to pogosto ni zgodilo, nasprotno, prišlo je do padca kakovosti izvedbe storitev in višanja cen (Pirnat 1997). Dodatne slabosti liberalizacije in privatizacije javnega sektorja so se pokazale ob

pojavo finančne krize leta 2008, ko se je zmanjšalo zaupanje v moč prostega trga in konkurence (posredovanje s strani države preko državnih intervencij) (Ferk 2014).

Pollitt in Dan (2011) sta opravila meta raziskavo o vplivu novega javnega menedžmenta v evropskih državah in Evropski komisiji (v Sloveniji, Bolgariji, na Cipru in Malta ni bilo vključenih javnih subjektov). V raziskavo je bilo vključenih preko 520 študij, kjer so pridobivali podatke s terena (strokovni sodelavci v posameznih državah) ter iz že opravljenih in objavljenih raziskav (Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration, Governance, Public Administration Review, OECD, Svetovna banka itn.).

Izsledki so pokazali, da je bilo v velikem številu študij navedeno, da so zaznali negativne spremembe na učinke, rezultate in/oz. procese/aktivnosti. Veliko študij opravljenih študij (v tabelah je ena enota ena študija oz. kot navajajo avtorji en vnos) je izkazovalo majne spremembe (ali celo nič sprememb). Omenjeno je bilo zabeleženo v več kot 30 % pri rezultatih (*outcome*), 27 % za učinke (*output*) in več kot 23 % za procese/aktivnosti. Avtorji potrdijo rezultate kot logične, saj je težje spremeniti dolgoročne rezultate kot npr. takojšnje učinke. Rezultati analize so prikazani v tabeli 2.1 (Pollitt in Dan 2011).

Tabela 2.1: Povzetek vplivov reform novega javnega menedžmenta v Evropi

Pozitivne/ negativne spremembe	So se izboljšale		So se poslabšale		Nespremenjeno oz. nezaznavna sprememba		Skupno število enot
	Število enot	%	Število enot	%	Število enot	%	
Količina vnosov							
Rezultati (<i>outcomes</i>)	25	43,9	13	22,8	19	33,3	57
Učinki (<i>outputs</i>)	87	53,4	32	19,6	46	27,9	165
Proces/ aktivnost	373	57,9	119	18,5	152	23,6	644

Vir: Pollitt in Dan (2011, 31).

Tabela 2.2: Povzetek pridobljenih podatkov o učinkih

Pozitivne/ negativne spremembe	So se izboljšale		So se poslabšale		Nespremenjeno oz. nezaznavna sprememba		Skupno število enot
	Število enot	%	Število enot	%	Število enot	%	
Vrsta učinkov (outputs)							
Količina učinkov in storitev	20	71,4	4	14,3	4	14,3	28
Kvaliteta in storitev	16	43,2	10	27,0	12	31,6	38
Učinkovitost in produktivnost	39	54,2	11	15,3	23	31,5	73
Ostalo	12	42,9	7	25,0	9	32,1	28

Vir: Pollitt in Dan (2011, 32).

Večina zaznanih pozitivnih rezultatov se nanaša na spremembe v procesih, vendar pa večina ni bila kvantitativno opredeljena, ampak samo zaznana kot pozitivna sprememba brez navedenih učinkov in rezultatov kot npr. uveden nov ali izboljšan obstoječ proces, vendar pa ni bilo predeljeno kaj to pomeni in v povezavi s katerim standardom (Pollitt in Dan 2011).

Iz odgovorov vezanih na učinke je bilo ugotovljeno:

- večji del raziskav se je osredotočalo na vpliv reform o javnega menedžmenta na učinkovitost in produktivnost (73 enot) kot na spremembe v kakovosti (38 enot) in količino rezultatov (28 enot),
- pri učinkih je bilo zabeleženih več subjektov, ki so doživeli pozitivne spremembe, v primerjavi s številom tistih, ki niso zaznali sprememb oz. se je stanje celo poslabšalo ter
- na kompleksnost ocenjevanja in primerjanja stanja prej in potem kaže tudi podatek, da je bilo več ocenjenih enot z vidika učinkovitosti in kvalitete kot kvantitete (Pollitt in Dan 2011).

Iz podatkov v omenjenih tabelah bi zagovorniki novega javnega menedžmenta lahko trdili, da so vplivi novega javnega menedžmenta pozitivni (število učinkov, kjer se je stanje izboljšalo), medtem ko bi nasprotniki in/ali skeptiki lahko trdili, da so vplivi negativni (rezultati kažejo, da se vpliv sprememb ne zazna oz. se je stanje poslabšalo). Vsekakor lahko na podlagi omenjenega sklepamo, da je zelo težko oceniti vpliv novega javnega menedžmenta in da ne smemo delati prehitrih zaključkov (Pollitt in Dan 2011).

Stephen P. Osborne v zborniku »The New Public Governance?« predpostavi, da je novi javni menedžment samo nek prehodni režim oblikovanja in izvedbe javnih politik, in sicer na poti od klasične uprave proti menedžmentu nove javne vrednosti (Lopižić 2012).

Dunleavy in ostali (2005) so leta 2005 potrdili zaton novega javnega menedžmenta, kljub temu, da sta bili kognitivna in reformna shema še ponekod v uporabi in so se nekateri elementi še razvijali. Glavnina koncepta je bila ovržena, saj ni prinesla rezultatov oz. avtorji pravijo, da je vodila v katastrofo.

Menedžment javne vrednosti je ena izmed smeri, ki se je pojavila po novem javnem menedžmentu. Novi javni menedžment se je pojavil kot odgovor na neučinkovitost tradicionalnega modela upravljanja, medtem ko se je menedžment javne vrednosti pojavil kot odgovor na ozko egoistično usmerjenost novega javnega menedžmenta (Stoker v Žirovec 2011). Menedžment javne vrednosti je koncept, ki v tradicionalno birokratsko organizacijo vpleta novi javni menedžment (Smith in Fingar v Žirovec 2011).

2.3.2.2 Privatizacija

Pojem privatizacije lahko hitro vzbudi ostre odzive, ne glede na to, kako nanj gledamo. Privatizacija zajema veliko različnih idej in politik, ki so si lahko zelo podobne ali skrajno nasprotne, ter jo lahko razumemo kot:

- idejo (razlikovanje med javnim in zasebnim, meja med javnim in zasebnim, povezava s konceptom privatizacije, politični pomen itn.),

- teorijo in retoriko (ekonomske teorije, privatizacija kot prenos lastništva ali prenos ekonomskih funkcij, krepitev vloge skupnosti itn.) ter
- politično prakso (politični konteksti, uporaba privatizacije itn.) (Starr 1988).

OECD (2016) definira privatizacijo kot prenos lastništva in nadzora vladnih ali državnih sredstev, podjetij in dejavnosti, na zasebne vlagatelje. V širšem pomenu gre lahko tudi samo za izvajanje storitve s strani zunanjih partnerjev.

Savas (2000) definira privatizacijo kot manjšanje vloge vlade (države) in večanja vloge zasebnih družbenih institucij pri zadovoljevanju potreb ljudstva, torej se bolj zanašamo na zasebni sektor kot na vlado. Poda več oblik privatizacije. Tabela je podana v angleškem jeziku (original) zaradi delikatne terminologije (kot videno v Pintar 2015). Savas javno-zasebna partnerstva umesti med delegirane oblike kot razvidno iz tabele 2.3.

Tabela 2.3: Stopnje privatizacije (Savas)

Delegation	Contract Public-private competition Franchise Public-private partnership Grant, loan, favored tax status, etc. Voucher Mandate
Divestment	Sale Free transfer Liquidation
Displacement	Default Withdrawal (load shedding) Voluntary action (voluntarism) deregulation

Vir: Savas (2000, 3).

Izraz javno-zasebno partnerstvo je po njegovo široko definiran kot sistem, v katerem vlada in zasebni ne/profitni subjekt skupaj izvedeta tradicionalno javno aktivnost. V ožjem pomenu je določen kot kompleksna povezava vsaj enega javnega (vladnega) partnerja in konzorcija zasebnih podjetij z namenom gradnje objekta, ponavadi kapitalno-intenzivna investicija, kot npr. gradnja cest, letališč, vodovodnega omrežja itn. Značilnosti teh partnerstev so zasebni kapital, upravljanje načrtovanja in gradnje, objekti za dolgoročno uporabo, potencialno javno lastništvo itn. Kljub svoji dvoumnosti je izraz javno-zasebno partnerstvo včasih koristen, saj ne vzbuja negativne konotacije izraza privatizacija (Savas 2000).

Medtem pa Yescombe (2007) navaja sledeče pomembne razlike med privatizacijo (kot prenosom lastništva iz javnega na zasebni sektor) in javno-zasebnimi partnerstvi, ki partnerstvom ne omogočajo enake stopnje učinkovitosti, kot jo ima privatizacija.

- Javna uprava ostaja neposredno politično odgovorna za izvajanje javno-zasebnih partnerstev, kar se ne zgodi v primeru privatizacije.
- Državljeni se bodo v primeru privatizacije ponavadi zavedali, da gre za zasebno storitev, medtem ko se v primeru javno-zasebnih partnerstev verjetno ne bodo zavedali, da gre za zasebnega izvajalca.
- V primeru javno-zasebnih partnerstev preide lastništvo infrastrukture ob koncu praviloma na javni sektor, medtem ko v privatizaciji postane trajna last zasebnega sektorja.
- Storitve v okviru javno-zasebnih partnerstev običajno predstavljajo monopolni položaj izvajalca, medtem ko privatizacija ponavadi pomeni uvedbo konkurence pri opravljanju storitev.
- V primeru javno-zasebnega partnerstva je obseg in strošek storitve določen s pogodbo, medtem ko je v primeru privatizacije zadeva prepuščena trgu ali splošnim regulativam (Yescombe 2007).

2.3.3 Teorija transakcijskih stroškov

Teorija transakcijskih stroškov se uvršča v novo institucionalno ekonomiko (Rindfleisch in Heide 1997) za katero Kettl pravi, da predstavlja temelj novega

javnega menedžmenta (Barzelay v Žirovec 2011). Za novo institucionalno ekonomiko sta poleg teorije transakcijskih stroškov med bolj pomembnimi še teorija javne izbire in teorija agentov (Žirovec 2011).

Tabela 2.4: Viri in vrste transakcijskih stroškov

		Specifičnost premoženja	Negotovost okolja	Negotovost obnašanja
Viri transakcijskih stroškov	Oblika nadzora (vrsta problema)	Problem varovanja premoženja	Problem prilagajanja	Problem vrednotenja rezultatov
Vrsta transakcijskih stroškov	Neposredni	Stroški zavarovanja premoženja	Stroški komunikacije, pogajanj in koordinacije	Stroški izbora in nadzora Stroški merjenja
	Oportunitetni	Nezmožnost investiranja v produktivno premoženje	Slabo prilagajanje ali nezmožnost prilagajanja	Nezmožnost identifikacije partnerstev Izguba produktivnosti zaradi prilagajanja napora

Vir: Rindfleisch in Heide (1997, 46).

Teorijo transakcijskih stroškov je v letu 1931 osnoval John. R. Commons, kasneje nadgradil Ronald Coase in podrobneje definirali Oliver Williamson. Teorija se ukvarja z učinkovitostjo transakcij oz. v primeru javno-zasebnih partnerstev z ekonomsko smiselnostjo prenosa dejavnosti iz enega na drugega akterja. Ko javni subjekt odda v izvajanje zasebnemu izvajalcu neko storitev, pride ob tej transakciji do prenosa odgovornosti, pravic in sredstev, kar povzroči transakcijske stroške (tveganja in stroški oblikovanja pogodbe, razpisa, izbora in pogajanj z zmagovalcem itn.).

Williamson izpostavi v odnosu med naročnikom in izvajalcem behavioristično komponento (oportunizem, omejena racionalnost in menedžerska vizija) in komponento transakcije (negotovost in relacijska specifičnost sredstev) (Pintar v Pintar 2015).

Kešeljević (v Žirovec 2011) pravi, da je namen teorije transakcijskih stroškov z racionalizacijo omenjenih doseči učinkovitost. Na podlagi transakcijskih stroškov se javni subjekt racionalno odloči, ali bo neko storitev izvedel sam ali jo bo zanj izvedel nekdo drug.

Teorija transakcijskih stroškov vidi partnerstva kot model pogodbenih odnosov, ki so v osnovi nepopolni in želijo z združitvijo premostiti napake trga. Premostitev se dogodi s pogodbenimi odnosi, ki jih urejajo potrebne institucije (Pintar 2015). Williamson (v Pintar 2015) trdi, da bi lahko bili vsi odnosi na svetu izpeljani skozi pravila, vendar pa oportunizem obstaja, kar se pogosto izkaže v praksi. Nadalje opredeli *ex ante* stroške oz. stroške pred podpisom dogovora, vezano na priprave in pogajanja (stroške oblikovanja pogodbe, pogajanj in varovanja dogovora itn.) in *ex post* stroške, vezano na varovanje dogovora (stroški nepravilnosti, naknadnih sprememb in pogajanj, stroški vzpostavitve in delovanja projekta, stroški urejanja sporov med partnerji in stroški vezave za varovanje obveznosti partnerjev) (Williamson v Pintar 2015).

Pri ekonomskih transakcijah (torej tudi v javno-zasebnih partnerstvih) je treba zagotoviti, da vsi udeleženci v celoti izpolnijo svoj del obveznosti. Ker pa si transakcije sledijo (so sekvenčne), ena stran ponavadi čaka drugo, da le-ta izpolni svoje obveznosti. Tu nastopi možnost, da se pogoji menjave spremenijo ter se pojavi tveganje, da ena od strani ne bo v celoti ali deloma izpolnila dogovora. Sistem upravljanja (*governance*) ekonomskih transakcij je po mnenju Rusa (2012) tisti, ki zagotavlja izpolnjevanje obveznosti vseh udeležencev v menjavi, in s tem zagotavlja vzdržnost menjave. Če oportunizem predstavlja namenski (enostranski) prelom pogodbe, potem nesporazum predstavlja prelom zaradi različnega razumevanja dogovora. Zaradi omenjenega potrebujemo neodvisne institucije, katerih cilj je prepoznavanje in preprečevanje oportunizma ter hkrati predvideti potencialne nesporazume in kredibilno sankcionirati vse kršitelje (Pintar 2015).

Lonsdale (v Pintar 2015) navaja štiri glavne probleme transakcijskih stroškov v partnerstvih.

- Razmerje moči med naročnikom in izvajalcem.

Asimetrija informacij omogoča, da eden partner ne pozna vseh informacij o transakciji, kar seveda ključno vpliva na njegovo razumevanje ciljev in procesov. Vezano na omenjeno poznamo štiri generične tipe razmerja med partnerjema: nadvlada naročnika, soodvisnost naročnika in izvajalca, neodvisnost naročnika in izvajalca ter nadvlada izvajalca. Zavedati se je treba, da se ena vrsta odnosa lahko spremeni v drugo. Primeri: (i) partner, ki ima nadvlado, naj bi vseeno poskrbel za drugega partnerja (proporcionalna delitev), saj gre ponavadi za dolgoročne odnose; (ii) če izbrani ponudnik vstopi v ekskluzivna pogajanja z javnim partnerjem, mu gre seveda v korist, da so čim daljša, saj v tem primeru javni partner težje prekine s postopkom itn. (Pintar 2015).

- Struktura marketinga in nabave.

Podjetja nabavo običajno obravnavajo kot strošek (ne kot investicijo), zato pogosto pride do prevlade izvajalca nad naročnikom (Pintar v Pintar 2015).

- Politična narava odločanja.

Menedžerji naj bi se skladno s teorijo o transakcijskih stroških odločali racionalno, vendar se odločitve znotraj organizacij lahko postavljajo politično, skozi kompromise, pogajanja in eksperimentacijo (Pintar v Pintar 2015).

- Pomembnost projekta, stroški menjave izvajalca in časovna nujnost projekta.

Vsi omenjeni lahko postavijo javnega partnerja v slabši pogajalski položaj: popušča, ker »mora biti projekt zaključen« ali »ker so vezani na nadaljnje korake« ali »je storitev ključna kot dobava energije« itn. (Pintar 2015).

Omenjenemu trojčku se naknadno pridruži še oportunistem. Lonsdale in Watson (v Pintar 2015) menita, da je menedžer oportunističnemu odnosu naklonjen (oportunistična dispozicija), a bo oportunistično dejanje izpeljal samo v primernih okoliščinah.

Omenjeno se v partnerstvih kaže v treh oblikah:

- predpogodbeni odmik (se mu izognemo, če si javni partner vzame dovolj časa in premisli vnaprej zadevo, saj ga na ta način ponudnik ne more stisniti v kot ali pusti možnost odstopa ali ponovitev razpisa),
- sprememba pogodbe (se ji javni partner izogne s kvalitetno specifikacijo storitev ali z uravnoteženjem odnosa med njim in izvajalcem ali s klavzulo, da za dodatna dela lahko konkurirajo tudi ostali ponudniki) ter
- nižanje kvalitete (javni partner lahko izvaja dober monitoring, uporablja motivacijske sheme, se trudi za uravnoteženi partnerski odnos, ima možnost podaljšanja pogodbe ali upoštevanje »dobrega slovesa« glede na izvedena dela) (Pintar v Pintar 2015).

Opažanja

Pri obravnavi pojma javno-zasebno partnerstvo in umestitvi v teoretični okvir sem ugotovila, da segajo zametki javno-zasebnih partnerstev mnogo dlje v zgodovino kot se zavedamo v vsakdanjem življenju. Že nekoč so težili k sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem, kjer so bili tisti, ki so želeli prevzeti del tveganj, nagrajeni; npr. oskrba z žitom v Rimskem imperiju, kjer so ladjarji v zameno za dogovorjen obseg dela pridobili privilegije (Ferk 2014). Z razvoj tehnike in tehnologije ter večanjem števila prebivalstva so se povečale obstoječe potrebe in tudi nastale nove (potrebno več javne infrastrukture zaradi večjega števila ljudi, potrebna bolj moderna infrastruktura zaradi tehničnega in tehnološkega napredka ter potrebe po »boljšem načinu« zadovoljevanja potreb itn.). Ko je bilo k temu treba prišteti še vojna stanja in gospodarske krize, je bilo nujno »pomagati državnemu aparatu«, ki je bil sam v preslabem stanju dvigniti nivo javnih storitev oziroma verjamem, da občasno sploh ni bil sposoben obdržati že dosežen nivo.

Tako je seveda prihajalo do sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kjer je bilo dovolj prostora za različne načina sodelovanja, saj je bila pravna podlaga dokaj ohlapna oz. ni definirala javno-zasebna partnerstva na način, kot jih poznamo sedaj. Vzporedno z večanjem številom projektov se je pojavila seveda skrb glede izkoriščanja tega sodelovanja (prevelika korist samo za enega zasebnega partnerja, preference pri izbiranju zasebnega partnerja, možnost manipulacij in pridobivanja različnih koristi itn.). Zaradi samega razvoja in potrebe po boljši regulaciji področja se

je vzporedno razvijala tudi pravna plat oz. pravni okvir, ki sedaj določa kaj in kako z javno-zasebnimi partnerstvi.

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo torej sodelovanje med vsaj enim javnih in vsaj enim zasebnim partnerjem, ki se dogovorita o zasebnem financiranju javnega projekta ali financiranju zasebnega projekta, ki je v javnem interesu. Glavni namen je doseči obojestransko korist, z optimalnim upravljanjem tveganj in optimalno rabo danih virov (kadrovskih finančnih, materialnih itn.), kjer vsak partner prispeva »svoje najboljše«, zasebni sektor sposoben management, tehnologije itn. ter javni partner nastop v smislu zaščite javnega dobra oz. javnega interesa itn.

Glede na število definicij, opisov, navodil in smernic, ki so bile glede opisa in izvajanja javno-zasebnih partnerstev podane s strani držav, raznih mednarodnih organizacij, večjih gospodarskih družb in seveda številnih raziskovalcev, sklepam, da so javno-zasebna partnerstva pomemben element na mednarodni ravni, kjer je, predvsem pri večjih projektih, pomembna tudi mednarodna razsežnost (udeleževanje podjetij iz ene države v drugi, sodelovanje mednarodnih družb, izvedba mednarodnih projektov z vidika definiranja vsebin itn.).

Skladno z omenjenim ugotavljam, da obstaja veliko definicij pojma, saj gre za kompleksen pojav, ki ga je treba obravnavati z večih vidikov (vsebinskega, finančnega, pravnega itn.). S pravnega vidika je pojem različno obravnavan v Sloveniji, EU in Veliki Britaniji. V Sloveniji javno-zasebna partnerstva ureja ZJZP, medtem ko na ravni EU in Velike Britanije ne obstaja poseben zakon za to področje. Glede na razlike med evropskim in anglo saksonskim pravnim redom se kažejo tudi razlike v definiranju pravic in obveznosti, nastanku odgovornosti dolžnika za kršitve pogodbe, v čigavem imenu se sklepajo pogodbe itn.

Javno-zasebna partnerstva lahko s teoretičnega vidika umestimo v več teorij. Glede na njihov namen (združiti najboljše iz javnega in zasebnega sektorja), ločevanje funkcij (npr. izgradnje infrastrukture in izvajanje storitev v ali s to infrastrukturo) ter promoviranje sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem, jih lahko uvrstimo v koncept novega javnega managementa. Slednji je želel s pomočjo managementskih metod in tehnik dvigniti učinkovitost javnega sektorja (Rus 2001). Zaradi slabšanja

kvalitete storitev in slabega nadzora se je pogosto zgodilo, da »dobri namen« ni bil dosežen, kar se lahko hitro dogodi tudi v primeru javno-zasebnih partnerstev. Vezano na vpliv reform novega javnega menedžmenta sta Pollitt in Dan (2011) ugotovila, da obstajajo pozitivne korelacije, vendar pa nikakor nista mogla z zadostno gotovostjo dokazati, da je bil vpliv na rezultate in učinke pozitiven.

Pojem javno-zasebno partnerstvo je za nekatere podoben oz. blizu pojma privatizacija, kar ne odraža prave relacije. Privatizacija pozna več oblik/stopenj, kjer so javno-zasebna partnerstva le ena izmed njih (Savas 2000). Velika Britanija, ki velja za eno glavnih promotork javno-zasebnih partnerstev, je načrtno izobraževala ljudi o razliki med privatizacijo in javno-zasebnimi partnerstvi.

V nadaljevanju bom obravnavala tveganja, enega najpomembnejših elementov javno-zasebnega partnerstva, ki se navezujejo na teorijo transakcijskih stroškov, in sicer takrat, ko želimo definirati učinkovitost in smiselnost uporabe partnerstva v nasprotju s klasičnim javnim naročilom.

3 TVEGANJA IN JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA

Bistvo dogovora o javno-zasebnem partnerstvu je delitev tveganj in osrednjega pomena za vsako uspešno javno-zasebno partnerstvo je identifikacija tveganj ter njihova razporeditev med javni sektor in zasebni sektor. Da bi zagotovili najboljšo vrednost (za denar), morajo posamezne dejavnike tveganja obvladovati udeleženci, ki so najbolj sposobni za obvladovanje izbranih tveganj, saj s tem zmanjšamo stroške in hkrati izboljšamo izkoristek (Webb in Pulle 2002).

Identifikacija in klasifikacija tveganj oz. dejavnikov tveganj glede na faze projektnega cikla (študija izvedljivosti, financiranje, projektiranje, gradnja/izvedba projekta, upravljanje, prenos) sledi v nadaljevanju (matrika).

Študija izvedljivosti: pravilnost vhodnih podatkov, informacij, dejstev in ciljev projekta, pravilnost opredelitve potreb in funkcionalnosti projekta, pravilnost analize CBA (*cost-benefit analysis*), ocena rentabilnosti projekta (*profitability, bankability*), okoljsko onesnaževanje, pridobitev dovoljenj/odobritev projekta, pridobivanje zemljišč in problematika nadomestil za zemljišča, javno mnenje, predinvesticijska tveganja, izvedljivost, ocena dejanskega povpraševanja, slaba izvedba javnih postopkov sprejemanja odločitev, politična stabilnost in pomanjkanje zaveze javnega/zasebnega partnerja za izvedbo projekta (Ferk 2014).

Financiranje: zagotovitev sredstev financiranja, nestanovitne obrestne mere, nestanovitna inflacija, visoki finančni odhodki, slabi finančni trgi, slaba kapitalska struktura projekta, nizka finančna privlačnost projekta za vlagatelje, sprememba kreditne politike bank (dvig zahtevanih jamstev in zavarovanj itn.), dolgotrajnost odločanja o odobritvi financiranja, pozna vključitev financerjev v projekt in spremembe zakonodaje (Ferk 2014).

Projektiranje: identifikacija tehničnih rešitev oz. možnosti (variant), Izbor optimalne rešitve, pravilnost načrtovanja, pomanjkljivo projektiranje, pomanjkanje fleksibilnosti pri projektiranju, preveč sprememb projektiranja, znižanje standarda, neobstoj

standardov, zamude, napake v projektiranju, nepreizkušene inženirske rešitve oz. tehnike in izbira pravilne tehnologije (Ferk 2014).

Gradnja/izvedba projekta: izvedba gradbenih del/namestitev in implementacija opreme, dodatna dela in več dela, prekoračitev stroškov, slaba kakovost izdelave, zamude pri dokončanju, okoljsko onesnaževanje, nestanovitne obrestne mere, nestanovitna inflacija, zagotavljanje varnosti, zagotavljanje varovanja, pridobivanje zemljišč in problematika nadomestil za zemljišča, preveč (pre)pozni sprememb v projektiranju, nezanesljivost in nekredibilnost lokalnih partnerjev in/ali podizvajalcev, javno mnenje, višja sila pri gradnji, napake in slaba izvedba del, spremembe pogodbe v fazi izvajanja del, nerazpoložljivost gradbenega materiala/surovin/opreme, nerazpoložljivost delovne sile, insolventnost/neizpolnjevanje obveznosti dobaviteljev in/ali podizvajalcev in slabe vremenske razmere (Ferk 2014).

Upravljanje: zagotovitev strokovnega osebja, opreme, ni storitve – ni plačila (*no service – no payment*), nižji prihodki od pričakovanih, nizka produktivnost, vzdrževanje operativnih stroškov, spremembe cen (surovin, delovne sile, električne energije itn.), višji stroški, prekoračitev stroškov obratovanja/vzdrževanja, pogostost vzdrževanja, nestanovitne obrestne mere, nestanovitna inflacija, obvladovanje dolga, sprememba povpraševanja na trgu, javno mnenje, zavarovanje (zavarovanje odgovornosti, vremenske nepravilnosti, vandalizem itn.), spremembe (davčne itn.) zakonodaje, spremembe tehnologije, nadzor, zagotavljanje varnosti, zagotavljanje varovanja, nesposobnost upravljavca, nezanesljivost in nekredibilnost lokalnih partnerjev in/ali podizvajalcev, politična stabilnost, pomanjkanje zaveze javnega/zasebnega partnerja za izvedbo projekta, okoljsko onesnaževanje, monopolni položaj na trgu, politični in/ali družbeni vplivi na projekt (*political force majeure events*), razlastitev sredstev, knjigovodenje sredstev (*off/on balance sheet treatment*) in moteno zagotavljanje storitev za končne uporabnike (Ferk 2014).

Prenos: podaljšanje trajanja pogodbe, predčasno prenehanje, neuspešen prenos, način izvedbe prenosa, opredelitev trenutka prenosa glede tveganj, ki izhajajo iz prevzete infrastrukture (npr. poškodovanje, vandalizem, uničenje, zavarovanje itn.) in ugotavljanje vrednosti infrastrukture ob prenosu (Ferk 2014).

Upravljanje s tveganji

Kljub temu, da obstajajo različni pristopi k obravnavi in klasifikaciji tveganj, pa je v literaturi najpogostejše uporabljena metoda identifikacije tveganj in uporaba kontrolnega seznama, ki mora temeljiti na čim širšem krogu literature (Li J. v Ferk 2014).

Glavne skupine tveganj so:

- tehnična tveganja,
- gradbena tveganja,
- tveganja upravljanja,
- tržna in prihodkovna tveganja,
- finančna tveganja,
- tveganja višje sile,
- regulatorna/politična tveganja,
- pravna tveganja,
- okoljska tveganja in
- tveganje neizpolnitve projekta (Ferk 2014).

Glede na različne ravni tveganj ločimo med sledečimi:

- zunanja tveganja, ki ne izvirajo iz projekta (makro raven) (politični in pravni pogoji, gospodarske in socialne razmere itn.),
- tveganja znotraj sistemskih meja projekta (mezo raven) (obseg povpraševanja, raba, lokacija, projektiranje itn.) ter
- tveganja, ki so posledica razmerij med partnerji (*stakeholders*), kakor so bila vzpostavljena na podlagi razpisa (mikro raven) (javni sektor ima družbeno odgovorno vlogo, medtem ko zasebni sektor stremlji k dobičku) (Li in ostali 2005; Ferk 2014).

Tveganja delimo nato tudi v manjše, specifične podskupine, kjer so okoliščine tiste, ki povečajo ali zmanjšajo neko stopnjo tveganja. Poznamo ekonomske, socialne, kulturne, pravne okoliščine itn. (Li in ostali 2005).

S tveganji je treba upravljati tekom celotnega obdobja izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, kar lahko razdelimo v pet stopenj:

- identifikacija tveganj (treba je nanizati vsa tveganja, ki so pomembna za projekt, ne glede na to, kdaj oz. v kateri fazi se pojavijo),
- ocena tveganj (treba je določiti verjetnost, da se neko tveganje uresniči in definirati obseg posledic),
- razporeditev tveganj (vsaki stranki dodeliti odgovornost za prevzem določenih tveganj; posamezno tveganje lahko prevzamejo individualno ali skupno),
- zmanjšanje tveganj (poskus znižati tveganja na minimum in hkrati zmanjšati posledice za partnerja, ki je prevzel tveganje) ter
- spremljati tveganja in imeti pregled nad situacijo (spremljanje in pregled zaznanih tveganj, opazovanje in identificiranje novih tveganj itn.) (EIB 2015).

V nadaljevanju izpostavljamo pomembnejša tveganja.

3.1 Tveganje dostopnosti oz. razpoložljivosti

Javni partner ponavadi uveljavlja v pogodbi pravico do znižanja dogovorjene cene oz. do plačila kazni za neizpolnjevanje pogodbenih obveznosti glede dostopnosti oz. razpoložljivosti izvedene storitve in/ali vzpostavljene infrastrukture s strani zasebnega partnerja, iz česar izhaja, da nosi tveganje dostopnosti oz. razpoložljivosti zasebni partner. Omenjeno zajema neizpolnitev v dogovorjenem pogodbenem obsegu, nedoseganje dogovorjenih pogodbenih standardov ali javnega certificiranja v odnosu do končnih uporabnikov, nedoseganje pogodbenih standardov kvalitete izvajanja storitev, ki so posledica premajhne skrbnosti in prizadevanj zasebnega partnerja itn. Javni partner naj bi skozi celotno obdobje trajanja razmerja javno-zasebnega partnerstva izvajal plačila glede na doseganje dejanske stopnje razpoložljivosti, kjer je pomembno tudi, da se kazenske določbe in obračunavanje pogodbenih kazni izvede takoj oz. avtomatično ter ima takojšen učinek na dobiček zasebnega partnerja (Ferk 2014).

3.2 Tveganje načrtovanja

Da bi optimalno izbrali model javno-zasebnega partnerstva, potrebujemo oceno ekonomske izvedljivosti projekta, ki jo najdemo v investicijskem elaboratu. Če je ocena ekonomske izvedljivosti dobra, popolna in pripravljena na podlagi realnih podatkov, potem bi morala biti odločitev javnega partnerja pravilna, medtem ko lahko v nasprotnem primeru, na temelju pomanjkljivih, nepopolnih in napačnih informacij, javni partner sprejme napačno odločitev. *»Tveganje napačnega načrtovanja in napačne odločitve v tej fazi v celoti prevzema javni partner«* (Ferk 2014).

3.3 Tveganje projektiranja

Javni partner opredeli vsebino, količino (obseg storitve), minimalne zahteve glede kakovosti, ozemlje, kjer se izvaja storitev, maksimalno mesečno višino pristojbin za uporabnike oz. način izračuna nadomestila, ki ga bo plačeval javni partner, čas za izvajanje/obratovanje storitve/službe (infrastrukture), medtem ko mora zasebni partner prevzeti odgovornost za pripravo optimalnega načrta oz. projektiranje (izbor tehnologije), torej se tveganje prenese na zasebnega partnerja (Ferk 2014).

3.4 Tveganje financiranja

Javno-zasebna partnerstva so pogosto posledica dejstva, da javni partnerji nimajo lastnih finančnih virov za izvedbo projekta in prevalijo obveznost financiranja na zasebnega partnerja. Zaradi omenjenega se pogosto dogodi preverjanje finančne sposobnosti zasebnega partnerja in se hkrati zahteva, da predloži načrt financiranja, iz katerega mora biti razvidno, da razpolaga z zadostnimi finančnimi sredstvi oz. ima predvidene vire financiranja, ki omogočajo izvedbo projekta. Tveganje financiranja je torej močno povezano z rentabilnostjo projekta in pričakovanimi donosi (Ferk 2014).

Pojavlja se projektno financiranje, kar pomeni, da se investirana sredstva v projekt vračajo preko prihodkov tega istega projekta javno-zasebnega partnerstva.

Investitorji na podlagi ekonomske študije upravičenosti projekta ocenijo rentabilnost projekta, kjer morajo odgovoriti na vprašanje, ali je mogoče realno pričakovati, da se bodo investirana sredstva povrnila s pomočjo prihodkov, ki bodo ustvarjeni v fazi upravljanja zgrajene infrastrukture. »Klasičen primer projektnega financiranja predstavljajo koncesije gradenj (npr. BOT oblika)¹³, pri katerih se krediti servisirajo preko plačil uporabnikov« (Ferk 2014).

Osnovni načini financiranja glede na vodilni kriterij za izplačilo:

- financiranje vezano na zagotavljanje možnosti uporabe objekta oz. na zagotavljanje možnosti izvajanja storitve (javni partner izvede plačilo, ko je bila zagotovljena dejanska možnost uporabe objekta na dogovorjen način in v dogovorjenem obsegu)¹⁴,
- financiranje vezano na nivo kvalitete, kjer javni partner ne izvede plačila ali ga izvede v manjšem obsegu od dogovorjenega, če določeni standardi niso doseženi ter
- financiranje vezano na dejansko izveden obseg uporabe objekta oz. storitve na podlagi vnaprej določenega elementa in v vnaprej določeni višini obračuna po dejansko izvedeni storitvi (npr. x € za vsakega uporabnika vnaprej določene storitve) (<http://ted.europa.eu> v Ferk 2014).

Najpogostejše uporabljeni modeli financiranja javno-zasebnega partnerstva so:

- financiranje na podlagi neposrednih plačil uporabnikov storitev (k temu težijo javni partnerji),
- financiranje neposredno s strani javnega partnerja (k temu težijo zasebni partnerji) ali
- mešan model financiranja, kjer razliko (primanjkljaj) med neposrednimi plačili in dejanskimi stroški pokrije javni partner (Ferk 2014).

Vedno bolj pomemben vidik financiranja predstavlja pridobivanje nepovratnih sredstev s strani EU-ja (sofinanciranje s strani različnih skladov in programov). Odločanje o tem, kdaj uporabiti javno-zasebno partnerstvo, je ostalo v domeni

¹³ Oblike javno-zasebnih partnerstev so predstavljene v 3. poglavju.

¹⁴ Pomembno je, da se storitev lahko izvede in ne, ali je dejansko bila izvedena.

nacionalnih organov (Ferk 2014). Poleg reševanja problema podnebnih sprememb je izpostavljena tudi energetska učinkovitost, v okvir katere se uvrščata praktična primera, ki sta predstavljena v nalogi.

Države bi se morale v času, ko javni sektor čuti pomanjkanje sredstev, izkoristiti financiranje prek strukturnih skladov, EIB itn. Javno-zasebna partnerstva se lahko uporabijo tudi za izvedbo projektov v okviru programov Jaspers, Jeremie, JESSICA itn. Kot primer dobre prakse kombiniranja javno-zasebnega partnerstva in koriščenja evropskih sredstev lahko izpostavimo izgradnjo in uporabo centralne čistilne naprave v Mariboru (Jaspers 2010).

Ferk (2014) hkrati opozarja, da je treba v primeru predvidenega sofinanciranja s strani evropskih sredstev predvideti možnost, da sredstva ne bodo pridobljena, kar je možno premostiti, če javni partner prevzame nase tveganje pridobitve evropskih sredstev ali zasebni partner ponudi izvedbo v dveh variantah (če to omogočajo razpisni pogoji) ali se zmanjša tveganje v primeru »*tender dossier*« (organ upravljanja odobri razpisno dokumentacijo pred objavo).

3.5 Tveganje pridobitve potrebnih dovoljenj

V primeru projektov izpeljanih skozi javno-zasebna partnerstva govorimo praviloma o projektih, ki potrebujejo v neki fazi projekta razna dovoljenja ali/in soglasja (gradbeno, uporabno itn.). Tveganje nepridobitve potrebnih dovoljenj nosita oba partnerja (oz. vsi partnerji), saj realizacija projektov brez dovoljenj ni možna. Zaradi omenjenega je izrednega pomena, da se omenjena tveganja ter pripadajoče pristojnosti, naloge in odgovornosti obeh (vseh) partnerjev natančno opredelijo, saj se na ta način izognemo morebitnemu prenašanju odgovornosti iz enega na drugega partnerja (Ferk 2014).

3.6 Tveganje izvedbe oz. gradnje

Tveganje izvedbe oz. gradnje je po Ferku (2014) osrednje tveganje javno-zasebnega partnerstva, ki ga sestavljajo v nadaljevanju navedene podskupine.

Tveganje dokončanja izvedbe v predvidenem času

Izredno pomembno je, da se za projekt pripravi terminski plan, ki izhaja iz realnih rokov dokončanja posameznih faz projekta. Glede na to, da javni partner praviloma stremi k čimprejšnjem zaključku projekta, se lahko v praksi to odraža na nižji kvaliteti ali/in višjih stroških. Javni partner lahko motivira zasebnega partnerja k pravočasni izvedbi oz. čim hitrejšem zaključku projekta na način, da plačila veže na dejansko izvedene storitve oz. na dejansko uporabo vzpostavljene infrastrukture (Ferk 2014).

Tveganje dodatnih del oz. več del

Ker gre v javno-zasebnih partnerstvih za projekte večjega obsega, je težko določiti natančen popis del oz. obstaja velika verjetnost, da bodo nastala dodatna dela oz. bo treba opraviti več del kot predvideno. Bolj natančno kot je določen popis del, bolj se zmanjša tveganje odstopanj. Ne glede na natančnost popisov tveganja dodatnih del v celoti ne moremo izključiti, zato je treba v pogodbah o sodelovanju definirati, ali bo obračunavanje »na ključ« ali »na enoto«. Ponavadi prevzame tveganja zasebni partner (izhaja iz dejstva, da zasebni partner ponavadi prevzame projektiranje in posledično tveganje dodatnih del), medtem ko javni partner prevzame tveganje le v primeru, če sam predlaga spremembo ali dopolnitev projekta (Ferk 2014).

Tveganje kvalitetne izvedbe

V kolikor javni partner v pogodbi dobro opredeli pričakovano kakovost, učinkovit nadzor nad izvedbo in način preverjanja kvalitete ob prevzemu zgrajene infrastrukture, potem nosi tveganje kvalitetne izvedbe zasebni partner. Da se to doseže, lahko javni partner uporabi zadržanje plačila do končnega prevzema objekta, bančne garancije za dobro izvedbo del, bančne garancije za odpravo napak v garancijski dobi, definiranje garancijskih rokov, možnost, da popravila naroči javni partner in se obračunajo na stroške zasebnega partnerja itn. (Ferk 2014).

3.7 Tveganje upravljanja

Upravljanje pomeni, da zasebni partner proti dogovorjenemu plačilu zagotovi uporabo zgrajene infrastrukture (predmet javno-zasebnega partnerstva), jo ponavadi tudi vzdržuje oz. zagotovi izvajanje izbrane storitve. Tretja možnost je seveda kombinacija obojega naštetega. Tveganje upravljanja, še posebej v primerih javno-zasebnih partnerstev koncesij gradenj, se za določeno obdobje običajno prenese na zasebnega partnerja. V pogodbi je pomembno je določiti obliko oz. način financiranja ter pri tem opredeliti tveganje javnega in zasebnega partnerja. Pri opredelitvi te vrste tveganja je ključno tudi vprašanje financiranja projekta (Ferk 2014).

3.8 Tveganje izrabe zmogljivosti

Ferk (2014) navaja, da tveganje optimalne izrabe zmogljivosti v večini v končni fazi prevzema zasebni partner, ki mora zagotavljati rentabilnost naložbe (samo tveganje je povezano tudi s tveganjem projektiranja). Elementi tveganja optimalne izrabe zmogljivosti so navedeni v nadaljevanju.

Tveganje povpraševanja

V pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu je predviden nek obseg povpraševanja, ki tekom partnerstva variira, kjer je lahko višje ali nižje od predvidenega. Za potrebe definiranja tveganja povpraševanja se oziramo samo na povpraševanje, ki je neodvisno od delovanja, sposobnosti ali prizadevanj zasebnega partnerja (npr. ni posledica variiranja kvalitete) in je kot tako odvisno od poslovnih ciklov, novih trendov, neposredne konkurence, razvoja tehnologije itn. Koristno je, da pogodba predvidi plačilo storitev v primeru višjega in nižjega povpraševanja. Če se javni partner zaveže k plačilu določenega zneska ne glede na stopnjo povpraševanja s strani končnih uporabnikov, potem prevzame celotno tveganje povpraševanja, sicer se tveganje porazdeli (Ferk 2014).

Tveganje obsega in izrabe zgrajene infrastrukture

Tveganje, da bo zgrajena infrastruktura tudi dejansko potrebna v zgrajenem obsegu, prevzame načeloma zasebni sektor, ki določi svojo ceno storitve na podlagi

ekonomske analize (vključeni tudi stroški izgradnje, vzdrževanja, razvoja, amortizacije itn.). Pomembno je, da lastno analizo pripravi tudi javni partner, saj imata na ta način oba partnerja pogajalska izhodišča za oblikovanje modela financiranja. Zasebni partner lahko izboljša ekonomsko upravičenost investicije na način, da predvidi dodatne, javnosti zanimive produkte (zadovoljevanje javnega interesa), ki jih prosto trži (Ferk 2014).

Tveganje vrednosti zgrajene infrastrukture po prenehanju partnerstva

Pri določitvi tveganja, da bo zgrajena infrastruktura imela neko dejansko vrednost tudi po prenehanju javno-zasebnega partnerstva, je ključno vprašanje prenosa lastninske pravice, ki se ponavadi zgodi ob prenehanju javno-zasebnega partnerstva, in sicer se prenese iz zasebnega na javnega partnerja. Če ne pride do prenosa lastništva, je praviloma zasebni partner zainteresiran za podaljšanje partnerstva, saj mu to omogoča nadaljevanje opravljanja javne službe (Ferk 2014).

Samo tveganje je v praksi v tesni povezavi z dogovorjenim načinom amortiziranja, razvoja, vzdrževanja in posodabljanja zgrajene infrastrukture, saj omenjeno pomembno vpliva na dejansko vrednost zgrajene infrastrukture ob prenehanju javno-zasebnega partnerstva. V kolikor na podlagi ekonomske analize napovemo, da bo pridobljena infrastruktura imela v nekem določenem obdobju v prihodnosti še vedno neko dejansko vrednost, je tak model ekonomično sprejemljiv (gospodaren) (Ferk 2014).

3.9 Delitev tveganj med javnega in zasebnega partnerja

Tveganja je treba natančno oceniti in razdeliti med partnerja/e, skladno z načelom gospodarnosti in načelom uravnoteženosti, saj gre za eno ključnih sestavin uspeha javno-zasebnega partnerstva. V kolikor zasebni partner ne prevzame vsaj del poslovnega tveganja (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja ter ponudbe oz. tveganjem razpoložljivosti), potem se projekt ne šteje kot projekt javno-zasebnega partnerstva, ampak kot javnonaročniško razmerje (klasično javno naročilo javnega partnerja) (ZJZP).

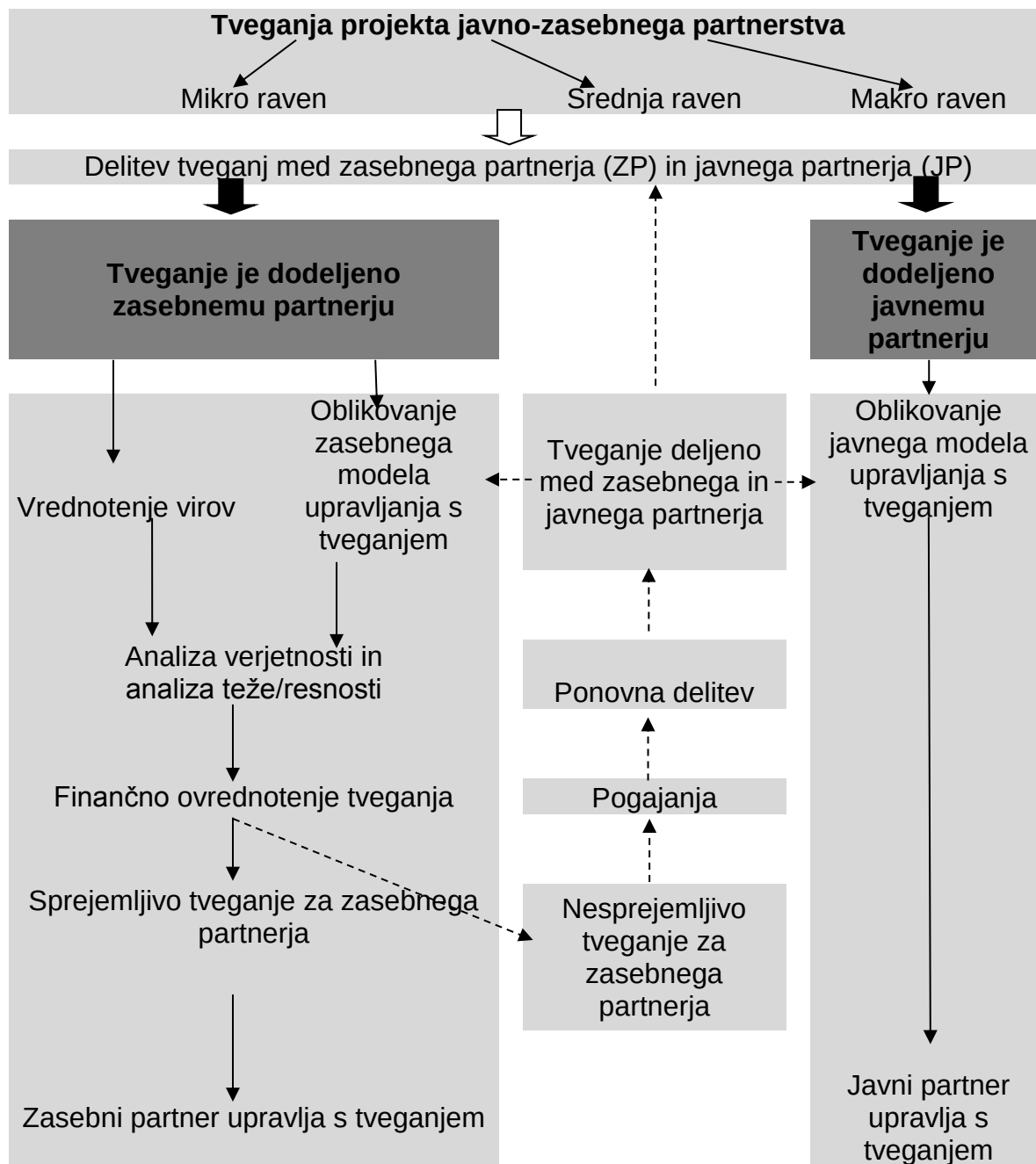
Tudi v primeru, ko javni partner prične z izvedbo javno-zasebnega partnerstva in se tekom postopka izbora koncesionarja ugotovi, da zaradi razporeditve poslovnih tveganj med javnim in zasebnim partnerjem razmerje *»nima narave koncesijskega, temveč javnonaročniškega partnerstva, mora javni partner postopek izbire nadaljevati po pravilih o javnonaročniškem partnerstvu, še pred tem pa ponoviti vsa dejanja v postopku, ki se zaradi spremembe narave razmerja javno-zasebnega partnerstva razlikujejo (npr. vsebina objave koncesije gradenj in javnega naročila gradnje)«* (ZJZP, 30. člen).

Tekom izvajanja projekta javno zasebnega-partnerstva prevzame vsak partner tveganja, ki vodijo k optimalnem in uravnoteženem partnerstvu. Nato morajo skozi partnerstvo vsak na svoji strani upravljati s tveganji oz. tista, ki so jima skupni, upravljati skupno (Ferk 2014). Proces delitve tveganj med partnerja je razviden iz sheme 3.1.

Politična tveganja (vključno s slabim sistemom odločanja in stabilnostjo vladajoče stranke) in tveganja pridobitve zemljišč (vključno z razlastitvijo) ponavadi prevzame javni partner. Partnerja skupaj prevzameta tveganje pomanjkanja predanosti in zavezanosti k projektu, tveganje nastanka višje sile, tveganje spremembe zakonodaje, tveganje delitve odgovornosti in tveganj ter tveganje določitve avtoritativne osebe. Tveganja, ki jih je zelo težko opredeliti in razdeliti med partnerja, so vezana na stopnjo javne podpore projektu, pridobivanje odobritev in dovoljenj, spreminjanje pogodbe ter pomanjkanje izkušenj z izvedbo projektov s pomočjo javno-zasebnih partnerstev. Ostala tveganja (tehnična tveganja povezana z inženiringom, organizacijo, koordinacijo itn.) ponavadi prevzame zasebni partner, kjer omenjeno velja tako za razvite države kot države v razvoju (Li in ostali 2001). Delitev tveganj med partnerja je razvidna v shemi 3.1 in tabeli 3.1.

Priporočljivo je, da tveganja poleg kvalitativne obravnave (kateremu partnerju katero tveganje), ocenimo še kvantitativno (koliko tveganja). Poznane so številne metode (lestvica od 1 do 5 za merjene verjetnosti nastanka dogodka in njegovih posledic, analiza občutljivosti, postopek analitične hierarhije itn.) (Li in ostali 2001).

Shema 3.1: Delitev tveganj projekta javno-zasebnega partnerstva med partnerja



Vir: Li v Li in ostali (2001, 17).

Tabela 3.1: Delitev tveganj v javno-zasebnih projektih

Tveganje	Tveganje javnega partnerja	Tveganje zasebnega partnerja	Deljeno tveganje	Tveganja praviloma prevzema
Nacionalizacija/privatizacija	79,4 %	8,8 %	11,8 %	Javni partner
Slab proces političnega odločanja	69,0 %	6,9 %	24,1 %	
Politična opozicija	62,5 %	21,9 %	15,6 %	
Razpoložljivost	60,6 %	12,1 %	27,3 %	
Stabilnost vlade	58,3 %	25,0 %	16,7 %	
Stopnja javne podpore	45,8 %	41,7 %	12,5 %	Močna odvisnost
Odobritev projekta in pridobivanje dovoljenj	35,1 %	32,4 %	32,4 %	
Spreminjanje pogodbe	33,3 %	25,6 %	41,0 %	
Pomanjkanje izkušenj z izvedbo projektov s pomočjo javno-zasebnih partnerstev	13,3 %	43,3 %	43,3 %	
Pomanjkanja predanosti in zavezanosti k projektu	24,1 %	10,3 %	65,5 %	Deljeno
Višja sila	18,4 %	13,2 %	68,4 %	
Sprememba zakonodaje	17,1 %	22,0 %	61,0 %	
Delitev odgovornosti in tveganj	0,0 %	22,6 %	77,4 %	
Delitev vodstvenih nalog med partnerji	4,0 %	28,0 %	68,0 %	

Sprememba davčne zakonodaje	17,9 %	51,3 %	30,8 %	Zasebni sektor
Spremembe načrtov v zadnjem trenutku	26,3 %	52,6 %	21,1 %	
Preostala tveganja	22,6 %	54,8 %	22,6 %	
Inflacija	7,3 %	56,1 %	36,6 %	
Tradicija zasebnega opravljanja javne službe	27,3 %	59,1 %	13,6 %	
Nestrokovnost kadra (kadrovska kriza)	6,7 %	60,0 %	33,3 %	
Odškodninska odgovornost tretjih oseb	3,3 %	60,0 %	36,7 %	
Pomembne gospodarske situacije	8,3 %	69,4 %	22,2 %	
Finančna privlačnost projekta	3,0 %	69,7 %	27,3 %	Zasebni sektor
Stopnja zahtevnosti projekta	7,7 %	73,1 %	19,2 %	
Različne delovne metode	0,0 %	73,3 %	26,7 %	
Sprememba industrijske zakonodaje in regulative	0,0 %	75,0 %	25,0 %	V celoti prevzema zasebni sektor
Visoki stroški financiranja	3,0 %	75,8 %	21,2 %	
Obrestna mera	2,4 %	78,0 %	19,5 %	
Organizacijsko in koordinacijsko tveganje	0,0 %	80,6 %	19,4 %	
Vreme	0,0 %	82,1 %	17,9 %	
Okolje	0,0 %	84,2 %	15,8 %	
Razpoložljivost finančnih virov	0,0 %	85,3 %	14,7 %	
Osnovni pogoji (<i>Ground condition</i>)	5,1 %	87,2 %	7,7 %	
Podpovprečni poslovni prihodki	2,7 %	89,2 %	8,1 %	
Finančni trg	0,0 %	89,5 %	10,5 %	

Kvaliteta izvedbe	2,5 %	92,5 %	5,0 %	
Preseganje gradbenih stroškov	0,0 %	92,5 %	7,5 %	
Pogostost vzdrževanja	0,0 %	92,5 %	7,5 %	
Razpoložljivost dela/materiala	0,0 %	94,4 %	5,6 %	
Insolventnost podizvajalcev/dobaviteljev	0,0 %	94,7 %	5,3 %	
Nizka produktivnost dela	0,0 %	94,9 %	5,1 %	
Slabo oblikovanje	0,0 %	95,0 %	5,0 %	
Nepreverjene inženirske tehnike	0,0 %	97,0 %	3,0 %	
Višji stroški vzdrževanja	0,0 %	97,5 %	2,5 %	
Zamuda pri izgradnji	0,0 %	97,6 %	2,4 %	

Vir: Li in ostali (2001, 20).

Opažanja

Tveganja kot eden glavnih elementov javno-zasebnega partnerstva in dogovor o delitvi tveganj kot bistveni sestavini pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu (Ferk 2014) zahtevajo izredno veliko pozornost tekom izpeljave postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva in kasneje tekom izvajanja projekta. Sicer se sliši enostavno, da tveganje prevzame stranka, ki ga lažje obvladuje, vendar daje praksa drugačne odgovore, predvsem ko je treba tveganja in posledice opredeliti kvantitativno oziroma določiti znesek, ki ga dobi partner v zameno za prevzem tveganja.

V prvi vrsti je za naročnike v javnem sektorju velikokrat izziv pridobiti, imeti in dobro uporabiti informacije o želenem projektu in potencialnih tveganjih vezanih nanj. Nadalje se seveda postavi vprašanje, ali bi lahko ta projekt izvedli s pomočjo javno-zasebnega partnerstva. Ker gre za večje projekte, ki niso del vsakdanjika, se pri javnem partnerju lahko pokaže manko na kadrovskem področju. Seveda je to ogromna hiba, saj lahko pristane javni partner v podrejenem položaju. Žal so današnji časi takšni, da želijo zasebni partnerji maksimirati svoj dobiček in v prej omenjenem primeru gre to v slabo javnega partnerja. Pomembno je, da javni partner razmisli o sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki, ki mu (jim) pripravijo strokovne podlage za odločanje in s tem omogočijo javnemu partnerju dobro osnovo za odločitev iti ali ne iti v javno-zasebno partnerstvo. V primeru pozitivne odločitve imajo tako tudi izhodišča za pripravo postopka in pogajanja tekom postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva, v nasprotnem primeru osnovo za pripravo specifikacije in dokumentacije vezano na klasično javno naročilo. V obeh primerih javni partner pridobi, vendar je s tem povezan strošek izvedbe storitev s strani zunanjih izvajalcev, ki si ga nek javni partner ne more ali ne želi privoščiti.

Seznam oz. nabor tveganj mora biti kar se da širok in opremljen tudi z načini preprečevanja nastanka nekega tveganja oz. naknadnega reševanja nastale situacije. Pomembno je, da se pripravi realen seznam za vsako situacijo posebej, kjer se na ta način opredeljena tudi vsa specifična tveganja. V praktičnem delu naloge bo vidno, da je pri npr. menjavi infrastrukture javne razsvetljave pomemben faktor cena električne energije oziroma tveganje, da se le-ta spremeni, saj je njen vpliv na stroške izredno velik. Posledično je tudi točka preloma iti ali ne iti v tako partnerstvo, lahko pod vprašajem.

Opredele se torej vrsta tveganja, kdo ga bo prevzel in kaj bo dobil v zameno za to. Pri delitvi tveganj je treba spoštovati načela, npr. gospodarnosti, uravnoteženosti itn. Določeno tveganje lahko prevzame eden izmed partnerjev ali si ga delita. V primeru enakovrednega partnerskega odnosa, ko ni nobeden izmed partnerjev v podrejenem položaju zaradi npr. kadrovskega manjka, resnosti situacije (javni partner stremlji k hitri izvedbi projekta in je zato pripravljen sklepati kompromise) itn., je razdelitev tveganj seveda bolj optimalna in primerna.

4 UREDITVE JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

4.1 Ureditve javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji po ZJZP

Pravice in obveznosti iz naslova razmerja javno-zasebnega partnerstva nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu oz. koncesijske pogodbe, razen če zakon ali pogodba določajo drugače (se pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja) (ZJZP).

Tabela 4.1: Oblike javno-zasebnih partnerstev po ZJZP

Oblike javno-zasebnih partnerstev po ZJZP	
Pogodbena javno-zasebna partnerstva (26. člen ZJZP)	Statusna javno-zasebna partnerstva (96. člen ZJZP)
Kriterij delitve: <i>Delitev poslovnega tveganja med javnega in zasebnega partnerja</i>	Kriterij delitve: <i>Način oblikovanja javno-zasebnega partnerstva</i>
KONCESIJSKO RAZMERJE <i>Zasebni partner prevzame večino poslovnega tveganja</i> - za gradnje zgradi-upravljaj-prenesi v last zgradi-prenesi v last-upravljaj zgradi-upravljaj-ohrani v lasti - za storitve	USTANOVITEV PRAVNE OSEBE
	S PRODAJO DELEŽA JAVNEGA PARTNERJA
	Z NAKUPOM DELEŽA ALI Z DOKAPITALIZACIJO
JAVNO NAROČNIŠKO RAZMERJE <i>Javni partner prevzame večino poslovnega tveganja</i> - za gradnje - za blago - za storitve	NA DRUG, NAŠTETIM OBLIKAM SORODEN IN PRIMERLJIV NAČIN
	PRENOS IZVAJANJA PRAVIC IN OBVEZNOSTI

Vir: ZJZP (26. in 96. člen); Ferk (2014, 67).

Projekti javno-zasebnega partnerstva se izvajajo kot pogodbeno partnerstvo ali statusno (institucionalno, *equity*) partnerstvo (ZJZP).

4.1.1 Pogodbena partnerstva

Pogodbena partnerstva lahko obstajajo v sledečih oblikah:

- koncesijsko razmerje; »tj. *dvostranskega pravnega razmerja med državo oz. samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu*« (v nadaljnjem besedilu: koncesijsko partnerstvo) ali
- javnonaročniško razmerje; »tj. *odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve*« (v nadaljnjem besedilu: javnonaročniško partnerstvo) (ZJZP, 26. člen).

Ko nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, gre za javnonaročniško razmerje in se po končanem postopku izbire zasebnega partnerja sklene koncesijska pogodba, skladno z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe. Če gre v razmerju za obliko statusnega partnerstva, se sklene pogodba o statusnem partnerstvu (ZJZP).

Če se med samim postopkom izbora koncesionarja ugotovi, da je prišlo do prerazporeditve poslovnih tveganj med javnim in zasebnim partnerjem (tveganje preide na javnega partnerja oz. ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino tveganja) se razmerje evidentira kot javnonaročniško. V tem primeru »*mora javni partner postopek izbire nadaljevati po pravilih o javnonaročniškem partnerstvu, še pred tem pa ponoviti vsa dejanja v postopku, ki se zaradi spremembe narave razmerja javno-zasebnega partnerstva razlikujejo*« (ZJZP, 30. člen). Če gre za gradnje, se v primeru javno-zasebnega partnerstva vodi postopek kot "objava koncesije gradenj", medtem ko se po zakonu o javnem naročanju vodi kot "javno naročilo gradnje".

4.1.2 Institucionalna partnerstva

Statusno javno-zasebno partnerstvo je razmerje med javnim in zasebnim partnerjem na način, da javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti izvajalcu:

- z ustanovitvijo pravne osebe,
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali,
- na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter
- s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva, na to osebo (npr. izvajanje gospodarske javne službe itn.) (ZJZP).

Statusno javno-zasebno partnerstvo se sklene z ustanovitvijo pravne osebe, s prodajo dela deleža ali nakupom deleža javnega partnerja (ZJZP).

4.2 Evropsko pravo in javno-zasebno partnerstvo

Kot že omenjeno v podpoglavju 2.1.2, na ravni EU ne obstaja »krovna« in ozko usmerjena zakonodaja, ki bi se osredotočila samo na javno-zasebno partnerstva kot npr. ZJZP v Sloveniji. Obstaja sicer več direktiv in ostalih dokumentov (sporočila, priporočila itn.), ki opredeljujejo posamezne vidike javnega naročanja in javno-zasebnih partnerstev kot npr. Direktiva 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb, Direktiva 2014/24/EU o javnem naročanju in Direktiva 2014/25/EU o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve.

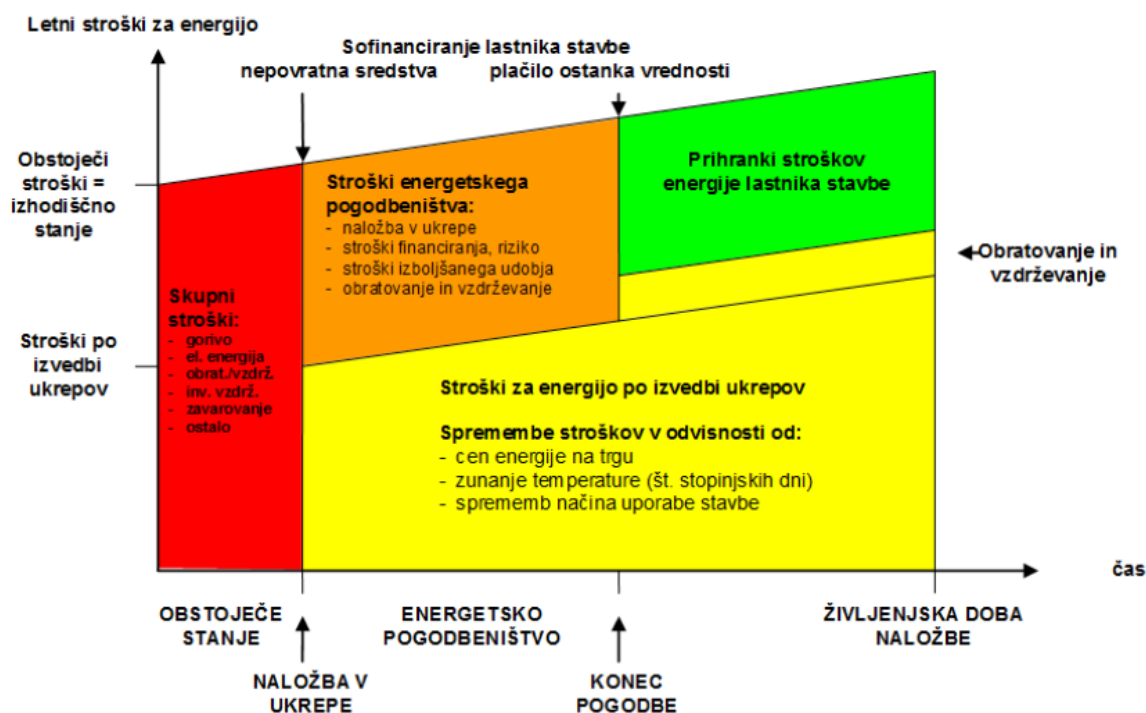
Poleg omenjenega je tudi Sodišče Evropske unije z več odločitvami¹⁵ oblikovala prakso, ki je razmejila pojma javnega naročila storitve in koncesija storitve ter javno naročilo gradnje in koncesije gradnje (Ferk 2014).

¹⁵ Zadeve Telekom, Coname, Parking Brixen, Komisija proti Italiji (Ferk 2014).

4.3 Energetsko pogodbeništvo

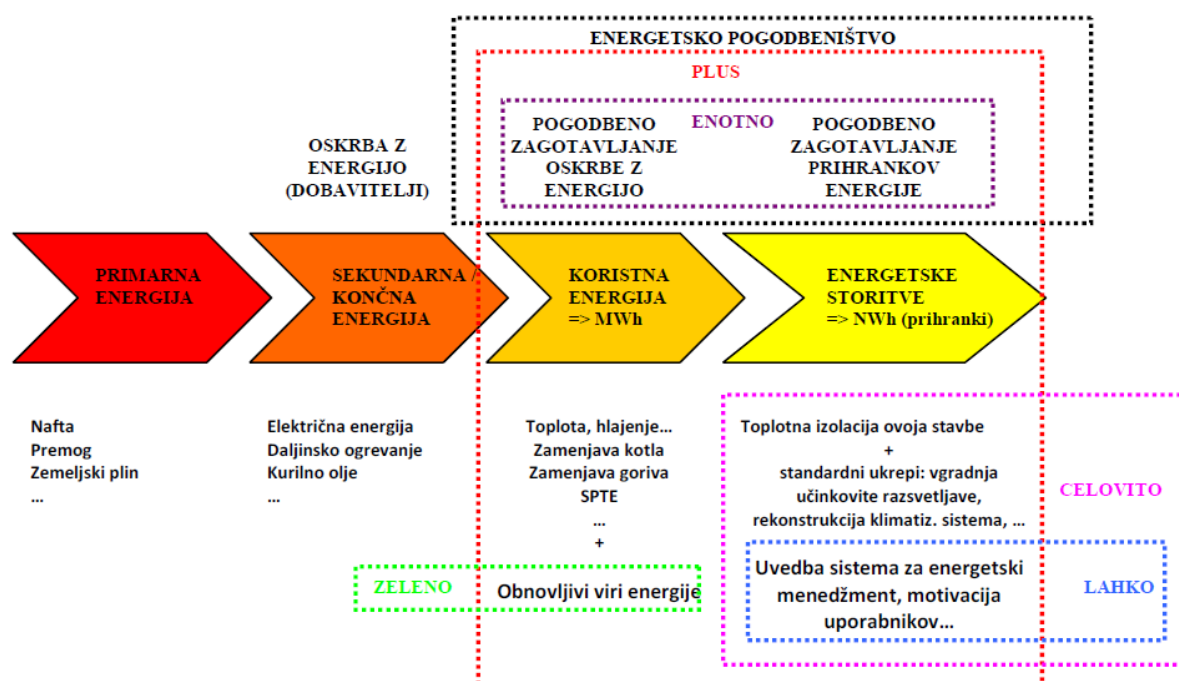
Direktiva 2012/27/EU o energetske učinkovitosti opredeli pogodbeno zagotavljanje prihranka energije kot »pogodbeni dogovor med koristnikom in ponudnikom ukrepa za izboljšanje energetske učinkovitosti, ki se preverja in spremlja v vsem obdobju pogodbe in v okviru katerega se naložbe (delo, dobava ali storitev) v ta ukrep plačujejo sorazmerno s stopnjo izboljšanja energetske učinkovitosti, dogovorjeno s pogodbo, ali drugim dogovorjenim merilom za energetsko učinkovitost, kot so finančni prihranki« (Direktiva 2012/27/EU, 1. člen, točka 27).

Shema 4.1: Proces energetskega pogodbeništva



Vir: Staničić (2013, 2).

Shema 4.2: Modeli energetskega pogodbenišтва



Vir: Staničič (2013, 5).

Ministrstvo za infrastrukturo (2014) opredeli pogodbeno znižanje stroškov za energijo v Sloveniji kot pogodbeni model, ki poleg načrtovanja in vgradnje novih naprav zajema tudi financiranje, vodenje in nadzor obratovanja, servisiranje in vzdrževanje, odpravo motenj ter motiviranje porabnikov za učinkovito rabo energije. Izvajalec zagotovi vrsto potrebnih ukrepov za učinkovito rabo energije na naročnikovih objektih, medtem ko se naročnik zaveže izvajalcu za te storitve plačati dogovorjeni znesek. Pomembno je, da se upoštevajo morebitni penali za nedoseganje dogovorjenih rezultatov oz. prihrankov. Sodelovanje se opredli v pogodbi, ki je sklenjena med lastnikom (ali upravljavcem) stavbe – naročnikom, in podjetjem za energetske storitve (poznano tudi kot ESCO – *Energy Service Company*) – izvajalcem, za dogovorjeni čas trajanja.

Najpogostejši pojavnosti obliki energetskega pogodbenišтва v Sloveniji in Evropi sta:

- **pogodbena oskrba z energijo** (*Energy Supply Contracting, Energy Delivery Contracting*) je namenjena investicijam v nove, nadomestne in dopolnilne naprave za oskrbo s toploto, električno energijo in/ali hladom, da racionaliziramo oskrbo z energijo (novi gradbeni projekti, investicije v zamenjavo obstoječih, starih in neučinkovitih naprav) in

- **pogodbeno zagotavljanje prihranka energije** (*Energy Performance Contracting*) je pogodbeni obveznost izkoriščanja razpoložljivih ekonomskih potencialov za varčevanje z energijo, vključno s financiranjem potrebnih ukrepov učinkovite rabe energije, katerih namen je izkoriščanje potencialov za varčevanje z energijo z vidika njene rabe in stroškov.

Primerjava obeh modelov je razvidna iz tabele v nadaljevanju.

Tabela 4.2: Primerjava modelov energetskega pogodbeništva

Pogodbena oskrba z energijo	Pogodbeno zagotavljanje prihranka energije
Področje uporabe	
- investicije v nove, nadomestne ali dodatne naprave za oskrbo z energijo	- investicije v ukrepe učinkovite rabe energije na celotnem področju oskrbe z energijo in rabe energije
Obseg storitev	
- načrtovanje, financiranje, vgradnja in obratovanje in vzdrževanja naprav in postrojev	- načrtovanje, financiranje, izvedba in nadzor ukrepov učinkovite rabe energije ter motiviranje uporabnikov
Način povračila investicije	
- plačilo za dobavljeno energijo (električna energija, toplota, hlad): (i) fiksni del odvisen od uspešnosti doseganja dogovorjenih rezultatov oz. prihrankov, (ii) variabilni del odvisen od dejanske porabe energenta/ov	- plačilo izvajalcu v določeni in dogovorjeni višini: (i) odvisno od uspešnosti doseganja dogovorjenih rezultatov oz. prihrankov

Prednosti	
- tržne prednosti izvajalca pomenijo za naročnika ugodnejše dobavne pogoje energije, - energetska učinkovitost se poveča predvsem zaradi vgradnje sodobne opreme	- strokovno znanje izvajalca omogoča doseganje velikega in zagotovljenega zmanjšanja stroškov za energijo v času trajanja projekta
Predmet pogodbe	
- oskrba s toploto, električno energijo ali hladom in izvedba investicije v nove, nadomestne ali dodatne naprave za oskrbo z energijo, - porazdelitev tveganj, - doba trajanja pogodbe, - določitev meje pristojnosti pogodbenikov, - določitev potreb po oskrbi z energijo (referenčna raba)	- zagotavljanje zmanjšanja porabe energije in s tem obratovalnih stroškov iz naslova investicij v ukrepe učinkovite rabe energije, - porazdelitev tveganj, - doba trajanja pogodbe, - določitev referenčne rabe in referenčnih stroškov za energijo

Vir: Ministrstvo za infrastrukturo (2014, 10).

Slovenija brez pomoči zasebnega sektorja ne more doseči zastavljenih ciljev energetske učinkovitosti, predvsem pa ne njen javni sektor, zato je instrument pogodbeništva prepoznan kot najbolj primeren način izvedbe projektov energetske obnove stavb in objektov v lasti države in lokalnih skupnosti, in sicer z vidika porabe proračunskih sredstev kot z vidika tveganj. Energetsko pogodbeništvo se lahko uporabi za ukrepe v posamezne stavbe in objekte ali posamezne ukrepe in storitve, kakor tudi za nabor več stavb in objektov ter celovit nabor ukrepov (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

4.3.1 Tveganja pri energetske pogodbeništvu

Tabela 4.3: Opredelitev tveganj pri energetske pogodbeništvu

Vrsta tveganja	Naročnik	Izvajalec	Opredelitev tveganja
Tveganje načrtovanja in projektiranja	da	da	Naročnik opredeli izhodišča projekta, izdelava idejno zasnovo in DIIP - podlagi za nadaljnje aktivnosti projekta. Skozi fazo dialoga (ali tudi predlogov kandidatov) lahko oblikuje rešitev, kjer natančno opredeli zahteve in cilje – podlaga za podrobno načrtovanje in projektiranje. Izvajalec ima vsa potrebna in specifična znanja in kompetence, zato ima pri optimizaciji in izdelavi nadaljnjih faz projektne dokumentacije proste roke. Tveganja in stroške projektiranja izvedbe (PZI) v celoti prevzema izvajalec.
Tveganje pridobitve zahtevanih soglasij, smernic, dovoljenj in drugih aktov	da	da	Priprava strokovnih podlag in zasnov je obveznost naročnika, vodenje formalnih postopkov za pridobitev upravnih dovoljenj pa obveznost naročnika ali izvajalca.
Tveganje realizacije projekta		da	Tveganje realizacije in celovite uresničitve prevzema izvajalec, razen ko so dela posledica posebnih (ali dodatnih) zahtev naročnika ter nastanejo po sklenitvi pogodbe.
Tveganje dodatnih del		da	Izvajalec prevzema tveganje v celoti, saj so tehnične in tehnološke značilnosti projekta bistveni del projekta.

Tveganje zamude		da	Izvajalec prevzema tveganje za pravočasno izvedena dela in začetek oskrbe/zagotavljanje prihrankov v celoti. Sicer se s pogodbo lahko dogovorijo tudi odstopanja glede na funkcionalnosti in karakteristike projekta.
Tveganje za kvalitetno izvedbo		da	Tveganje v celoti prevzema izvajalec. Zajeto je tudi v garancijskih rokih in danih finančnih zavarovanjih.
Tveganje financiranja		da	Praviloma tveganje prevzema izvajalec. Možne so variacije glede na modaliteto pogodbe (soudležba naročnika pri financiranju, financiranje s strani tretjega ipd.).
Tveganje glede vzdrževanja in upravljanja		da	Tveganje v celoti prevzema izvajalec. Zajeto je tudi v garancijskih rokih in danih finančnih zavarovanjih.
Tveganje glede brezhibnega delovanja in zagotovljene oskrbe oz. zanesljivosti oskrbe		da	Tveganje v celoti prevzema izvajalec. Zajeto je tudi v garancijskih rokih in danih finančnih zavarovanjih.
Tveganje nadgradenj	da	da	V kolikor naročnik oceni, da bi bilo treba projekt nadgraditi (npr. dodatne zahteve standardov), se stranki o teh naknadnih zahtevah, v okviru pogajanj, dogovorita tudi o stroških oz. potrebnih spremembah dobe trajanja ali deleža pri udeležbi pri prihrankih.
Tveganje lastništva	da	da	Prenos lastništva se (ne) izvede glede na primernost/namen in značilnosti objekta.
Tveganje zavarovanja naprav in sistema	da	da	Tveganje zavarovanja sistema, naprav in postrojev je na lastniku.
Tveganje uporabe sistema	da	da	Pri pogodbenem zagotavljanju energije je tveganje uporabe sistema na izvajalcu, saj ga ta upravlja in po dogovorjenih standardih tudi oskrbuje naročnika oz. uporabnike objektov ali prostorov. Pri pogodbenem zagotavljanju prihrankov pa izvajalec prevzame tudi naloge in storitve motiviranja uporabnikov naročnika, da s pravilno in ustrezno rabo sistema (prezračevanje, hlajenje, ogrevanje, razsvetljava ipd.) pripomorejo k doseganju prihrankov.

Vir: Ministrstvo za infrastrukturo (2014, 10-11).

Glavne prednosti modela pogodbenišтва so:

- pogosto omogoči izvedbo investicij, ki sicer ne bi bile izvedene zaradi omejenih finančnih sredstev javnega sektorja,

- zagotavlja zmanjšanje porabe energije zaradi povečanja energetske učinkovitosti (zapisano in zagotovljeno s pogodbo),
- za naročnike iz javnega sektorja pomeni zmanjšanje stroškov za energijo in hkrati tudi zmanjšanje obremenitve proračuna (nastopi že v času izvajanja glavne storitve projekta ali pa najkasneje po preteku veljavnosti pogodbe),
- izvajalec prevzame tehnično tveganje (povezano z vgradnjo, načinom obratovanja in še posebej z zanesljivostjo naprav v celotnem času trajanja pogodbe) in tveganje odstopanja od povprečnih temperatur, medtem ko tveganje uporabe stavbe (možna sprememba namembnosti stavbe) in cenovno tveganje (možna sprememba cen energije) kot operativni tveganji praviloma prevzame naročnik,
- izvajalec zagotavlja vse storitve, ki so potrebne za pripravo in celovito izvedbo projekta v objektih ali stavbah naročnika, vključno z dolgoročnim spremljanjem prihrankov projekta ter
- gre za okolju in podnebju prijaznejše ravnanje z energijo (zmanjšana poraba energije in s tem emisije v okolje) (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

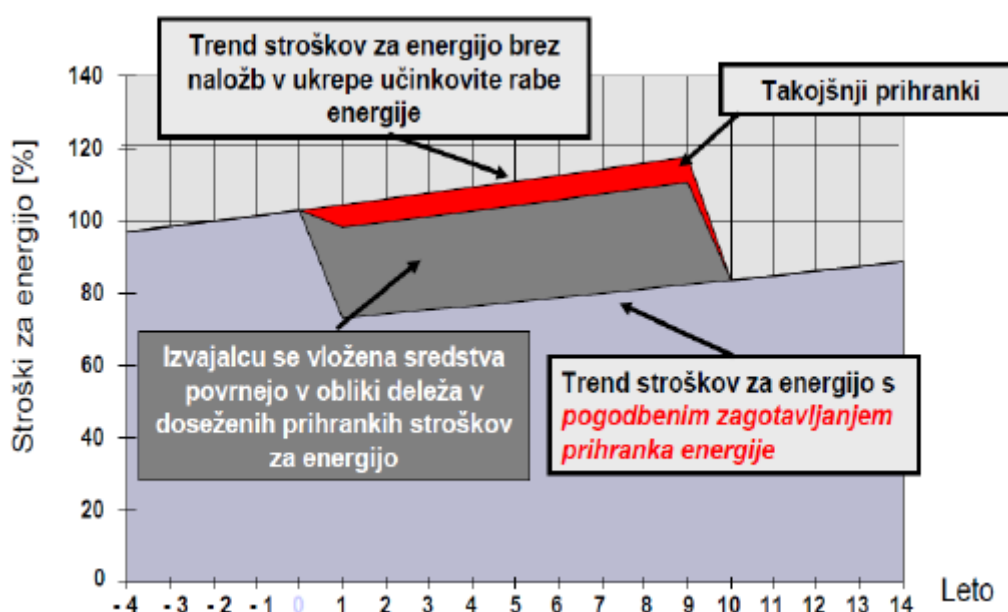
4.3.2 Pogodbeno zagotavljanje energije

V primeru sklenitve pogodbe o zagotavljanju energije prevzame izvajalec naloge načrtovanja, financiranja, vgradnje, vzdrževanja naprav za proizvodnjo in dobavo energije ter na ta način zagotavlja naročniku dogovorjeno količino toplote, električne energije in hladu, ustrezne kakovosti, po dogovorjeni ceni za to storitev. V pogodbi mora biti opredeljeno lastništvo naprav, porazdelitev tveganj, zavarovanje ter izvedba in obračunavanje izvajalčeve storitve dobave energije. Pred sklenitvijo pogodbe o zagotavljanju energije naročnik prekine obstoječa pogodbeni razmerja do dosedanjih dobaviteljev energije in energentov, saj mu skladno s pogodbo nato izvajalec izstavlja račune za storitve, ki so predmet pogodbe (vključeni tudi stroški dobave energije, vključno s stroški obratovanja in vzdrževanja). Bistvena sestavina pogodbe o zagotavljanju energije je trajanje pogodbe, in sicer je v večini primerov od 10 do 15 let (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

4.3.3 Pogodbeno zagotavljanje prihrankov

Pri pogodbenem zagotavljanju prihrankov energije podjetje za energetske storitve za javnega naročnika izvede financiranje in izvedbo investicije, vključno s tem povezanim načrtovanjem, kjer si investirana sredstva povrne preko plačila za opravljeno storitev (naročnik financira iz sredstev, ki jih ustvari iz doseženih prihrankov pri stroških za energijo). Glavna značilnost in prednost pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije je, da tveganje za doseganje prihrankov prevzame izvajalec (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

Shema 4.3: Prikaz stroškov za energijo v primeru brez in z izvedeno investicijo v učinkovito rabo energije



Vir: IJS-CEU v Ministrstvo za infrastrukturo (2014, 14).

Naročnik in izvajalec določita kriterije kakovosti ukrepov za prihranek energije, ki morajo biti optimalno dimenzionirani, ne smejo voditi h kršitvi ali zmanjšanju standardov za udobje, morajo izkazovati pogodbeno določeno strukturo investicije po vrstah del oz. ukrepov, morajo biti izvedeni brez stvarnih napak in na način, da uporabnik pri svoji uporabi ni omejen samo na absolutni minimum (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

Nabor potrebnih ukrepov se pripravi na podlagi natančnega pregleda dejanskega stanja objektov in tehničnih naprav, in sicer praviloma s strani ponudnikov, ki so

pripravljeni sodelovati v projektu in v primeru sklenitve pogodbe tudi te ukrepe izvesti. Izračun predvidenih prihrankov (vključno z določanjem pogodbene dobe in ostalih bistvenih parametrov za izbor izvajalca) izdelava naročnik z neodvisnimi strokovnjaki (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

Tudi pri pogodbi o zagotavljanju prihrankov je bistvena sestavina njeno trajanje, in sicer v praksi največkrat od 10 do 20 let. S pogodbo se izvajalec zaveže načrtovati in v določenem obdobju izvesti ukrepe za prihranek energije ter za prihranek tudi jamči. Če izvajalec ne doseže zajamčenega uspeha v skladu s pogodbo, se mu plačilo sorazmerno zmanjša ali v celoti odtegne oz. mora plačati penale. S pogodbo se dogovorijo tudi sankcije za nepravilno izpolnitev, do katerih pride zaradi nepravilne izpolnitve pripravljanih ukrepov (investicije) ali nepravilne izpolnitve glavne obveznosti (zagotavljanje in jamčenje zmanjšane porabe energije in stroškov energije v skladu s pogodbo) (Ministrstvo za infrastrukturo 2014).

4.4 Ureditev javno-zasebnih partnerstev v Veliki Britaniji

V besedilu naloge smo že večkrat omenili, da je Velika Britanija bila in je gonilna sila pri razvoju javno-zasebnih partnerstev. Projekte izvedene s pomočjo javno-zasebnih partnerstev izvaja na področjih nudenja storitev (vključno z infrastrukturo), lastništva in prodaje storitev javnega sektorja drugim (npr. izkoriščanje patentov) ter vzpostavljanja posredniških organizacij (vez med javnim in zasebnim sektorjem za spodbujanje politik gospodarskega in družbenega razvoja) itn. (McQuaid in Scherrer 2008).

Primeri večjih uspešno izvedenih javno-zasebnih partnerstev so: železniška povezava s predorom pod Rokavskim prelivom (Velika Britanija in Francija), mestna železnica v Manchestru, podzemna železnica v Londonu, državna služba za nadzor letalskega prometa itn. (Merzelj 2008). Naj omenimo še posodobitev infrastrukture javne razsvetljave in cest v mestu Birmingham, ki je predmet proučevanja v praktičnega dela naloge.

Gledano z vidika zgodovinskega razvoja je pomembno vedeti, da je za Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske značilna anglosaksonska pravna oblika (*common law*), kar se v grobem kaže v tem, da Združeno kraljestvo nima formalne, pisane ustave in ni sprejelo kontinentalne ideje kodifikacije ter je zanjo značilen sistem tožb (Ferk 2014). Za proces tožbe je bilo treba pridobiti ustrezen *writ* (v imenu kralja ga izdal najvišji sodni uradnik), ki je naložil ustreznemu sodnemu uradniku ali sodniku, da zadevo obravnava v navzočnosti strank. S časoma je nastala zbirka *writ-ov* (odločb), *register of writs*. Če je tožnik izbral napačen *writ*, je obstajala velika verjetnost, da je bila zadeva zanj neugodno rešena. Vzporedno z omenjenim sistemom se je razvijal drugi pravni sistem, imenovan *equity*, tj. sodstvo na podlagi pravičnosti. Oba sistema sta bila kompleksna in sta obsegala številne pravne norme, vendar sta se, kljub nekdanji vzporedni obravnavi, združila v 19. stoletju (Ferk 2014).

Pomembna razlika med evropskim in angleškim pravnim redom je na področju pogodbenega prava t. i. striktna oz. celo absolutna odgovornost dolžnika za kršitev pogodbe. V *common law-u* namreč temelji vse na obljubi, ki jo razumejo kot garancijo za izpolnitev zavez. Ne glede na to, ali je izvajalec kriv za neizpolnitev ali je to posledica zunanjih pogojev, se šteje, da ni izpolnil pogodbe (torej ne temelji na krivdi). Osnovno in hkrati edino orodje upnika je, da v primeru neizpolnjevanja pogodbe izda odškodninski zahtevek (*damages*) (Ferk 2014).

Glede na to, da Velika Britanija ne pozna instituta upravne pogodbe in je hkrati monarhija (v primerjavi npr. s Francijo in Nemčijo), se pogodbe tam sklepajo v imenu monarha oz. krone (*Crown contract*) (Ferk 2014). Ne glede na nekatere posebnosti te pogodbe, se obravnava po pravilih splošnega, zasebnega prava. V zadnjem času se omenjene pogodbe imenujejo tudi pogodbe javne oblasti (*Government contracts*) (Schill v Ferk 2014).

V Veliki Britaniji nimajo enotnega zakona za javno-zasebno partnerstvo. Področje urejata dve uredbi, ki sta stopili v veljavo 31. januarja 2006. Prva uredba je *The Public Contracts Regulation 2006*, ki ureja ureditev zakonodajnega področja javnih naročil, in sicer v skladu z Direktivo 2004/18/ES. Druga pa je *The Utilities Contracts Regulation 2006*, ki ureja bolj transparentno in učinkovito delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil ter se nanaša na direktivo 2004/17/ES (Merzelj 2008).

Opažanja

Če so tveganja v Sloveniji, Veliki Britaniji in na ravni EU primerljiva oz. dokaj podobna, pa sem bila pri primerjavi pravnih podlag presenečena nad dejstvom, da tako v Veliki Britaniji kot na ravni EU ni krovnega zakona za področje javno-zasebnih partnerstev. Predvidevam torej, da je dobro, da je Slovenija tak zakon sprejela (ZJZP), saj je z njim opredelila razliko med klasičnim javnim naročilom (javno-naročniško razmerje) in javno-zasebnim partnerstvom ter seveda tudi natančno opredelila ostale vidike javno-zasebnega partnerstva, npr. kaj šteje za taka partnerstva, načine spodbujanja za širšo uporabo javno-zasebnih partnerstev, načine izvajanja, oblike, oblike nadzora itn. Seveda so v Veliki Britaniji in na ravni EU posamezni »deli« javno-zasebni partnerstev (npr. koncesije) dobro opredeljeni v direktivah, smernicah itn., tako da tudi v njihovem primeru ne moremo govoriti o odsotnosti pravnih podlag.

Vezano na doseganje ciljev na področju energetske učinkovitosti so države pričele z izvajanjem energetskih sanacij stavb in ostale javne infrastrukture (kamor sodi tudi javna razsvetljava), kjer je eden izmed možnih načinov izvedbe projekta obnove tudi energetsko pogodbeništvo, v okvir katerega se uvrščata tudi praktična primera moje naloge. Oba sta vezana na pogodbeno zagotavljanje prihrankov.

5 OBLIKOVANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTERSTVA

Pri sklenitvi javno-zasebnega partnerstva moramo biti tekom ponavadi dolgotrajnega in zapletenega postopka pozorni na več zakonov. V prvi vrsti gre za ZJZP, ki pa sam nakazuje nato naprej na uporabo Zakona o javnem naročanju (ZJN) in Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS). V tem poglavju bo na kratko predstavljen postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva ter prednosti in slabosti samih partnerstev.

5.1 Prednosti in slabosti javno-zasebnih partnerstev

Različni avtorji naštevajo različne prednosti in slabosti, vendar je seznam prednosti ponavadi daljši od seznama slabosti. Pomembno je, da k izvedbi postopka pristopimo strokovno, kakovostno in zavzeto, in v tem primeru bodo prednosti sigurno večje od slabosti. V kolikor je javno-zasebno partnerstvo slabo opredeljeno ter zahteve in tveganja niso dovolj dobro dorečeni, potem nastopijo slabosti. Zaradi omenjenega je treba pred pričetkom pristopa k izvedbi projekta analizirati podobne projekte, se učiti iz njihovih napak ter predvsem smatrati svoj lasten projekt kot »lastno zgodbo« z lastnimi potrebami in cilji.

Glavne prednosti javno-zasebnih partnerstev so navedene v nadaljevanju.

- Optimalnejša razporeditev finančnih sredstev in hitrejša izvedba.

V primeru klasičnega financiranja projektov mora javni partner zagotoviti sredstva za celoten projekt, vključno z morebitno rezervacijo sredstev vnaprej. V večini primerov javno-zasebnih partnerstev si lahko javni partner razporedi investicijska sredstva (investicijske stroške) na celoten čas trajanja predmeta investicije. Ker si javni partner zagotovi dodatna sredstva, je ponavadi tudi realizacija hitrejša.

- Izvedba v predvidenem roku in znotraj proračuna.

S plačili, vezanimi na dosežene učinke, ima javno-zasebno partnerstvo večjo možnost, da se izvede v predvidenem času (roku) in v okviru predvidenega proračuna. Velikokrat se zgodi, da je projekt zaključen predčasno. Raziskava družbe Deloitte je za področje Velike Britanije pokazala, da je v letu 2003 pri projektih, ki niso

bili sofinancirani s strani zasebnih finančnih spodbud, preseglo terminski plan 70 % projektov ter 73 % projektov zastavljen finančni okvir. V istem obdobju je v projektih, ki so bili izvedeni s pomočjo zasebnih finančnih spodbud, bilo le 22 % takih, ki so presegli postavljen proračun, in 24 % takih, ki so se zaključili izven predvidenega terminskega plana.

- Prenos tveganja gradnje in vzdrževanja na zasebnega partnerja

Ko govorimo o vzdrževanju in amortizaciji javne infrastrukture, je znano, da ima velik vpliv na porabo proračunskih sredstev politika (zagovarjajo ukrepe, ki večajo javni ugled in priljubljenost, vendar so dolgoročno slabi za finančno vzdržnost in kvaliteto storitev) ter hkrati z njo plačilna nedisciplina, neustrezno vzdrževanje itn. Posledice neustreznih vzdrževalnih del in takšnega načina financiranja je, da večina infrastrukture nima ustreznega sistema vzdrževanja oz. ne ohranja vrednosti, imajo lastniki višje stroške vzdrževanja, je krajši čas uporabe itn. Dobro zasnovan model javno-zasebnega partnerstva omogoča prenos tveganja gradnje in vzdrževanja na zasebnega partnerja.

- Nižji stroški gradnje.

Nižji stroški so posledica nižjih stroškov gradnje in nižjih stroškov življenjskega kroga vzdrževalnih stroškov. Nižji stroški gradnje so posledica inovativnih tehnologij oblikovanja in boljšega poznavanja potreb projekta. Raziskava družbe Deloitte je pokazala, da v primerjavi s klasičnim načinom financiranja pomeni uporaba javno-zasebnega partnerstva do 17 % nižje stroške gradnje oz. pri gradnji cest za povprečno 7 %.

- Nižji obratovalni stroški in vzdrževalni stroški celotnega projekta.

V klasičnem načinu financiranja je zasebnik zadolžen za posamezne dele projekta, npr. za gradnjo objekta, in ga zanima povečevanje dobička in znižanje stroškov opravljenih del. Ker je sodelovanje kratkoročno, je s slabo gradnjo prenesel poznejše višje stroške vzdrževanja na javnega partnerja. Ko pa v okviru javno-zasebnega partnerstva zasebni partner pridobi odgovornost upravljanja in vzdrževanja, je motiviran za kakovostno gradnjo in sprotno vzdrževanje, saj mu to zmanjšuje tveganje nepričakovanih vzdrževalnih stroškov. Raziskava družbe Deloitte je pokazala, zasebni partner prihrani povprečno 17 % v vsem času trajanja projekta.

- Uporabnik je na prvem mestu.

Ker je uspešnost zasebnega partnerja ponavadi odvisna od zadovoljstva uporabnikov, mu je v interesu, da zagotovi višji nivo storitev. Tudi javno-zasebna

partnerstva omogoča uvedbo mehanizmov, da je zasebni partner nagrajen glede na zadovoljstvo uporabnikov. Javni partner na ta način deli odgovornosti in skrbi, da ponudnik storitev ohranja nivo uslug oz. da so storitve na pogodbenem nivoju.

- Osredotočanje javnega partnerja na rezultate.

Natančno določen model javno-zasebnega partnerstva omogoča javnemu partnerju fokus na rezultat oz. na neposredne učinke na življenje in zadovoljstvo uporabnikov, namesto na ceno in sam proces gradnje ali obnove. Pri gradnji šol se javni sektor osredotoča na rezultate (delo učiteljev in vzgojiteljev, medtem ko zasebni partner zagotovi objekt, skrbi za obratovanje, vzdrževanje in opremo).

- Dostop do zasebnih virov financiranja.

Pomen tega je predvsem v zmanjševanju javnega dolga in možnosti hitrejše realizacije projektov, ker ni treba čakati na financiranje iz javnih storitev.

- Uvajanje tržnih elementov pri zagotavljanju izvajanja javne službe.
- Znanje in izkušnje zasebnega partnerja na področju zagotavljanja učinkovitega upravljanja in zmanjševanja stroškov (zasebni partner naj bi znižal stroške vzdrževanja, obratovanja itn.).
- Višjo kakovost in nižje stroške javne službe zagotovi zasebni sektor z uporabo sodobnih tehnologij in opreme.
- Prenos poslovnega tveganja na zasebnega partnerja, ki bi ga sicer nosil javni partner.
- Vključitev zasebnega partnerja praviloma pripomore k bolj poglobljeni in podrobnejši izvedbi študije izvedljivosti konkretnega projekta in tako omogoča boljšo osnovo rentabilnosti projekta.
- Racionalizacija procesov, manj formalizirani procesi in krajši postopki odločitev.
- Sklenitev ene, kompleksnejše, pogodbe, ki povezuje vse stranke v projektu, namesto za vsako fazo projekta posebej z več pogodbenimi partnerji, kar omogoča sinergijske učinke izvedbe celovitega projekta.
- Javni partner ohrani, kljub sodelovanju z zasebnim sektorjem, nadzor nad izvajanjem javne službe, ter lahko po zaključku ponovno prevzame obveznost (pravico) izvajanja javne službe in praviloma tudi zgrajeno infrastrukturo.
- Ko se vzpostavi javno-zasebno partnerstvo, lahko javni sektor primerja način zagotavljanja javne službe v obliki javno-zasebnega partnerstva z drugimi

oblikami zagotavljanja javnih služb, kar jim lahko služi kot podlaga za odločanje za nadaljnje projekte (Deloitte 2006; Ferk in Ferk 2008).

Glavne slabosti javno-zasebnih partnerstev so navedene v nadaljevanju.

- Slaba zakonodajna osnova.

Neuspeh projekta javno-zasebnega partnerstva je pogosto pomanjkanje definiranih politik, zakonodaje in navodil za izvajanje javno-zasebnih partnerstev. Pogosta napaka je postavljanje preveč omejitev in pogojev glede pričakovanega prenosa tveganj na zasebni sektor, nakar je finančna izpeljava projekta nemogoča. Prav tako je slabo imeti nerealna pričakovanja, da bo projekt npr. izpeljan »brezplačno«, saj tak projekt ne more rešiti vseh težav.

- Slabo definirani cilji projekta.

Sodelujoče stranke se občasno ne strinjajo glede ciljev projekta oz. ne najdejo skupnega dogovora glede namena in učinkov projekta. V tem primeru se nato rado zgodi, da javni partner preveč podrobno določi svoje zahteve.

- Prevelik poudarek na finančni izvedbi projekta.

Javni partner lahko vidi projekt javno-zasebnega partnerstva zgolj kot finančni vir, kar pa seveda ni res. Vendar pa omenjeno vodi k slabemu operativnemu načrtovanju in izvedbi.

- Nepravilen model prenosa tveganj na zasebnega partnerja.

Razliko med različnimi modeli javno-zasebnih partnerstev predstavlja vrsta in stopnja tveganja, ki ga prevzame zasebni partner. Pogosto se zgodi, da se prenese nanj tudi tveganje izrabe javne infrastrukture (tveganje povpraševanja), čeprav zasebni partner na to nima vpliva.

- Pomanjkanje strokovnega in usposobljenega kadra pri javnem partnerju.

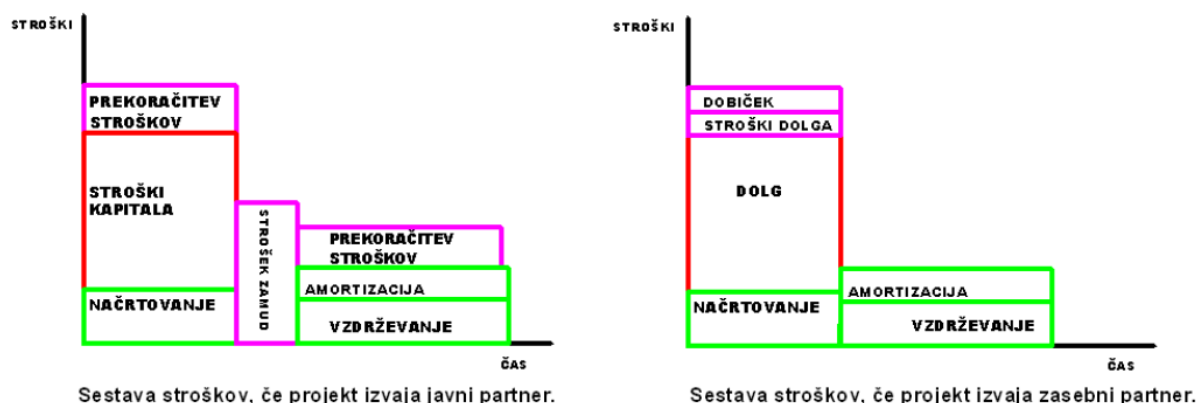
Kljub pomoči zunanjih strokovnjakov in pomočnikov, pa obstajajo naloge, ki morajo biti izvedene »v hiši« oz. pripravljene s strani lastnih zaposlenih. Dostikrat se zgodi, da javni partner nima usposobljenega kadra, ki bi lahko rešil vse nastale težave in zagate.

- Stopnja uspešnosti z vidika vloženega kapitala.

Kako optimizirati ali pridobiti največ vrednosti za vložena sredstva, je odvisno tudi od prenosa različnih tveganj. Glede na to, da naj bi pri javno-zasebnih partnerstvih prevzel posamezno tveganje partner, ki ga bo uspešneje minimaliziral, je v primeru

pridobivanja npr. finančnih sredstev pametno, da to stori javni partner, ki ima praviloma pridobi s strani bank nižjo obrestno mero in ugodnejše pogoje najema.

Shema 5.1: Financiranja javnega in zasebnega partnerja



Vir: Deloitte v Peterka (2009, 11).

Če primerjamo levi in desni del sheme 5.1, kjer je na levi strani nosilec projekta javni partner in na desni strani zasebni partner, ugotovimo, da imata sicer podobne kategorije stroškov (stroški načrtovanja, vzdrževanja, amortizacijski stroški itn.), vendar pride do razlike pri prekoračitvi pogodbenih zneskov in pri zamujanju pogodbenih rokov. Vseeno ne moremo pavšalno določiti, da je zasebni partner vsestransko boljši partner, ampak je treba vsak projekt v fazi preiskovanja možnosti preučiti in analizirati učinke različnih različic.

- Neugoden položaj potrošnikov.

Ko govorimo o infrastrukturnih investicijah, gre ponavadi za monopolni položaj investitorja, kar mu daje možnost višjega (visokega) zaračunavanja storitev. Povišane cene infrastrukturnih storitev lahko spremlja povečana stopnja inflacije, kar posledično vpliva na povišane stroške obratovanja in vzdrževanja infrastrukturnih objektov. Kadar javni partner zavira dvig cene (npr. vodarina, stroški odlaganja odpadkov ipd.), se zbere premalo sredstev za redno vzdrževanje in posledica so povečani javni izdatki za vzdrževanje. Eden ciljev uvajanja javno-zasebnih partnerstev je, da se določanje cene prepusti trgu, vendar pa se v tem primeru lahko pojavijo »monopolne cene«, kar zopet zviša ceno za uporabnika storitev. Javni

partner ima sicer možnost, da v pogodbi določi, da se lahko cena storitve poveča največ za stopnjo inflacije.

- Prekoračitev načrtovanih stroškov.
- Nerealno določene tarife za uporabnike storitev in napačno ocenjen obseg predvidenega povpraševanja.
- Slabo določene pravice in obveznosti partnerjev, kar se lahko izkaže kot padec kakovosti izvajanja storitev oz. privede celo do spora med javnim in zasebnim partnerjem.
- Pomanjkljiv nadzor v fazi izvajanja javno-zasebnega partnerstva (Deloitte 2006; Ferk in Ferk 2008).

5.2 Identifikacija projekta

Ko je pripravljen seznam želenih projektov za izvedbo, se identificira tiste, ki bi jih lahko oz. jih je smiselno izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva glede na ekonomske, pravne, tehnične in druge razloge. Izvedba je možna v primeru, da obstaja javni interes, torej gre za projekt:

- povezan z izgradnjo, vzdrževanjem ali upravljanjem javne infrastrukture ter
- povezan z izvajanjem gospodarske ali druge javne službe in je v javnem interesu (Ferk in Ferk 2008).

Kljub temu, da s postopkom za izbiro zasebnega partnerja prične javni partner, pa imajo zasebni partnerji in ostala zainteresirana javnost, da predlagajo potencialne projekte, ki bi bili primerni za izvedbo skozi ta način, ko jih k temu pozove javni partner (ZJZP).

5.3 Predhodni postopek

Na podlagi izvedenega predhodnega postopka, ki ga prične javni partner na lastno pobudo ali na pobudo promotorjev, se sprejme odločitev o izvedbi projekta javno-zasebnega partnerstva ali zaključku postopka. Na podlagi investicijskega elaborata

se ugotovi, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta (test javno-zasebnega partnerstva) ter sklenitev razmerja javno-zasebnega partnerstva. V primeru, da se sprejme odločitev o izvedbi projekta, je treba opredeliti tudi temeljne elemente javno-zasebnega partnerstva ter vsebino odločitve in/ali akta o javno-zasebnem partnerstvu. Za neinvesticijske programe se uporablja namesto investicijskega elaborata ustrezen drug dokument z enako funkcijo (ZJZP).

5.4 Sprejem odločitve in/ali akta o javno-zasebnem partnerstvu

Akt o javno-zasebnem partnerstvu opredeli *»predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja«* (ZJZP, 36. člen, 1. odstavek). Vsebina akta mora biti dovolj splošna, da v skladu s temeljnimi načeli tega zakona ne ovira pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem), kjer se posebna ali izključna pravica lahko podeli le na podlagi zakona (ZJZP).

Akt je treba obvezno sprejeti, *»če izvajalec javno-zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oz. drugega splošnega akta«* (ZJZP, 36. člen, 2. odstavek). V tem primeru je treba sprejeti koncesijski akt v obliki *»uredbe vlade, odloka predstavniškega organa samoupravne lokalne skupnosti ali splošnega akta drugega javnega partnerja«* (ZJZP, 36. člen, 3. odstavek).

Če akta ni obvezno sprejeti kot razvidno v prejšnjem odstavku, potem je dovolj sprejem odločitve o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). V praksi se pravilom odločitev sprejme v obliki sklepa, medtem ko se akt praviloma sprejme v obliki splošnega pravnega akta oz. predpisa (uredba ali odlok) (Ferk 2014).

5.5 Izvedba javnega razpisa

Namen izvedbe javnega razpisa je zbrati vloge potencialnih zasebnih partnerjev za sodelovanje v javno-zasebnem partnerstvu. Glede na različne oblike javno-zasebnih partnerstev ZJZP predlaga sledeče:

- javnonaročniška razmerja,
- koncesijske storitve,
- koncesije gradenj in
- statusno partnerstvo (Ferk 2014).

Faza izvedbe javnega razpisa obsega:

- odločitev o začetku postopka javnega razpisa,
- imenovanje strokovne komisije za izbiro,
- pripravo razpisne dokumentacije,
- pripravo in objavo javnega razpisa na podlagi zakona o javnem naročanju ali zakona, ki ureja gospodarske javne službe,
- izvedbo konkurenčnega dialoga oz. drugega postopka izbire izvajalca ter
- sprejem in oceno končnih ponudb (Ferk 2014).

5.6 Izbor izvajalca in pravno varstvo ponudnikov

Kandidat odda vlogo in jo lahko dopolnjuje oz. spreminja do poteka razpisnega roka, medtem ko se smatra za prepozno, če prispe po poteku razpisnega roka. Odpiranje ponudb oz. drugih vlog za izbor izvajalca je javno, razen če javni partner zaradi zavarovanja poslovne (npr. v konkurenčnem dialogu) ali druge skrivnosti določi, da postopek odpiranja ponudb ni javen. O odpiranju vlog se vodi zapisnik o javnem odpiranju (ZJZP). Po končanem odpiranju strokovna komisija pregleda vloge (po potrebi zahteva pojasnila) in posreduje končno poročilo organu javnega partnerja (ZJZP).

Če javni partner v postopku izbire ne izbere izvajalca javno-zasebnega partnerstva, izda akt o končanju postopka izbire. V kolikor izbere partnerja, se izda akt o izbiri izvajalca javno-zasebnega partnerstva, na podlagi katerega se sklene pogodba o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP).

Če je predmet javno-zasebnega partnerstva koncesija za izvajanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti (izrečno prepovedana izdaja upravne odločbe), je akt izbire odločba o izbiri, na podlagi katerega se z izbranim zasebnim partnerjem sklene pogodba o javno-zasebnem partnerstvu skladno z določili ZJZP.

5.7 Nastanek razmerja javno-zasebnega partnerstva

Javno-zasebno partnerstvo nastane s trenutkom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu oz. koncesijske pogodbe, razen če je drugače določeno z zakonom ali pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu. Če je pogodba nična, se šteje, da razmerje ni bilo sklenjeno, kar velja tudi v primeru, da je bil akt o izbiri pravnomočno odpravljen (ZJZP).

Opažanja

Kljub temu, da je v Sloveniji v veljavi ZJZP, še vedno obstajajo vprašanja, ki se urejajo po ZJN in ZGJS oz. z dodatnimi pravilniki itn. Postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva je natančno določen, vendar prihaja pri oblikovanju javno-zasebnih partnerstev v praksi do več problemov. Lahko bi celo rekli, da je postopek preveč natančno določen, saj je za naročnike občasno težko se držati vseh predpisanih postopkov. V kolikor se zgodijo nepravilnosti, lahko to pomeni zaustavitev postopka ali vračanje sredstev zaradi nepravilne porabe sredstev itn. Na drugi strani je pomembno, da je že osnova za izvedbo projekta dobro pripravljena, saj pride v nasprotnem primeru do slabo opredeljenega projekta, kar vodi v težave tekom sklepanja partnerstva, izvajanja, nadzora, evalvacije itn. Pri gradnji ali obnovi infrastrukture je tako npr. izjemnega pomena, da nobeden partner naknadno ne spreminja v začetku dogovorjenih zahtev (konstruktivni razgovori in komunikacija so vsekakor zaželeni tekom definiranja projekta, izbire partnerja in sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu), saj se na ta način izogneta dodatnim stroškom, terminskim zamudam, morebitnemu vračanju nepovratnih sredstev (ki bi bila vzeta na podlagi ugotovljenih nepravilnosti itn.).

6 PRIMER UPORABE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA NA PRIMERU ENERGETSKO UČINKOVITE OBNOVE INFRASTRUKTURE JAVNE RAZSVETLJAVE

6.1 Opis izhodiščne situacije

6.1.1 Splošne značilnosti projektov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave

Infrastruktura javne razsvetljave je pomemben del javne infrastrukture, z vidika pomembnosti storitve (zagotavljanje osvetljevanja javnih površin in prometne varnosti) in z vidika stroškov v občinskem proračunu. V občinah, ki imajo starejšo in energetsko neučinkovite sisteme javne razsvetljave, lahko ta predstavlja 30-50 % skupne porabe električne energije, kar seveda omogoča visoke prihranke ob uvedbi novih tehnologij, tudi do 70 % (EnergaP 2015).

Na mednarodni ravni je pomembna iniciativa »Efficient Lighting Initiative« v okviru Programa Združenih narodov za okolje (UNEP), ki stremi k energetsko učinkoviti razsvetljavi. Z menjavo energetske potratnih žarnic z energetsko učinkovitimi lahko prepolovimo emisije in znižamo stroške porabljene energije (UNEP 2015).

V Sloveniji je pomembno, da javna razsvetljava zadovoljuje kriterije Uredbe o mejnih vrednostih svetlobnega onesnaževanja okolja (Uradni list RS, št. 81/07, 109/07, 62/10 in 46/13) ter ustreza tudi vsem ostalim zakonom in predpisom kot npr. priporočilom SDR (Slovensko društvo za razsvetljavo: Razsvetljava in signalizacija za promet), standardom za cestno razsvetljavo, Uredbi Komisije (ES) št. 245/2009 o izvajanju Direktive 2005/32/ES o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovo izdelkov, in sicer v zvezi z zahtevami za okoljsko primerno zasnovo fluorescenčnih sijalk, visokointenzivnostnih sijalk in svetilk za delovanje le teh.

6.1.2 Občina Piran

Občina Piran je turistično močno razvita slovenska občina in eno izmed pomembnejših središč kongresnega, zdraviliškega, igralniškega in navičnega turizma v severnem Sredozemlju. Leži na skrajnem jugozahodnem delu Slovenije. Meri 46,6 km² in ima 16 758 prebivalcev (Občina Piran 2016).

Javna razsvetljava se je pred obnovo razprostirala po vseh delih občine Piran. V centrih posameznih krajev je bila razsvetljava koncentrirana in uporabljena kot funkcionalna in dekorativna razsvetljava, zaradi potreb turistične dejavnosti. Na ruralnih področjih je bila razsvetljava bolj orientacijska, z izjemo cestnih odsekov višjih svetlobno tehničnih razredov. Na področju občine Piran je bilo ob koncu leta 2011 vgrajenih 3.776 svetilk (63 različnih tipov) na 3.040 lokacijah, za potrebe vklopa svetilk je vgrajenih 83 prižigališč. V letu 2011 je bilo porabljenih 1.710.596 kWh električne energije, kjer je bil strošek porabe električne energije 258.788,77 € in strošek vzdrževanja 78.768,00 € (Občina Piran 2012a).

Občina Piran je želela posodobiti infrastrukturo javne razsvetljave z namenom izboljšanja svetlobnotehničnega stanja, energetske učinkovitosti ter uskladitve razsvetljave z uredbo. Predvidela je bila prenova, ki bi se financirala iz prihranjene električne energije, ki je posledica izvedene posodobitve (Občina Piran 2012b).

Osnovno vodilo pri obnovi javne razsvetljave je bilo izboljšanje ali ohranjanje svetlobnotehničnih pogojev na javnih površinah ob zmanjšanju električne moči naprav s kvalitetnimi napravami. Uporabljene so bile lahko različne tehnologije za doseganje maksimalnih prihrankov. Ugašanje razsvetljave v nočnem času ni bilo dovoljeno. Zmanjševanje svetlobnega toka je bilo dovoljeno pod pogoji, kot jih dovoljujejo priporočila SDR in standard SIST EN 13201. Vsi posegi na kandelabrih (namestitve svetilk, podaljškov, konzol itn.) so morali biti statično ustrezni (Občina Piran 2012b).

6.1.3 Mesto Birmingham

Birmingham je mesto in okrožje v predelu West Midlands v Angliji. Ja drugo največje mesto v Veliki Britaniji. Ima 1,1 milijona prebivalcev in se raztega na 267,8 km² površine (Birmingham City Council 2016).

V Birminghamu so želeli s prenovo javne razsvetljave in cestnega omrežja:

- modernizirati oz. izboljšati razsvetljavo z inovativnimi rešitvami,
- vzpostaviti boljše upravljanje premoženja,
- vzpostaviti učinkovit in proaktiven menedžment za upravljanje z energijo,
- zmanjšati kriminal, strah pred kriminalom in nočne nesreče,
- izboljšati raven kvalitete storitev (zmanjšati število izpadov in javnih pritožb),
- najti trajnostno rešitev, katera bo imela dolgo življenjsko dobo, nizke stroške vzdrževanja, zmanjšanje odpadkov itn. ter
- vzpostaviti lokalna dobavne verige in povečati vključenost lokalne skupnosti (McKenna 2012).

6.2 Opredelitev prednosti in slabosti ter tveganj izvedbe JZP

6.2.1 Prednosti in slabosti ter tveganja projektov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave

Glavne prednosti projektov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave, izvedenih s pomočjo javno-zasebnih partnerstev, so:

- optimalnejša razporeditev finančnih sredstev in hitrejša izvedba, predvidoma v dogovorjenem roku in finančnem obsegu,
- prenos dogovorjenih tveganj na zasebnega partnerja,
- nižji stroški vzdrževanja infrastrukture javne razsvetljave,
- višja kvaliteta storitve za občane (večja prometna varnost in boljša osvetljenost javnih površin) ter
- znanje in izkušnje zasebnega partnerja na področju upravljanja s podobno javno infrastrukturo z uporabo sodobnih tehnologij in opreme itn.

Glavne slabosti projektov energetsko učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave, izvedenih s pomočjo javno-zasebnih partnerstev, so:

- slabo definirani cilji projekta v primeru nestrokovnega in slabo usposobljenega kadra javnega partnerja in hkrati ne vključitvi zunanjih neodvisnih strokovnjakov,
- zasledovanje finančnih ciljev investicije brez dovolj poudarka na kvaliteti storitve (naprednejše tehnologije, ki bi bile dlje časa v uporabi, so dražje in posledično manj privlačne; hkrati je to slabši položaj za občane in njihovo varnost itn.),
- nepravilen model prenosa tveganj na zasebnega partnerja,
- pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem obnove in delovanja infrastrukture tekom trajanja celotnega partnerstva ter
- slabo definirane pravice in obveznosti partnerjev, kar lahko pripelje do naknadnih konfliktov in sporov itn.

Glavna tveganja projektov energetsko učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave, izvedenih s pomočjo javno-zasebnih partnerstev, so:

- pri pripravi projektne naloge/študije izvedljivosti je izrednega pomena točnost vhodnih podatkov, ki so osnova za vse nadaljnje izračune, kakor tudi seveda pravilno izvedena analiza in ocena rentabilnosti projekta,
- pri financiranju je pomembno natančno določiti vire in obseg participacije vsakega partnerja (vezano na razporeditev vseh tveganj), zagotoviti sredstva, pripraviti finančno zanimiv projekt za vlagatelje, zahtevati jamstva in zavarovanja od zasebnega partnerja,
- identificirati je treba vse tehnične rešitve oz. možnosti (varianete), opraviti izbor optimalne rešitve ob upoštevanju vseh predpisov, standardov in priporočil, se izogniti inženirskim napakam,
- pri izvedbi gradbenih in namestitvenih del nadzirati vsa dela, se izogibati prekoračitvam (stroškov, terminskega plana itn.) in spremembam plana, zagotavljati vsaj minimalne varnostne pogoje za sodelujoče izvajalce del, skrbeti za pozitivno javno mnenje,
- zagotavljati strokovno osebje in opremo,
- imeti pod nadzorom operativne stroške, spremembe cen (surovin, delovne sile, električne energije itn.),

- preverjati pogostost in doslednost vzdrževanja,
- nemoteno zagotavljati storitev za končne uporabnike ter
- pri prenosu lastništva/podaljšanju trajanja pogodbe opredeliti trenutek prenosa tveganj na drugo stranko (npr. uničenje svetilk itn.) in definirati vrednost infrastrukture ob prenosu.

Glavna specifična tveganja projektov energetske učinkovite obnove infrastrukture javne razsvetljave, izvedenih s pomočjo javno-zasebnih partnerstev, so vezana na:

- uporabljeno tehnologijo,
- vpliv spremembe cen elektrike na rentabilnost projekta in
- specifik posameznega partnerja.

Pri tehnologiji je treba poudariti, da tehnični in tehnološki razvoj zahteva od javnega partnerja, da prouči vse razpoložljive tehnologije. V kolikor sam nima za to usposobljenega kadra, se najame zunanje strokovne sodelavce. Namreč od nabora tehnologij je odvisno, med katerimi variantami za izvedbo se bo možno odločati.

Ker je infrastruktura javne razsvetljave velik porabnik električne energije, je treba upoštevati vpliv cen električne energije. Pri posodobitvi infrastrukture pride npr. do menjave svetilk. Svetilke, ki so bolj varčne, so seveda s tega vidika zelo sprejemljive, vendar pa so cenovno manj ugodne ob nakupu, medtem ko je na drugi strani treba upoštevati, kakšna je razlika v količini, ki bi jo porabile energetske manj učinkovite svetilke ter kako oba izračuna »preneseta« spremembo cene električne energije.

Pri infrastrukturi javne razsvetljave je pomembno, da zasebni partnerji predstavijo načrt izvajanja upravljanja in vzdrževanja, ki mora biti v skladu s pričakovanji in predpisi posamezne občine. Ker zasebni partnerji nimajo interesa »nižati svoj dobiček« na račun boljše kvalitete opravljenih storitev, mora javni partner zelo dobro opredeliti pogoje in način izvajanja storitev (npr. gospodarske javne službe v primeru Občine Piran) ter podrobno opredeliti pravic in obveznosti koncesionarja in koncedenta.

6.2.2 Občina Piran

Prednosti:

- Potencial prihrankov električne energije z obnovo razsvetljave je bil ocenjen na 990.000 kWh oz. približno 149.772,00 € letno.
- Potencial prihranka vzdrževanja je okoli 30.000,00 € letno.
- Občina Piran je posodobila celotno razsvetljavo vključno z novogradnjami odsekov preko prihrankov oz. brez dodatnih stroškov naročnika.
- Občina je prihranila približno 1.600.000 €, ki bi jih morala vložiti v prenovo.
- Tveganje doseganja prihrankov je v celoti prenesla na izvajalca. V pogodbi je določeno, da v kolikor izvajalec ne dosega 95 % obljubljenih prihrankov, mora izvajalec razliko vračati.
- Občina ima bolj urejeno vzdrževanje.
- Infrastruktura javne razsvetljave je izvedena v skladu z zakonodajo.

Slabosti:

- Doba koncesije je 20 let.
- V dobi koncesije občina prejema le 1% od doseženih prihrankov oz. približno 1.500,00 €.
- Cena investicije je bila višja, kot če bi občina izvedla klasično javno naročilo.
- Vsaka morebitna nadgradnja sistema v smislu znižanje rabe energije bo izvedena s strani koncesionarja, za katere bo prejemal večji del zagotovljenih prihrankov.

Tveganja:

- Občina Piran tvega odkup koncesije, v kolikor bi se izbran izvajalec znašel v finančnih težavah.
- Bistven razvoj tehnologij v javni razsvetljavi, ki bi prinesel večje prihranke energije.

6.2.3 Mesto Birmingham

Prednosti:

- Potencial prihrankov električne energije z obnovo razsvetljave je bil ocenjen na 100 mio £ v dobi koncesije.
- Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za 50 %.
- Posodobitev razsvetljave je bistveno izboljšala osvetlitve cest in izboljšala varnost.
- Nameščen je bil regulacijski sistem s katerim lahko prilagajajo osvetljenost.
- Nameščene so svetilke, ki ne sevajo svetlobnega toka navzgor.

Slabosti:

- Dolga doba koncesije.
- Počasna izvedba zamenjave svetilk (v prvih 5 letih 50 %) in kasneje ostale. Prihrankov energije v začetnem obdobju ne bo.

Tveganja:

- Bistven razvoj tehnologij v javni razsvetljavi, ki bi prinesel večje prihranke energije.

6.3 Izbira oblike in izvedba JZP

6.3.1 Občina Piran

Občina Piran se je odločila za izbor koncesionarja s pomočjo postopka konkurenčnega dialoga, ker projekt obsega tako investicijo v obstoječo javno razsvetljavo kot tudi vzdrževanje javne razsvetljave za obdobje 20 let (Občina Piran 2013).

Obnova javne razsvetljave v občini Piran: projektna naloga, december 2012. Pri izdelavi projektne naloge so bili poleg veljavne zakonodaje upoštevani naslednji dokumenti:

- Kataster infrastrukture javne razsvetljave (v2012, 08/2012) in
- Projekt Sanacija javne razsvetljave Piran 2. faza (7020, 09/2009) (usklajen projekt z ZVKD Piran).

Odlok o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe posodobitve in vzdrževanja infrastrukture javne razsvetljave v Občini Piran¹⁶ je sprejel Občinski svet Občine Piran na seji dne 20. 11. 2012.

Obvestilo o naročilu (JN13833/2012)¹⁷ je bilo objavljeno v mesecu decembru 2012: Javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje lokalne gospodarske javne službe posodobitve in vzdrževanja infrastrukture javne razsvetljave v Občini Piran.

Vloge so oddali: Javna razsvetljava d.d. s partnerjem Eltec Petrol, Siemens d.o.o.

Konkurenčni dialog:

- Faza 1:
 - na podlagi predloženih prijav je Občina Piran priznala usposobljenost kandidatom, ki so izpolnjevali vse pogoje za priznanje usposobljenosti na podlagi razpisa.
- Faza 2:
 - temelj za udeležbo je priznana sposobnost kandidatu v I. fazi konkurenčnega dialoga za predmeten projekt;
 - predmet dialoga: predstavitev predvidenih tehnologij, oglaševanje na drogovih (predstavitev zahtev Občine Piran), predstavitev načrta izvajanja in vzdrževanja infrastrukture javne razsvetljave, predstavitev finančnega načrta rekonstrukcije javne razsvetljave ter vzdrževanja v koncesijski dobi, terminski plan izvedbe rekonstrukcije, usklajevanje

¹⁶ Odlok je dostopen prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20123563> (11. maj 2016).

¹⁷ Objava je dostopna prek: http://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=52069 (11. maj 2016).

besedila vzorca koncesijske pogodbe, predlogi, vprašanja in pomisleki kandidata in javnega partnerja;

- namen dialoga je ugotoviti in opredeliti sredstva ter najprimernejše rešitve za zadovoljitev ciljev in potreb javnega partnerja, dialog je potekal z vsakim kandidatom ločeno. Javni partner si je pridržal pravico, da dialog izvede v obliki enega ali več krogov.
- Po zaključeni II. fazi dialoga je javni partner oblikoval povabilo k oddaji končne pisne ponudbe ter ga posredoval obema kandidatom.
- Po prejemu končne pisne ponudbe je javni partner izdal akt izbire, ki ga je posredoval kandidatom.

Izbran je bil ponudnik Javna razsvetljava d.d. s partnerjem Eltec Petrol, družba za energetske in okoljske rešitve d.o.o.. Pogodbena vrednost investicije znaša 1.304.000,00 EUR brez DDV, ki ga bo Javna razsvetljava d.d. investirala v prenovo javne razsvetljave (Občina Piran 2013).

Dela so bila predvidena in so se izvedla v dveh fazah. Prva je obsegala sanacijo tehnične in cestne razsvetljave, razsvetljave stanovanjskih področij in dela arhitekturne in urbanistične razsvetljave (zaključena do konca julija 2014), druga je predvidela sanacijo preostalega dela arhitekturne in urbanistične razsvetljave (zaključena do sredine marca 2015) (Občina Piran 2013).

Glavni trije cilje koncesijske pogodbe:

- skoraj 990.000 kWh prihranka, kar je več kot 55 %, glede na sedanjo porabo (99 % prihranka namenjen koncesionarju za pokritje prenove, 1 % bo deležna Občina Piran),
- nižji stroški vzdrževanja, saj bodo obstoječe stare svetilke prenovljene in bo treba manj vzdrževanja kot ga je bilo v zadnjih letih ter
- svetilke v občini Piran bodo v skladu z Uredbo in bo zagotovljena večja urejenost in enotnost (Občina Piran 2013).

6.3.2 Mesto Birmingham

Sklenjena je bila pogodba o javno-zasebnem partnerstvu med družbo Amey in Birmingham City Council, za obdobje 25 let, podpisana maja 2010. Storitve so se začele izvajati junija 2010. 25-letno financiranje sestavljajo: dolgoročni kredit, lastna sredstva in financiranje iz doseženih prihrankov (Amey 2010; Scottish Futures Trust 2013).

Oblika pogodbe: partnerski sporazum in podizvajalska pogodba (*Project agreement and operating subcontract*) (Scottish Futures Trust 2013).

Sklenjen je bil dogovor o upravljanju, obnovi, izboljšanju in vzdrževanju 2.250 km cestnega omrežja in pripadajoče javne razsvetljave v geografskem okrožju Birmingham-a, vključno z menjavo 90.000 luči javne razsvetljave (Scottish Futures Trust 2013).

Projekt: vzdrževanje opravlja Amey, lastništvo je obdržal Birmingham City Council. Uporabljena je bila LED razsvetljava. Sistem je možno upravljati s pomočjo centralnega sistema (omogoča dinamično kontrolo vsake posamezne enote, ulice itn.) ter omogoča zatemnitve in izklapljanje. Nameščeno je bilo približno 42.000 novih drogov v prvih petih letih, kje naj bi večina imela LED svetila (omenjene svetilke porabijo približno 50% manj električne energije v primerjavi s klasičnimi visokotlačnimi natrijevimi svetilkami). Nadaljnjih 53.000 svetilk naj bi se zamenjalo v preostalem pogodbenem obdobju (Scottish Futures Trust 2013).

LED svetila imajo do 30 let življenjske dobe in niso zahtevne glede vzdrževanja ter povzročajo do 70% nižje operativne stroške v primerjavi s klasičnimi visokotlačnimi natrijevimi svetilkami. Skupni prihranki, vključno s prihranki energije, bodo v njihovi življenjski dobi znašali preko 100 milijonov funtov. Zmanjšanje emisij bo večje od 50 % (Scottish Futures Trust 2013).

Opažanja

Primer obnove javne razsvetljave v občini Piran ter projekt obnove javne razsvetljave in cestnega omrežja v mestu Birmingham sem izbrala za proučevanje, ker sta primera javno-zasebnega partnerstva, ker oba prispevata k ciljem energetske

učinkovitosti ter ker gre v primeru Birminghama za Veliko Britanijo, ki je ena vodilnih držav na področju izvedbe projektov v okviru javno-zasebnih partnerstev.

S proučevanjem praktičnih primerov sem želela podkrepiti teoretična dognanja, kar mi je žal uspelo le delno. Tekom izdelave naloge, pri natančnejšem raziskovanju literature in virov, sem ugotovila, da so podatki med seboj prekrivajo (več virov z enako vsebino, še posebej v primeru mesta Birmingham). Prav tako nekaterih pridobljenih podatkov nisem mogla uporabiti, ker so bili obravnavani kot poslovna skrivnost.

Če se navežem na raziskovalna vprašanja, sem ugotovila sledeče. Občina Piran je za pripravo strokovnih podlag uporabila zunanjega izvajalca, kar nakazuje na njeno pripravljenost in odločnost, da se projekt kar se da najbolje opredeli. Nato je izvedla postopek izbire partnerja skladno z veljavno zakonodajo. Uporabila je postopek konkurenčnega dialoga, kar ji je omogočilo tekom postopka izbire partnerja večjo fleksibilnost in hkrati možnost najti najbolj ustrezno tehnično in celostno rešitev. Verjamem, da je s tem znižala tveganja in stroške. Izbran je bil ponudnik Javna razsvetljava d.d. s partnerjem Eltec Petrol, pogodbeni vrednost 1.304.000,00 EUR. Natančne delitve tveganj med zasebnega in javnega partnerja ne poznam.

Birmingham City Council je sklenil partnerski sporazum in podizvajalsko pogodbo z družbo Amey, ki bo 25 let skrbela za obnovo infrastrukture javne razsvetljave in tudi delno cestnega omrežja. Verjamem, da je Birmingham City Council v celoti sledil veljavni zakonodaji v veliki Britaniji, saj bi sicer, glede na velikost in pomembnost projekta, verjetno zasledili kakšne informacije o nepravilnostih oz. o odpravljanju nepravilnosti. Natančne delitve tveganj med zasebnega in javnega partnerja ne poznam.

Glede na napisano predvidevam, da sta javna partnerja v obeh primerih preverila možnost za izvedbo projekta v okviru javno-zasebnega partnerstva ter nato izvedla postopek izbire zasebnega partnerja skladno z veljavno zakonodajo. Žal ne morem dodatno potrditi/ovreči zastavljeni vprašanji v nalogi, ki se navezujeta na tveganja.

7 RAZPRAVA

7.1 Ključne ugotovitve

Energetska učinkovitost predstavlja ogromen potencial na svetovni, evropski in slovenski ravni. V Sloveniji je bil vezan na to direktivo sprejet Akcijski načrt za energetske učinkovitost za obdobje 2014–2020, kjer je opredeljeno, da v Sloveniji v letu 2020 raba primarne energije ne bo presegla 7,125 mio toe (82,86 TWh) (Ministrstvo za infrastrukturo 2016). Zastavljene cilje, finančno obsežne projekte, je med drugim možno izpeljati tudi s pomočjo javno-zasebnih partnerstev, ki so predmet obravnave naše naloge.

Sam pojem javno-zasebno partnerstvo se razvija in prilagaja potrebam sodobne družbe. Kljub temu, da ni pravni pojem, ima številne pravne dimenzije ter je vezan na javne storitve oz. storitve v javno dobro (Pirnat 2005). Ugotovili smo, da so javno-zasebna partnerstva prepoznana s strani številnih mednarodnih akterjev, kakor tudi nacionalnih vlad, večjih podjetij, raziskovalcev kot možen način za doseg ciljev na področju izvedbe predvsem večjih infrastrukturnih projektov.

Razmah uporabe in prepoznavnost javno-zasebni partnerstev se je pričela v obdobju splošne gospodarske krize v 80. letih prejšnjega stoletja, kjer je novi javni menedžment predlagal močnejše povezovanje javnega in zasebnega sektorja, s čimer je želel izboljšati javni sektor (večja učinkovitost pri izvajanju nalog, decentralizacija tam, kjer mogoče, višji kvaliteta storitev itn.), vendar pa koncept »ni preživel«. Savas (2000) javno-zasebna partnerstva predstavi kot del privatizacije (eden ključnih elementov novega javnega menedžmenta) in jih uvršča med delegirane oblike. Nadalje je pomemben vidik obravnavanih partnerstev delitev tveganj, ki jo lahko umestimo v okvir teorije transakcijskih stroškov.

V primeru javno-zasebnih partnerstev gre torej za pogodbeni partnerstva, ki združujejo najboljše iz zasebnega (viri, sposoben menedžment in tehnologija) in javnega sektorja (zakonodajni postopki in zaščita javnega interesa). Cilj takšnih projektov je financiranje, projektiranje, implementacija in upravljanje javne infrastrukture in izvajanja javnih služb (Ekonomski komisija ZN za Evropo 2008). Gre

za sodelovanje med vlado (javnim subjektom) in najmanj enim zasebnim partnerjem, kjer drugi izvede storitve po navodilih prvega v zameno za dobiček (OECD 2008). Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu opredeli slednjega kot sodelovanje med javno avtoriteto in gospodarstvom, katerih skupni cilje je zagotoviti financiranje, izgradnjo, obnovo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture ali pri izvajanju storitev (European Commission 2004).

R1: Katere so glavne razlike med opredelitvijo JZP-ja po slovenskem, evropskem in angleškem pravnem redu?

Na nacionalni ravni v Sloveniji obstaja krovni zakon ZJZP, ki definira javno-zasebno partnerstvo kot *»razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu«*, ki ga skleneta javni in zasebni partnerjem, katerih cilj je izgradnja, vzdrževanje in upravljanje javne infrastrukture ali drugi projekti v javnem interesu. Slovenija je s sprejetjem tega zakona sledila smernicam EU.

Pravice in obveznosti iz naslova razmerja javno-zasebnega partnerstva nastanejo s trenutkom sklenitve pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu oz. koncesijske pogodbe (se pridobijo pozneje ali ob izpolnitvi določenega pogoja) (ZJZP).

Projekti javno-zasebnega partnerstva se izvajajo kot:

- pogodben partnerstvo ali
- statusno (institucionalno, *equity*) partnerstvo (ZJZP).

V evropskem pravnem redu na primarni ravni ne obstajajo viri, ki bi neposredno obravnavali in opredelili javno-zasebno partnerstvo. Obstajajo pa priporočila, sporočila, mnenja različnih organov, ki jih obravnavajo. S strani Evropske komisije, Generalnega direktorata za regionalno politiko, so bile tako izdane Smernice za uspešna javno-zasebna partnerstva, ki promovirajo uporabo javno-zasebnih partnerstev kot dodatnega vira financiranja, alternativne možnosti upravljanja in implementacije projektov, dodane vrednosti za končne uporabnike in širšo javnost ter predstavljajo boljšo identifikacije potreb in optimalno izkoriščanje virov.

Evropska komisija (2003) želi z javno-zasebnimi partnerstvi zagotavljati prosti dostop na trg in pošteno konkurenco, zavarovati javni interesa in hkrati dosežati maksimalno dodano vrednost, omogočiti trajnostno izvajanje projektov in onemogočiti doseganje nesorazmernih dobičkov) ter poudarja, da je treba za vsak primer posebej skrbno izbrati optimalni model javno-zasebnega partnerstva.

Naslednji pomembni dokument Evropske komisije (2014) je Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih in pravu EU na področju javnih naročil in koncesij, ki opredeli dva načina možnega sodelovanja:

- javno-zasebna partnerstva, ki so čiste pogodbene narave (temelj samo pogodbene obveznosti) in
- institucionalizirana javno-zasebna partnerstva (temelj je pravna oseba).

Z izdajo Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, je bil na ravni Evropske unije definiran pojem koncesij, in sicer koncesije za gradnje in koncesije za storitve.

Gledano z vidika zgodovinskega razvoja je za Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske značilna anglosaksonska pravna oblika (*common law*), kar pomeni, da Združeno kraljestvo nima formalne, pisane ustave in ni sprejelo kontinentalne ideje kodifikacije ter je zanjo značilen sistem tožb (Ferk 2014).

Naslednja pomembna razlika med evropskim in angleškim pravnim redom je na področju pogodbenega prava tako imenovana striktna oz. celo absolutna odgovornost dolžnika za kršitev pogodbe. V *common law*-u namreč temelji vse na obljubi (garancijo za izpolnitev zavez) in ne na krivdi. Osnovno in hkrati edino orodje upnika je, da v primeru neizpolnjevanja pogodbe izda odškodninski zahtevek (*damages*) (Ferk 2014).

Velika Britanija je monarhija, ki ne pozna instituta upravne pogodbe in se pogodbe sklepajo v imenu monarha oz. krone (*Crown contract*) (Ferk 2014) ter obravnavajo po pravilih splošnega, zasebnega prava. V zadnjem času se omenjene pogodbe imenujejo tudi pogodbe javne oblasti (*Government contracts*) (Schill v Ferk 2014).

V odsotnosti enotnega zakona za javno-zasebno partnerstvo urejata v Veliki Britaniji področje javno-zasebnega partnerstva dve uredbi. *The Public Contracts Regulation* ureja ureditev zakonodajnega področja javnih naročil (v skladu z Direktivo 2004/18/ES) in *The Utilities Contracts Regulation* ureja bolj transparentno in učinkovito delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil ter se nanaša na direktivo 2004/17/ES (Merzelj 2008).

Če povzamemo, imamo v Sloveniji torej krovni zakon, ki pokriva področje javno-zasebnih partnerstev, medtem ko so na ravni EU urejena posamezna področja (npr. koncesije), ter v Veliki Britaniji, ki sicer uspešno izvaja projekte javno-zasebnih partnerstev, področje kot tako sploh ni definirano. V Sloveniji, EU in Veliki Britaniji obstajajo številna priporočila in smernice, ki urejajo omenjeno področje. Z vidika pogodb je primerljiva Slovenija in EU (sklenitev med javnim subjektom in zasebnim subjektom), medtem ko se v Veliki Britaniji sklene pogodbo v imenu monarha.

Odgovor R1:

Iz napisanega sledi, da obstajajo med slovenskim, evropskim in angleškim pravnim redom razlike, ki so posledica razvoja različnih pravnih sistemov ter aktualne opredelitve javno-zasebnih partnerstev.

R2: Kako čim bolj natančno in realno identificirati tveganja?

Dogovor o delitvi tveganj je bistvena sestavina pogodbe o javno-zasebnega partnerstvu. V kolikor zasebni izvajalec ne nosi dela poslovnega tveganja, potem tako partnerstvo nima narave javno-zasebnega partnerstva (je javno-naročniško) (ZJZP).

Tveganja prevzame tista stranka, ki ga lažje obvladuje. Da bi dobili kar največ za vložena sredstva, je pogoj, da posamezna tveganja obvladujejo udeleženci, ki imajo s tem več izkušenj oz. boljšo izhodiščno pozicijo. Z obvladovanjem tveganj zmanjšamo stroške in hkrati izboljšamo izkoristek (Webb in Pulle 2002).

Ker gre za dolgoročna sodelovanja, je še toliko bolj pomembno, da se o tveganjih zelo dobro razmisli, jih natančno opredeli in seveda tekom izvajanja partnerstva tudi spremlja in upravlja.

Osnova je seveda realno ocenjena trenutna situacija in želje, kaj želimo izvajati ali zgraditi, v kakšnem obsegu, kakšne so omejitve (npr. finančne, okoljske itn.).

Če želimo doseči sistematičnost in preglednost tveganj, moramo najprej podrobno razdeliti celoten proces v ločene cikle, ter znotraj vsakega cikla (koraka) opredeliti pravice in obveznosti ter pripadajoča tveganja.

Glavne skupine tveganj oz. glavni dejavniki/faktorji so: tehnična in gradbena tveganja, tveganja upravljanja, tržna in prihodkovna tveganja, finančna tveganja, tveganja višje sile, regulatorna/politična tveganja, pravna tveganja, okoljska tveganja in tveganje neizpolnitve projekta. Glede na različne ravni tveganj ločimo med zunanji tveganji (ne izvirajo iz projekta), tveganja znotraj sistemskih meja projekta in tveganja, ki so posledica razmerij med partnerji (Ferk 2014).

Natančna klasifikacija in identifikacija tveganj je predstavljena v tretjem poglavju. Vidimo, da je nabor zelo širok, zato mora biti tudi pristop k obravnavi tveganj čim bolj širok. Bolj široko kot opredelimo tveganja, bolje se jih zavedamo in hkrati se že vnaprej pripravimo na morebitne težave oz. konfliktne situacije, ki nastopijo tekom izvajanja partnerstva. Pri tem nam pomaga npr. uporaba kontrolnega seznama. Priporočljivo je, da tveganja ocenimo kvalitativno (kaj prevzame in kdo) in kvantitativno (koliko tveganja). Uporabi se lahko več različnih metod kot npr. lestvica od 1 do 5 za merjene verjetnosti nastanka dogodka in njegovih posledic, analiza občutljivosti, postopek analitične hierarhije itn. (Li in ostali 2001).

Tveganja morajo biti ocenjena s strani strokovno ustrezno izobraženega kadra. V kolikor javni partner tega ne zagotavlja z lastnimi kadri, je najbolje najeti zunanjega neodvisnega svetovalca.

Odgovor R2:

Iz napisanega sledi, da je treba za natančno in realno določena tveganja poskrbeti, da imamo kader, ki je strokovno usposobljen, ki je kos situaciji. Hkrati se mora ta kader zavedati morebitnih omejitev in posebnosti situacij. Tako bo pripravljen dovolj širok in hkrati kvalitet nabor tveganj, ki bodo tekom priprave javno-zasebnega partnerstva obravnavana in porazdeljena med partnerje. V kolikor bo ena stran podhranjena z vidika strokovnosti in/ali informiranosti, bo seveda porazdelitev prevzema tveganj šla v smer, ki bo za to stran prinesla negativne posledice (prevzem večjega obsega tveganj kot treba in s tem višji stroški).

R3: Kako deliti tveganja med zasebnega in javnega partnerja?

Tveganja je treba natančno oceniti in razdeliti med partnerja/e, skladno z načelom gospodarnosti in načelom uravnoteženosti. Zasebni partner mora prevzeti vsaj del poslovnega tveganja (tržnih tveganj v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oz. tveganjem razpoložljivosti), da lahko govorimo o javno-zasebnem partnerstvu.

Tekom procesa izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva prevzame vsak partner tveganja, ki vodijo k optimalnem in uravnoteženem partnerstvu, ter nato z njimi upravlja. Določeno tveganje lahko prevzame samo javni ali samo zasebni partner, določena si lahko delita. Kdo bo upravljal s katerimi tveganji, se določi včasih že na začetku procesa, včasih pa se partnerja med samim procesom ponovno pogajata in ponovno dogovorita o delitvi tveganj.

Tveganja, ki se vežejo na politične spremembe (kot npr. stabilnost vlade in s tem povezano sprejemanje odločitev, politična opozicija itn.) in tveganja vezana na pridobitev lastništva (npr. nad zemljišči), ponavadi prevzame javni partner, saj ima potencialno več vpliva na omenjeno področje oz. zadeve kot zasebni partner. Tehnična tveganja povezana z inženiringom, organizacijo in koordinacijo ponavadi prevzame zasebni partner. Skupno se partnerja zavežeta k predanosti in zavezanosti (pripadnosti) k projektu (tveganje pomanjkanja predanosti in zavezanosti), prevzemu tveganja nastanka višje sile in morebitnih zakonskih sprememb, tveganju delitve odgovornosti in določitve avtoritativne osebe (Li in ostali 2001).

Obstajajo tudi tveganja, ki jih je težko opredeliti in potem nekomu dodeliti, in sicer govorimo npr. o stopnji javne podpore projektu, pridobivanju odobritev in dovoljenj, spreminjanju pogodbe itn. (Li in ostali 2001).

Odgovor R3:

Iz napisanega sledi, da obstaja veliko vrst tveganj in seveda je od primera do primera odvisno, katera so bolj pomembna oz. bolj vplivajo na enega ali drugega partnerja. Najprej je pomembno, da zasebni partner prevzame del poslovnega tveganja, da se obravnava partnerstvo lahko kot javno-zasebno partnerstvo. Nato pa je od predmeta in konkretne situacije odvisno, kako se delijo tveganja. Kot razvidno iz naloge obstajajo tveganja, ki jih obvezno prevzame javni ali zasebni partner, in so tveganja, ki jih prevzameta partnerja skupaj.

7.2 Omejitve raziskovanja

Z zbiranjem literature za pripravo teoretičnega dela ni bilo težav, medtem ko je bila pri pripravi praktičnega dela naloge zadeva drugačna. Za slovenski primer smo pridobili večino podatkov, vendar smo bili omejeni pri objavljanju (pri pogajalskih taktikah gre npr. za poslovno skrivnost), medtem ko smo pri tujem primeru imeli težavo že s pridobivanjem izvornih informacij.

7.3 Predlog o nadaljnjem raziskovanju

Glede na to, da je teorija o novem javnem menedžmentu obširna ter se v nekaj točkah dotakne tudi javno-zasebnih partnerstev, bi bilo zanimivo primerjati različne modele novega javnega menedžmenta (npr. Westminsterški sistem) in projekte javno-zasebnih partnerstev iz teh držav (npr. v Veliki Britaniji) ter najti morebitno povezavo med posebnostmi posameznega modela novega javnega menedžmenta ter pripravo in izvedbo javno-zasebnih partnerstev v teh sistemih.

8 SKLEP

Za Slovenijo, EU in svet predstavlja energetska učinkovitost ogromen potencial (Ministrstvo za infrastrukturo 2016). EU si je zadala cilj doseči 20 % izboljšanje energetske učinkovitosti do leta 2020 (Direktiva 2012/27/ES o energetske učinkovitosti). V Sloveniji je bil vezan na to direktivo sprejet Akcijski načrt za energetske učinkovitost za obdobje 2014–2020, kjer je opredeljeno, da v Sloveniji v letu 2020 raba primarne energije ne bo presegla 7,125 mio toe (82,86 TWh) (Ministrstvo za infrastrukturo 2016). Na napisano se navezujejo tudi dolgoročni cilji energetske in podnebne politike do leta 2030 in 2050. Cilje za izboljšanja energetske učinkovitosti je Slovenija vključila tudi v Nacionalni reformni program.

Da bi države, vključno s Slovenijo, dosegle zastavljene energetske cilje, je treba med drugim izpeljati tudi finančno obsežne projekte, kot npr. energetske učinkovite sanacije stavb in energetske učinkovite sanacije infrastrukture javne razsvetljave. Financiranje prej omenjenih je za javne subjekte dandanes velikokrat preveliko breme, zato se vedno bolj iščejo načini financiranja, kjer so vključena nepovratna sredstva in zasebni kapital. Ena izmed možnih oblik sodelovanja so javno-zasebna partnerstva, ki so predmet obravnave naše naloge.

Javno-zasebna partnerstva lahko s teoretičnega vidika umestimo v več teorij. Ena najprimernejših je teorija novega javnega menedžmenta. Koncept novega javnega menedžmenta je želel z reformami izboljšati javni sektor, tako doseči večjo učinkovitost pri izvajanju nalog, decentralizacijo, višjo kvaliteto storitev. Tudi namen javno-zasebnih partnerstev je enak: z združitvijo najboljšega iz javnega in zasebnega sektorja želijo doseči najboljši možni nivo storitve ob hkratni optimizaciji resursov, ki so na voljo. Koncept novega javnega menedžmenta ni dosegel želenega namena in predstavlja kot tak, po mnenju Osborne-a, prehodni režim oblikovanja in izvedbe javnih politik (Lopižić 2012). Z vidika privatizacije uvršča Savas (2000) javno-zasebna med delegirane oblike privatizacije. Ko govorimo o delitvi tveganj in s tem povezanimi stroški, se dotaknemo teorije transakcijskih stroškov, kar v primeru javno-zasebnih partnerstev pomeni prenos dejavnosti iz enega na drugega akterja in s tem procesom povezane stroške (Pintar v Pintar 2015).

Naloga je primerjala slovenski, evropski in angleški pravni red, kjer je bilo ugotovljeno, da obstajajo razlike, ki so posledica razvoja različnih pravnih sistemov ter aktualne opredelitve javno-zasebnih partnerstev. Slovenski pravni red ima krovni zakon, ki ureja javno-zasebna partnerstva (ZJZP), medtem ko na evropski ravni in v angleškem pravnem redu tak zakon ne obstaja. V obeh državah in na ravni EU obstajajo številna priporočila, sporočila, mnenja različnih organov, ki obravnavajo javno-zasebna partnerstva. V Veliki Britaniji in na ravni EU obstajajo direktive, ki urejajo posamezna področja javno-zasebnih partnerstev (npr. koncesije).

Prevzem tveganj je element, ki partnerstvo definira kot javno-zasebno (zasebni partner mora prevzeti vsaj del poslovnega tveganja), v nasprotju z javno-naročniškim. S številnimi tveganji je treba učinkovito upravljati, če želimo, da bo javno-zasebno partnerstvo doseglo želene cilje. Tveganja morajo biti realno, natančno in strokovno določena, opredeljena po posameznih fazah ali ciklih procesa, ter kvalitativno in kvantitativno ovrednotena. V kolikor sta obe strani kadrovsko (strokovno) primerljivi, bodo tveganja enakomerno porazdeljena, v nasprotnem primeru bi lahko eden izmed partnerjev na tej osnovi pridobil prednost pri postavljanju pogojev sodelovanja.

Delitev tveganja je edinstvena vsakemu javno-zasebnemu partnerstvu posebej, vendar pa obstajajo neka splošna navodila, kako se delijo tveganja in upravljanje z njimi. Osnovo navodilo je, da je treba tveganja natančno oceniti in razdeliti med partnerja/e, skladno z načelom gospodarnosti in načelom uravnoteženosti. S tveganjem naj upravlja partner, ki ga bo lažje upravljal, saj bo na ta način pripeljal k optimalnem in uravnoteženemu partnerstvu. Določeno tveganje lahko prevzame samo javni ali samo zasebni partner, določena si lahko delita. Politična tveganja tako ponavadi prevzame javni partner, tehnična zasebni partner itn.

Ob zaključku lahko rečem, da gre v primeru javno-zasebnih partnerstev za izjemno zanimivo orodje, ki lahko da »v pravih rokah« edinstvene rezultate. Seveda velja, da lahko s prisotnostjo oseb, ki namenoma ali ne namenoma, zavestno ali nezavestno, sprejemajo slabe odločitve, uničimo dober namen ter dosežemo slabši nivo kvalitete storitve kot v primeru izvedbe projekta brez uporabe javno-zasebnega partnerstva.

9 LITERATURA

1. Amey. 2010. *Birmingham City Council gives Amey the green light to start work on upgrading Birmingham's road network*. Dostopno prek: <http://www.amey.co.uk/media/press-releases/2010/june/birmingham-city-council-gives-amey-the-green-light-to-start-work-on-upgrading-birmingham-s-road-network/> (27. april 2016).
2. AN URE 2020. 2015. *Akcijski načrt za energetska učinkovitost za obdobje 2014–2020*. Dostopno prek: http://www.energetikaportal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/an_ure/an_ure_2020_sprejet_maj_2015.pdf (12. marec 2016).
3. Banka Slovenije. 2016. *Kriteriji za uvedbo evra*. Dostopno prek: <https://www.bsi.si/ekonomska-in-monetarna-unija.asp?Mapald=1278> (27. marec 2016).
4. Birmingham City Council. 2016. *Population in Birmingham*. Dostopno prek: <http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Planning-and-Regeneration%2FPageLayout&cid=1223096353755&pagename=BCC%2FCommon%2FWrapper%2FWrapper> (27. april 2016).
5. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.
6. Burnett, Michael. 2007. *Public-Private Partnership (PPP) - A Decision Maker's Guide*, EIPA. Maastricht: European Institute of Public Administration.
7. Carroll, Peter in Peter Steane. 2000. Public-private partnership. Sectorial perspectives. V *Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, ur. Stephen P. Osborne, 36–56. New York, London: Routledge.

8. Deloitte. 2007. *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*. Dostopno prek: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/Finance/Corporate%20Finance/2006_closing_infrastructure_gap_deloitte_ireland.pdf (29. marec 2016).

9. *Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=EN> (14. november 2016).

10. *Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN> (28. marec 2014).

11. Drewry, Gavin. 2000. Public-private partnerships. Rethinking the boundary between public and private law. V *Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, ur. Stephen P. Osborne, 57–70. New York, London: Routledge.

12. Dunleavy, Patric, Helen Z. Margetts, Simon Bastow in Jane Tinkler. 2005. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3): 467–494.

13. EnergaP. 2015. *Spodbujanje uporabe energetskega pogodbeništva (pogodbenega zagotavljanja prihrankov) pri energetske sanacijah. Po korakih do obnove javne razsvetljave*. Dostopno prek <http://www.energetskiprihranki.si/media/uploads/files/Prirocnik%20razsvetljava%20web.pdf> (2. maj 2016).

14. EIB. 2004. *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)*. Dostopno prek: http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf (2. marec 2016).

15. --- 2015. *Risk Allocation*. Dostopno prek: <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/122/index.htm#> (7. maj 2016).
16. Evropska komisija. 1997. *Commission urges Member States to accelerate trans-European transport infrastructure projects by the creation of public/private partnerships*. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-785_en.htm (27. marec 2016).
17. --- 2000. *Commission interpretative communication on concessions under community law*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:121:0002:0013:EN:PDF> (27. marec 2016).
18. --- 2003. *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (27. marec 2016).
19. --- 2004. *Green paper on Public Private Partnership and Community Law and Public Contracts and Concessions*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN> (4. januar 2016).
20. --- 2008. *Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_en.pdf (27. marec 2016).
21. --- 2009. *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:em0026&from=EN> (4. januar 2016).
22. Ferčič, Aleš. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa*, 24 (29/30): 6–7.

23. Ferfila, Bogomil. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Ferk, Boštjan. 2014. *Pogodba o javno-zasebnem partnerstvu*. Ljubljana: Inštitut za javno-zasebno partnerstvo.
25. Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
26. Grimsey, Darrin in Mervyn K. Lewis. 2007. *Public Private Partnership: the Worldwide Revolution In Infrastructure Provisions and Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
27. HM Treasury. 2000. *Public Private Partnerships The Government's Approach*. Dostopno prek: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://hm-treasury.gov.uk/d/80.pdf> (2. marec 2016).
28. --- 2012. *A new approach to public private partnerships*. Dostopno prek: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf (2. marec 2016).
29. Hodge, Graeme in Carsten Greve. 2013. *Public-Private Partnership: A Contemporary Research Agenda*. Dostopno prek: http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research_Centres/Phelps_Centre_for_the_Study_of_Government_and_Business/Events/UBC_P3_Conference/~media/Files/Faculty%20Research/Phelps%20Centre/2013%20P3%20Conference/Papers/s2%20%20Greve%20%20Hodge%20PublicPrivate%20Partnership.ashx (30. april 2016).
30. Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons. *Public Administration* (69): 3–19.

31. IMF. 2004. *Public-private partnership*. Dostopno prek: <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> (2. marec 2016).
32. Jaspers. 2010. *Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Conceptual Models and Case Examples*. Dostopno prek: http://www.esfondi.lv/upload/Jaspers/JASPERS_PPP-Grant_Blending.pdf (26. marec 2016).
33. Kranjc, Vesna, Erik Kerševan, Konrad Plauštajner in Saša Prelič. 2009. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s komentarjem*. Ljubljana: GV založba.
34. Li, Bing, Akintola Akintoye in Cliff Hardcastle. 2001. *VFM and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects*. Dostopno prek: <http://www.reading.ac.uk/AcaDepts/kc/ARCOM/workshops/04-Edinburgh/06-Li.pdf> (27. marec 2016).
35. Li Bing, Akintola Akintoye, Peter J. Edwards in Cliff Hardcastle. 2005. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management* (23): 25–35.
36. Linder, Stephen. 1999. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist* 43 (1): 35–51.
37. Lopižić, Iva. 2012. Review. *HKJU – CCPA* 12 (2): 591–597.
38. McKenna, Leo. 2012. *Promotion & financing of innovative green technologies »Street lighting«*. Dostopno prek: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/kdb/2012/Seminar_Kyrgyzstan/McKenna2.pdf (27. marec 2016).
39. McQuaid, Ronald W. in Walter Scherrer. 2008. *Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria*. Dostopno prek: <file:///C:/Users/Uporabnik/Desktop/downloads%20-%20brisanje/URN-NBN-SI-DOC-ONOG1KDN.pdf> (12. marec 2016).

40. Merzelj, Živa. 2008. *Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?* Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
41. Ministrstvo za infrastrukturo. 2014. *Smernice za izvajanje ukrepov izboljšanja energetske učinkovitosti v stavbah javnega sektorja po principu energetskega pogodbeništva*. Dostopno prek: http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne_stavbe/smernice_za_energetsko_pogodb_enistvo-web.pdf (31. marec 2016).
42. Ministrstvo za infrastrukturo. 2016. *Akcijski načrt za energetske učinkovitost*. Dostopno prek: <http://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/akcijski-nacrt-za-energetsko-ucinkovitost/> (12. marec 2016).
43. National Council for Public-Private Partnerships of United States of America. 2016. *7 keys to success*. Dostopno prek: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/> (12. marec 2016).
44. Občina Piran. 2012a. Tehnični elaborat: Obnova javne razsvetljave v občini Piran. Piran: interno gradivo.
45. --- 2012b. Projektna naloga: Obnova javne razsvetljave v občini Piran. Piran: interno gradivo.
46. --- 2013. *Občina Piran bo posodobila celotno javno razsvetljavo*. Dostopno prek: <http://www.piran.si/index.php?page=news&item=142&id=4221> (4. maj 2016).
47. --- 2016. *O občini*. Dostopno prek: <http://www.piran.si/index.php?page=static&item=1> (4. maj 2016).
48. OECD. 2008. *Executive Summary*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/berlin/40970566.pdf> (12. marec 2016).
49. --- 2016. *Privatisation*. Dostopno prek: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3287> (30. april 2016).

50. Osborne, Stephen P. 2000. Introduction. Understanding public-private partnership in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena. V *Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, ur. Stephen P. Osborne, 1–7. New York, London: Routledge.
51. Peterka, Primož. 2009. *Javno-zasebno partnerstvo na področju urbanističnih projektov*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
52. Peters, B. Guy, 1998. With a little help from our friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. V *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, ur. Pierre, Jon, 11–33. New York: St. Martin's Press.
53. Pintar, Jernej. 2015. *Vpliv institucionalnega okolja na razširjenost javno-zasebnih partnerstev*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
54. Pirnat, Rajko. 1997. Konkurenca in gospodarske javne službe. V *Strokovno srečanje pravnih javnega prava*, 193–207. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
55. --- 2005. Nekaj pravnih vprašanj javno-zasebnega partnerstva. *Javna uprava* 41 (2/3): 325–339.
56. Pollitt, Christopher. 2007. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. V *Administratie si Management Public* (8): 110–115.
57. Pollitt, Christopher in Dan Sorin. 2011. *The Impacts of the New public management in Europe: a meta-analysis*. Dostopno prek: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf (2. maj 2016).

58. Rindfleisch, Aric in Jan. B. Heide. 1997. Transactional Cost Analysis: Past, Preset, and Future Applications. *Journal of Marketing* 61: 30–54.
59. Rus, Andrej. 2012. Mehanizmi upravljanja ekonomskih odnosov. *Teorija in praksa* 49 (6): 972–995.
60. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
61. Savas, Emanuel S. 2000. *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House. Dostopno prek: <http://down.cenet.org.cn/upfile/37/200711622729132.pdf> (30. april 2016).
62. Scottish Futures Trust. 2013. *Street Lighting. Toolkit. How to assess the impact of an energy efficiency investment in the streetlighting asset*. Dostopno prek: http://www.scottishfuturestrust.org.uk/files/publications/Street_Lighting_Toolkit.pdf (30. april 2016).
63. Setnikar-Cankar, Stanka. 2005. Javno-zasebno partnerstvo. V *Strokovno gradivo /Forum SFPO 2005 in EFQM-konferenca zmagovalcev*, 3–8. Ljubljana: GV Izobraževanje.
64. Staničić, Damir. 2013. *Razvoj energetskega pogodbenišтва v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.eib.org/epec/ee/documents/presentations_26_09_2013_ljubljana/5-history_and_track-record_of_epc_in_slovenia.pdf (31. marec 2016).
65. Starr, Paul. 1988. The Meaning of Privatization. *Yale Law and Policy Review*, 6: 6–41.
66. UNEP. 2015. *Climate change. Efficient Lighting Initiative*. Dostopno prek: <http://www.unep.org/rowa/KeyActivities/ClimateChange/tabid/101289/Default.aspx> (30. april 2016).

67. United Nations Economic Commission for Europe. 2008. *Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships*. Dostopno prek: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf> (22. februar 2016).

68. United Nations Commission on International Trade Law. 2001. *UNICTRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*. Dostopno prek: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/0390621_Ebook.pdf (22. februar 2016).

69. United Nations Industrial Development Organization. 1996. *Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects*. Dostopno prek: <http://www.unido.org/resources/publications/imported-publications/guidelines-for-infrastructure-development-through-build-operate-transfer-bot-projects.html> (2. marec 2016).

70. Webb Richard in Bernard Pulle. 2002. *Public Private Partnerships: An Introduction. Research Paper (1) 2002-2003*. Dostopno prek: <http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/2002-03/03rp01.pdf> (19. marec 2016).

71. Wong Ho Yin, Michelle. 2005. *A Study of the Application of Public Private Partnership in Transport Projects*. Dissertation. Dostopno prek: <http://hub.hku.hk/bitstream/10722/40231/6/FullText.pdf> (19. marec 2016).

72. Yescombe E. R. 2007. *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*. London: Yescombe Consulting Ltd. Dostopno prek: http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FINANCE%20Public%96Private%20partnerships%20Principles%20of%20Policy%20and%20finance.pdf (30. april 2016).

73. *Zakon o javnem naročanju* (ZJN-2), Ur. l. RS, 90/2014. (15. december 2014).

74. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*, Ur. l. RS, 127/2006. (7. december 2006).
75. Zalokar, Marjanca. 2009. *Viri financiranja projekta, javno-zasebno partnerstvo*. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
76. Žirovec, Luka. 2011. *Kritična analiza implementacije načel novega javnega menedžmenta v slovenski javni upravi*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.