

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Štor Zagoričnik

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO
NA PODROČJU
INVESTIRANJA V PROMETNO INFRASTRUKTURO V SLOVENIJI
V LUČI IZKUŠENJ DRUGIH DRŽAV**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Štor Zagoričnik

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO
NA PODROČJU
INVESTIRANJA V PROMETNO INFRASTRUKTURO V SLOVENIJI
V LUČI IZKUŠENJ DRUGIH DRŽAV**

Magistrsko delo

Mentor: izr. prof. dr. Andrej RUS

Ljubljana, 2009

Kristjan,
hvala za podporo, razumevanje in izjemno vzpodbudo!

IZJAVA O AVTORSTVU

Javno-zasebno partnerstvo na področju investiranja v prometno infrastrukturo v Sloveniji v luči izkušenj drugih držav

Slovenija se nahaja pred potrebo po pospešenem razvoju prometne infrastrukture, predvsem v smeri povezovanja različnih prometnih podsistemov ter omogočanja celovitih logističnih rešitev, z namenom zagotavljanja pogojev za konkurenčen in trajnostno naravnani razvoj države.

Investicije v prometno infrastrukturo predstavljajo, zaradi svoje kompleksnosti z vidika obsežnih posegov v okolje in prostor, enega večjih investicijskih izzivov za državo, tako z vidika učinkovitost, kot tudi zagotavljanja zadostnih finančnih virov. Zaradi tega so države, še posebej pri zagotavljanju prometne infrastrukture, zainteresirane iskati alternativne načine, med njimi tudi z vključevanjem zasebnega sektorja.

V Sloveniji je koncept javno-zasebnega partnerstva še na začetku razvoja, zlasti na področju investiranja v prometno infrastrukturo, kjer nima vidnejše vloge. K njegovemu uspešnemu razvoju pa bi lahko pomembneje prispevale izkušnje drugih držav, še zlasti članic Evropske unije, ki delujejo v enotnem gospodarske in pravnem okolju. V zadnjih dveh desetletjih je namreč pospešen razvoj javno-zasebnega partnerstva mogoče zaznati tako v Evropi, kot tudi po svetu.

Analiza izkušenj drugih držav je pokazala, da na uspešen razvoj in implementacijo javno-zasebnega partnerstva na področju investiranja v prometno infrastrukturo vpliva več dejavnikov, ki jih je mogoče razdeliti v sledečih pet smiselnih sklopov:

- ustrezno pravno in regulatorno okolje;
- usposobljeni kadri;
- izbor ustreznega projekta, ki je v javnem interesu in je ekonomsko zanimiv;
- izbor zasebnega partnerja, ki mora biti transparenten in konkurenčen ter
- optimalna delitev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem.

Izhajajoč iz navedenega ter na podlagi analize stanja v Sloveniji je mogoče ugotoviti, da bi nekatere sistemske prilagoditve javnega sektorja lahko bistveno pripomogle k vidnejšemu vključevanju zasebnega sektorja v investicije na področju prometne infrastrukture v Sloveniji.

Skladno z navedenim bi za učinkovit razvoj trga javno-zasebnega partnerstva morala Slovenija posebno pozornost nameniti še zlasti nadaljevanju oblikovanja učinkovitega pravnega okolja, sprejetju jasne strategije razvoja javno-zasebnega partnerstva ter krepitvi vloge posebne enote za razvoj javno-zasebnega partnerstva. Poleg tega bi bilo potrebno bistveno več pozornosti nameniti učinkoviti implementaciji posameznega projekta, t.j. od strateškega načrtovanja do njegove natančne opredelitve, kot tudi skozi celotno dobo trajanja takega projekta.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, investicije, prometna infrastruktura, javni sektor

Public–private partnership in transport infrastructure investment in Slovenia in light of the experience of other countries

Following the aim of improving its competitiveness and gaining sustainable development Slovenia faces a challenge of a need to accelerate the development of transport infrastructure, especially in line with co-modality and effective logistics solutions.

Investment in transport infrastructure represents, due to its technical and financial complexity in terms of large-scale interventions in the Environment and Spatial Planning, one of the most challenging public investments, both in terms of efficiency, as well as in the provision of sufficient financial resources. As a result, governments are interested to find alternative ways, including by involving the private sector, especially in the provision of transport infrastructure.

In Slovenia, the concept of public-private partnership (PPP) is still in its infancy, particularly in the area of investment in transport infrastructure. To its successful development, the experience of other countries could be of significant importance. Namely EU member states', as of acting in a common economic and legal environment, and where rapid development of public - private partnerships can be detected within last two decades.

As shown by the experience of other countries, successful development and implementation of public-private partnerships in investment in transport infrastructure is affected by many factors, which could be divided into the following five sets of meaning:

- Efficient legal and regulatory frameworks;
- Qualified personnel in public sector;
- Selection of a suitable project, which is in public interest and is economically attractive;
- Transparent and competitive tendering process and
- Optimal share of risk between public and private partners.

Based on that, some structural adjustments of public sector could significantly contribute to a more visible involvement of private sector investment in transport infrastructure in Slovenia. Therefore, Slovenia should pay special attention to particularly improving the legal and regulatory environment, adopting a clear strategy for development of PPP and strengthening the role of special unit for the development of PPP. Furthermore, a lot more attention should be give to effective implementation of a project, i.e. from strategic planning down to a single project definition, as well as throughout the duration of such a project.

Keywords: public – private partnership, investments, transport infrastructure, public sector

KAZALO

1	Uvod.....	9
2	Javno-zasebno partnerstvo na področju investiranja v prometno infrastrukturo	12
2.1	Pomen investicij v prometno infrastrukturo Slovenije in EU	12
2.1.1	Potrebe po vlaganjih v prometno infrastrukturo na prioriternih oseh Slovenije	14
2.2	Možni načini investiranja v prometno infrastrukturo.....	18
2.3	Investiranje v prometno infrastrukturo z uporabo javno-zasebnega partnerstva	21
2.3.1	Zgodovina razvoja in pomen javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v infrastrukturo	21
2.3.2	Najpogostejše oblike javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v infrastrukturo	26
2.3.3	Razlogi za uporabo javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v prometno infrastrukturo	29
2.4	Vloga javno-zasebnega partnerstva na področju investiranja v prometno infrastrukturo v Sloveniji	32
3	Analiza dejavnikov za uspešno javno-zasebno partnerstvo na področju investiranja v prometno infrastrukturo	36
3.1	Izbor ustreznega projekta za izvedbo v okviru javno-zasebnega partnerstva	37
3.1.1	Analiza dodane vrednosti (»Value-for-Money«).....	38
3.1.2	Analiza posledic za proračun (»affordability risk«).....	43
3.1.3	Analiza predvidenih stroškov in prihodkov projekta.....	44
3.1.4	Javna in politična podpora projektu.....	46
3.2	Izbor zasebnega partnerja.....	47
3.2.1	Komuniciranje s trgom	48
3.2.2	Določitev jasnih mej in ciljev javno-zasebnega partnerstva.....	48
3.2.3	Strokovno svetovanje.....	49

3.2.4	Ustrezna raven konkurenčnosti.....	49
3.2.5	Konkurenčni dialog	50
3.3	Obvladovanje tveganja.....	52
3.3.1	Optimalna alokacija tveganj med javnim in zasebnim partnerjem.....	53
3.4	Ustrezno pravno in regulatorno okolje.....	57
3.4.1	Različni pristopi oblikovanja pravnega in regulatornega okolja	58
3.5	Usposobljeni kadri.....	60
3.5.1	Center za razvoj javno-zasebnega partnerstva.....	61
4	Implementacija javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v prometno infrastrukturo v Sloveniji	65
4.1	Izzivi na ravni razvoja trga javno-zasebnega partnerstva	65
4.1.1	Nadaljnji razvoj pravnega okvirja javno-zasebnega partnerstva	66
4.1.2	Sprejem strategije za razvoj trga javno-zasebnega partnerstva	75
4.1.3	Okrepitev vloge posebne enote za razvoj javno-zasebnega partnerstva.....	77
4.2	Izzivi na ravni implementacije projekta javno-zasebnega partnerstva.....	80
4.2.1	Natančna opredelitev projekta	80
4.2.2	Ustrezna povezava med cilji projekta in strateškimi usmeritvami javnega partnerja.....	82
4.2.3	Sprejemanje odločitev skladno s principom »od spodaj na vzgor«.....	84
4.2.4	Pravočasna vključitev trga.....	85
4.2.5	Učinkovito upravljanje pogodbe javno-zasebnega partnerstva	86
5	Sklep	92
	Literatura:.....	97

1 Uvod

V globaliziranem svetu, v katerem je potreba po mobilnosti oseb in blaga v nenehnem porastu, se države soočajo z izzivi po izboljšanju kakovosti in povečanju razpoložljivosti prometne infrastrukture kot javne dobrine, kar pa zahteva obsežna investicijska vlaganja.

Slovenija se nahaja na stičišču dveh pomembnih prometnih poti, V. in X. koridorja, razvoj katerih ter s tem tudi Slovenije pa je odvisen predvsem od kvalitetnih prometnih povezav, t. j. predvsem od razpoložljivosti ustrezne prometne infrastrukture.

Nezadovoljivo stanje prometne infrastrukture kot tudi njena slaba povezanost med različnimi prometnimi podsistemi ter neustrezno zagotavljanje celovitih logističnih rešitev je večkrat izpostavljena slabost Slovenije pri doseganju njene konkurenčne prednosti.

Slovenija se tako nahaja pred velikim izzivom po pospešitvi vlaganj v prometno infrastrukturo, ki pa ga sama, kot predstavljeno v začetku drugega poglavja, z razpoložljivimi viri sredstev ne bo zmogla.

Za investicije v prometno infrastrukturo je značilna predvsem njihova kompleksnost, še zlasti zaradi obsežnih posegov v okolje in prostor ter s tem povezano tehnično in finančno zahtevnostjo projektov. Posledično predstavljata potreba po učinkovitosti in po angažiranju visokih finančnih sredstev nedvomno dva izmed s tem povezanih poglavitnih izzivov. Zaradi tega so države še zlasti pri zagotavljanju prometne infrastrukture zainteresirane iskati alternativne načine, med njimi tudi z vključevanjem zasebnega sektorja.

Skladno z navedenim so v drugem poglavju najprej na kratko predstavljeni v literaturi poznani različni načini zagotavljanja investicij v prometno infrastrukturo, med njimi tudi koncept »javno-zasebnega partnerstva«, ki pa je za potrebe te naloge v nadaljevanju poglavja tudi podrobneje predstavljen.

Koncept javno-zasebnega partnerstva je pri investiranju v prometno infrastrukturo po svetu že precej razširjen, razvijati pa se je začel predvsem v začetku 90-ih let prejšnjega stoletja.

V Sloveniji je njegov razvoj še na začetku, še zlasti na področju investiranja v prometno infrastrukturo kjer, kot predstavljeno ob koncu drugega poglavja, še nima vidnejše vloge.

Prednosti javno-zasebnega partnerstva pred ostalimi načini zagotavljanja prometne infrastrukture se lahko dosežejo le, če je partnerstvo oblikovano in implementirano tako, da so ob koncu partnerstva uresničeni cilji tako na strani javnega kot tudi zasebnega partnerja. Pri tem pa se je nujno potrebno zavedati njegove kompleksnosti in s tem povezanih tveganj.

Javno-zasebno partnerstvo je zato potrebno obravnavati kot enega izmed možnih načinov zagotavljanja prometne infrastrukture, ki se ga je smiselno poslužiti le, če je z njim, v primerjavi z drugimi načini, mogoče doseči višjo dodano vrednost.

Ob upoštevanju navedenega želim skozi nalogo analizirati poglobitne pogoje, pod katerimi je lahko javno-zasebno partnerstvo uspešno, ter na podlagi tega opozoriti na morebiti potrebne prilagoditve javnega sektorja v Sloveniji, ki bi pripomogle k vidnejšem vključevanju zasebnega sektorja v investicije na področju prometne infrastrukture v Sloveniji.

Skladno s tem so v tretjem poglavju obravnavani dejavniki, ki na podlagi izkušenj drugih evropskih držav bistveno vplivajo na uspešen razvoj in implementacijo javno-zasebnega partnerstva na področju investiranja v prometno infrastrukturo. Pri tem je analiza pokazala, da je te dejavnike mogoče razdeliti v pet smiselnih sklopov, in sicer:

- ustrezno pravno in regulatorno okolje;
- usposobljeni kadri;
- izbor ustreznega projekta, ki je v javnem interesu in je ekonomsko zanimiv;
- izbor zasebnega partnerja, ki mora biti transparenten in konkurenčen ter
- optimalna delitev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem.

Uresničevanje ciljev znotraj javno-zasebnega partnerstva torej ni odvisno le od ustreznega uresničevanja interesov javnega in zasebnega partnerja na ravni projekta, temveč tudi od razvoja okolja, v katerem se navedeni koncept razvija, tako s pravnega in regulatornega vidika, kot tudi z vidika razpoložljivosti zadostnega znanja.

Slovenija se zaradi tega pri uveljavljanju javno-zasebnega partnerstva srečuje z različnimi vrstami izzivov, tako na področju ustvarjanja pogojev za razvoj koncepta javno-zasebnega partnerstva (kot dela javne politike in kot novega trga), kot tudi pri implementaciji na ravni posameznega projekta.

Ob upoštevanju navedenega je četrto poglavje namenjeno analizi stanja razmer v Sloveniji, kjer so izpostavljena predvsem tista področja, katerim je v Sloveniji potrebno nameniti večjo pozornost z namenom uspešnega vključevanja zasebnega sektorja v razvoj prometne infrastrukture. Ob tem je obravnava razmer usmerjena predvsem na razvoj koncepta javno-zasebnega partnerstva kot novega trga ter na implementacijo posameznega projekta in manj na razvoj koncepta kot dela javne politike, čeprav je navedeno med sabo tesno povezano.

V prvem delu četrtega poglavja so tako podrobneje obravnavane strateške usmeritve Slovenije na področju razvoja javno-zasebnega partnerstva, njeno pravno in regulatorno okolje (vzpodbujanje razvoja, postopek sklepanja partnerstva, določila na področju sektorske zakonodaje in systemske zakonodaje) ter vloga posebne enote za razvoj javno-zasebnega partnerstva.

V nadaljevanju so izpostavljena področja na ravni implementacije posameznega projekta, kjer je posebna pozornost namenjena ustrezni opredelitvi projekta ter povezanosti njegovih ciljev s strateškimi usmeritvami javnega partnerja, pomenu sprejemanja odločitev na podlagi strokovno izdelanih analiz ter pravočasni vključitvi zasebnega partnerja v postopek oblikovanja javno-zasebnega partnerstva, kot tudi učinkovitemu upravljanju partnerstva po sklenitvi pogodbe, vse do njenega izteka.

Na podlagi izkušenj drugih držav so tako v nalogi podana nekatera priporočila za systemske in druge spremembe na strani javnega sektorja v Sloveniji, potrebna za učinkovitejši razvoj trga javno-zasebnega partnerstva ter s tem uspešno in pospešeno vključevanje zasebnega sektorja v razvoj prometne infrastrukture.

2 Javno-zasebno partnerstvo na področju investiranja v prometno infrastrukturo

2.1 Pomen investicij v prometno infrastrukturo Slovenije in EU

Prometna infrastruktura predstavlja pomemben del gospodarske infrastrukture, saj v veliki meri vpliva na pogoje poslovanja, gospodarjenja ter poselitve in življenja ljudi. Razpoložljivost prometne infrastrukture je zato bistvenega pomena za večino, če ne za vse, gospodarskih in socialnih sfer v družbi. Slednje potrjujejo tudi makroekonomski kazalniki, po katerih je bilo v letu 2006 v sektorju promet in prometne storitve v EU-27¹ zaposlenih 8,9 mio oseb (4,3% delovne sile), od tega skoraj dve tretjini (63%) v kopenskem prometu, ki ga sestavljajo cestni in železniški promet, ter prometu po notranjih vodah. V letu 2007 so gospodinjstva v EU-27 od celotne potrošnje kar 13,7% namenila za prevoz i. e.: za nakup vozil, za prevoze z osebnimi vozili ter za prometne storitve (EK/DG TREN 2009, 97).

Prometna infrastruktura² obsega infrastrukturo v vseh prometnih podsistemih, t. j. v cestnem, železniškem, pomorskem oz. vodnem in letalskem prometu. Vendar je potrebno v globaliziranem svetu, v katerem živimo in ki temelji na vse tesnejšem povezovanju ter posledično na potrebi po skrajševanju medsebojnih razdalj, preseči delitev na posamezne podsisteme ter iskati odgovore na potrebe po optimizaciji uporabe razpoložljive prometne infrastrukture kot celote, t. j. kombinirana in sočasna uporaba več podsistemov hkrati ter zagotavljanje celovitih logističnih storitev.

Potrebe po investicijskih vlaganjih v prometno infrastrukturo v osnovi izhajajo iz dveh komponent, od katerih se prva nanaša na potrebo po vzdrževanju in obnovi že obstoječe prometne infrastrukture, druga pa na potrebo po izgradnji novih infrastrukturnih objektov kot posledice družbenega in ekonomskega razvoja³.

¹ EU-27: države članice Evropske unije na dan 1. 1. 2007, ko sta se takratnim EU-25 pridružili še Romunija in Bolgarija.

² Za potrebe te naloge se pod terminom »*prometna infrastruktura*« razume infrastruktura, ki je potrebna, da se zagotovi mobilnost blaga in oseb v cestnem, železniškem, pomorskem in letalskem prometu, kar vključuje ceste, mostove, tunele, železnice, pristanišča in letališča, vključno s sistemi za upravljanje prometa, pri čemer pa ni vključen vozni park.

³ Skladno z navedenim termin »*investiranje v prometno infrastrukturo*« za potrebe te naloge zajema posodobitev obstoječe prometne infrastrukture, z namenom izboljšanja njenih kapacitet in/ali lastnosti ter izgradnjo nove, skupaj z njenim vzdrževanjem in upravljanjem.

Navedeno potrjuje tudi trend zadnjih deset let (1995–2006), ki je v transportnem sektorju EU-25 zabeležil porast tako pri prevozu blaga s povprečno 2,8-odstotno letno rastjo (merjeno v tonskih kilometrih), kot tudi pri prevozu potnikov s povprečno 1,7-odstotno letno rastjo (merjeno v potniških kilometrih) (Eurostat 2007, 3).

V tem obdobju se je prevoz blaga skupno povečal kar za 31%, kar je pomemben makroekonomski kazalnik, ki do določene mere odseva porast gospodarskega sodelovanja na enotnem notranjem trgu EU. Za Slovenijo so ti kazalci še višji, saj je bil v istem obdobju zabeležen porast prevoza blaga kar za 123% (samo v obdobju 2000–2005 za 74%) ter porast prevoza potnikov za 20% (EK/DG TREN 2008, 148–149).

Ker pa je zabeležena rast prevoza blaga hitrejša od rasti BDP, ki se je v istem obdobju v EU-25 povečal za 25% oz. povprečno letno za 2,3%, v Sloveniji pa za slabih 47%, so izzivi držav in pritiski po nujnem izboljšanju kakovosti in povečanju razpoložljivosti prometne infrastrukture toliko večji, saj bi lahko v nasprotnem prišlo do zaviranja pomembnega napredka in razvoja, posledice pa bi se pokazale na vseh segmentih življenja ljudi in gospodarstva.

Napovedi trendov rasti prevoza do leta 2030, ki jih je v dopolnjenem poročilu objavil Generalni direktorat za transport in energetiko pri Evropski komisiji (2008, 32–33) kažejo, da se do l. 2030 znotraj EU predvideva rast prevoza blaga na 1,7-odstotni letni stopnji, rast prevoza potnikov pa na 1,4-odstotni letni stopnji. V okviru teh napovedi je za Slovenijo v obdobju od l. 2010 do l. 2020 predvidena povprečna rast prevoza blaga 2,8% ter prevoza potnikov 2% letno, med tem ko se za obdobje 2020 do 2030 predvideva umiritev rasti prevozov, in sicer: rast prevoza blaga na 1,6% letno ter rast prevoza potnikov na 1,7% letno.

Napoved umirjanja rasti blagovnega prometa je predvsem posledica predvidenih strukturnih sprememb gospodarskega okolja v EU, ki bi naj bil v prihodnje pretežno usmerjen v storitvene dejavnosti, ter v navedenem obdobju pričakovane povečane produktivnosti prometnega sektorja. Posledično se pričakuje, še posebej v obdobju od l. 2020 do l. 2030, vidnejša ločitev stopnje gospodarske rasti od rasti prometa. Vendar pa te napovedi med drugim temeljijo na predpostavki, da bodo uresničene predvidene dograditve in posodobitve ustrezne prometne infrastrukture.

S sprejetjem Odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o Smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja⁴ se je EU l. 1996 zavezala vseevropsko prometno omrežje⁵ (krajše: »TEN-T omrežje«) dokončati do l. 2010 ter tako prispevati k uresničitvi enotnega notranjega trga EU, katerega cilj je dinamično gospodarstvo in povezana družba. Vendar pa se zaradi pomanjkanja potrebnih finančnih sredstev ter posledično počasnejšega napredka od prvotno predvidenega le-to do zastavljenega roka ni uresničilo. Tako so l. 2004 prenovljene Smernice⁶ prvotno zastavljeni rok podaljšale za nadaljnjih deset let, do l. 2020, tudi zaradi širitve EU z desetimi novimi članicami dne 1. 5. 2004, med njimi Slovenije.

Potrebe po vlaganjih v posodobitev in izgradnjo TEN-T omrežja so po zadnjih razpoložljivih podatkih Generalnega direktorata za transport in energetiko pri Evropski komisiji ocenjene na 900 mlrd EUR, t. j. od l. 1996 do l. 2020, pri čemer pa jih je skoraj 500 mlrd EUR, t. j. dobrih 55%, še potrebno investirati. Delež sredstev EU v investicije v TEN-T omrežje je v obdobju od l. 1996 do l. 2006 znašal približno 29%, med tem ko bi naj v obdobju od 2007 do 2013 predvidoma znašal 27%. Posledično Evropska komisija ugotavlja, da je pretežen del finančnega bremena za izgradnjo TEN-T omrežja na državah, ki pa so s tem podvržene močnim javno finančnim pritiskom (EK/DG TREN 2008a, 3–4).

Kljub že doseženemu napredku (o. p.: na področju razvoja TEN-T so od tridesetih prioriternih projektov trije že zaključeni, trije pa so tik pred zaključkom) bodo torej potrebni še veliki napor, tudi v smeri iskanja alternativnih načinov za zagotavljanje predvidenih investicij, da bo načrtani cilj do l. 2020 dejansko dosežen. Pri tem je po mnenju Evropske komisije ključnega pomena pospešeno vključevanje zasebnega sektorja v načrtovane investicije.

2.1.1 Potrebe po vlaganjih v prometno infrastrukturo na prioriternih oseh Slovenije

Slovenija leži na stičišču dveh pomembnejših prometnih poti, ki sta del TEN-T omrežja in zato prioriternega pomena tudi na EU ravni, in sicer: V. koridor, ki povezuje Lizbono, preko Genove, Trsta, Ljubljane, s Kijevom, ter X. koridor, ki povezuje Hamburg, preko Salzburga, Ljubljane (tudi Gradec–Maribor–Zagreb), Beograda, z Atenami.

⁴ Odločba št. 1692/96/EC, Ur. l. EU L 228, z dne 9. 9. 1996

⁵ Vseevropsko prometno omrežje, kot je opredeljeno s Pogodbo EU, predstavlja omrežje pomembnih prometnih poti na ozemlju držav članic EU, ki povezujejo notranji trg EU ter EU s tretjimi državami. Dodatne informacije so dostopne na spletni strani Evropske komisije na (http://ec.europa.eu/ten/transport/index_en.htm).

⁶ Odločba št. 884/2004/EC, Ur. l. EU L 167, z dne 30. 4. 2004.

Kljub pomembnosti stičišča navedenih dveh prometnih poti pa ni nujno, da bodo dejanski prometni tokovi sledili navedenim potem, še posebej, če razpoložljiva prometna infrastruktura ne bo sledila standardom, ki jih zahtevajo uporabniki prometnih poti.

Potrebe po investiranju v izboljšanje kakovosti in povečanje razpoložljivosti prometne infrastrukture se kažejo v okviru vseh prometnih podsistemov v Sloveniji, tako v cestnem (avtocestno in drugo državno cestno omrežje), železniškem, letališkem, kot tudi pristaniškem. Slednje je mogoče razbrati iz vseh pomembnejših nacionalnih razvojnih in strateških dokumentov Slovenije, kot so: Strategija razvoja Slovenije, Državni razvojni program 2007–2013, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023 ter Nacionalni program reform za uresničevanje ciljev Lizbonske strategije.

Ena izmed pomanjkljivosti oz. slabosti Slovenije pri pospeševanju konkurenčnosti gospodarstva je namreč ravno njena neustrezna prometna infrastruktura (Državni razvojni programa 2007–2013, 10), ki ne zagotavlja usklajenega delovanja prometnega sistema ter s tem optimalnih prometnih poti in celovitih logističnih rešitev, ki bi upoštevale načela trajnega in skladnega razvoja. Zato si je slednje Slovenija zadala kot cilj na področju razvoja prometne infrastrukture (Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije: Intermodalnost: čas za sinergijo 2006, poglavje 3).

Investicijske potrebe Slovenije za posodobitev in izgradnjo prometne infrastrukture na prioritetnih oseh, t. j. na TEN-T omrežju, so izhajajoč iz več strateških in investicijskih dokumentov ocenjene na skupno približno 14,21 mlrd EUR v obdobju od l. 2007 do l. 2023 (tabela 2.1).

Ocenjene potrebe predstavljajo kar 38,3% BDP Slovenije v l. 2008 (vir: SURS) oz. na letni ravni približno 2,5% BDP⁷, med tem ko se sicer rastoča vlaganja Slovenije v prometno infrastrukturo letno gibljejo med 1,5% in 2% BDP (Plevnik 2007).

Razkorak med potrebnimi in dejanskimi vlaganji v prometno infrastrukturo oz. »infrastrukturni razkorak«⁸ tako znaša od 0,5% do 1% BDP letno.

⁷ Glede na BDP za l. 2008, ki je znašal 37.126 mio EUR (vir: SURS).

⁸ V literaturi se ang. termin »infrastructure gap« pojavlja kot razlika med potrebami ter zmožnostmi investiranja v obnovo in razvoj infrastrukture, v tem primeru prometne infrastrukture. Sama termin v tej nalogi prevajam kot »infrastrukturni razkorak«.

Razvojni in investicijski dokumenti poleg ocene investicijskih potreb predvidevajo tudi vire sredstev, iz katerih je razvidno, da bi se slaba polovica potrebnih sredstev (t. j. 45,6%) predvidoma zagotovila s proračunskimi viri (EU in domači proračun), nekaj manj (t. j. 39,1%) pa s pomočjo zasebnih virov sredstev (tabela 2.1).

Ob tem je potrebno dodati, da dokumentov, s katerimi bi država dala jasne odgovore glede možnih modelov vključevanja zasebnega sektorja v financiranje in organiziranje predlaganih investicij v prometno infrastrukturo, še ni na razpolago, zato je mogoče sklepati, da želi država s pritegnitvijo zasebnega kapitala predvsem zapolniti infrastrukturni razkorak.

Tabela 2.1: Ocena potreb po investicijskih vlaganjih Slovenije v prioritetne dele prometne infrastrukture v obdobju od l. 2007 do l. 2023

v mio EUR

Prometni podsistem	Investicije v obdobju 2007–2023	Predvideni finančni viri za investicije		
		Proračunski vir (RS in EU)	Posojila	Zasebni vir /JZP
Cestna infrastruktura ⁹	4.650	1.800	2.178 ¹⁰	672
Železniška infrastruktura	8.884	4.442		4.442
Letališka infrastruktura	69	39		30
Pristaniška infrastruktura	84	35		49
Integracija prometnih sistemov ter javni potniški promet	526	165		361
Promet skupaj	14.213	6.481	2.178	5.554

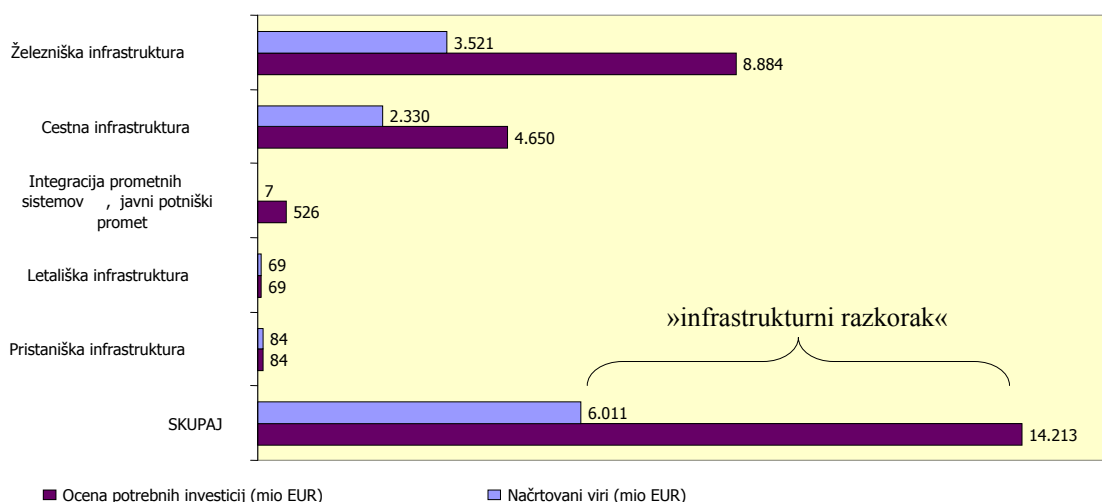
Viri: lasten prikaz povzet po: Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest za leto 2007 in za leto 2008 (LPROAC 2007, LPROAC 2008); pregled finančne realizacije gradnje osnovnega AC programa v obdobju 1994–2007 (DARS, d. d.); Načrt razvojnih programov 2008–2011 ter 2009–2012; Rebalans proračuna RS za leto 2007; Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023 (str. 73); Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OP ROPI 2007–2013).

Za navedene investicije je od predvidenih 14,21 mlrd sredstev (tabela 2.1) za zdaj v ustreznih proračunskih in EU dokumentih načrtovanih le 6,01 mlrd EUR, kar ocenjeni infrastrukturni razkorak še poveča in tako znaša kar 42,3% (graf 2.2).

⁹ Upoštevana je dograditev avtocestnega omrežja, vključno z dodatnim programom iz Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023, ter modernizacija državnega cestnega omrežja na prioritetnih oseh, vključno z drugimi prioritetnimi ukrepi na državnem cestnem omrežju, vključenimi v OP ROPI 2007–2013.

¹⁰ Na podlagi vrednosti osnovnega AC programa (LPROAC 2007) ter že realiziranega do konca l. 2006, posojila predstavlja razliko med preostankom predvidenih investicij za osnovni AC program ter načrtovanimi proračunskimi viri, ob upoštevanju, da so viri iz naslova koncesijskih dajatev ter pobranih cestnin namenjeni vzdrževanju in obnovi ter servisiranju dolga, ne pa za financiranje izgradnje avtocest. Poleg tega so upoštevana predvidena posojila za dodatni AC program, skladno z Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023 (str. 73).

Graf 2.2 Infrastrukturni razkorak Slovenije na področju prometa v obdobju od l. 2007 do l. 2023



Viri: podatki o potrebnih investicijah iz tabele 2.1, podatki o načrtovanih virih sredstev povzeti po: Rebalans proračuna RS za l. 2007, Spremembe proračuna RS za l. 2007, Načrt razvojnih programov za 2008–2011 in 2009–2012 ter Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013.

Prikaz načrtovanih sredstev (graf 2.2), poleg predvidenih posojil in zagotovljenih EU sredstev, zajema državna proračunska sredstva, ki so v Načrtu razvojnih programov¹¹ predvidena za celotno obdobje posamezne investicije in ne le za obdobje prihodnji štirih let, za katera se skladno z določili Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999, s spremembami in dopolnitvami – ZJF) sprejmejo investicijski stroški države ob vsakokratni pripravi državnega proračuna¹².

Ob upoštevanja načrtovanih proračunskih investicijskih odhodkov le za prihodnja štiri leta bi se ocenjeni infrastrukturni razkorak še znatneje povečal. Pri tem izhajam predvsem iz argumenta, da se investicijski projekt, vključen v proračun države, zanesljivo delno financira s proračunskimi sredstvi (EU in/ali domačimi), pri čemer je končni delež teh sredstev v celotni investiciji mogoče ugotoviti šele po zaključku investicije, saj se le-ta skladno z zmožnostmi države v postopku sprejemanja proračuna sproti letno usklajuje.

¹¹ Načrt razvojnih programov (krajše »NRP«) je sestavni del proračuna RS, kjer se izkazujejo odhodki proračuna za investicije in državne pomoči za obdobje prihodnjih štirih let, kot tudi celotna vrednost posameznih investicij po virih, do njihovega zaključka.

¹² Skladno z določili Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999, s spremembami in dopolnitvami – ZJF) se v posameznem proračunskem letu sprejmeta dva letna proračuna države, t. j. proračun za prihodnje leto (t + 1) ter proračun za leto, ki temu sledi (t + 2), skupaj z NRP za štiri prihodnja leta (do t + 4). Pomeni, da se proračun za leto t + 2 v letu pred njegovim izvrševanjem ponovno uskladi, kot tudi vsa nadaljnja leta v NRP.

Zaradi naraščajočih trendov prometnih tokov ter s tem potreb po izgradnji nove prometne infrastrukture, kot tudi potreb po posodabljanju in vzdrževanju že obstoječe, so države vse bolj izpostavljene naraščajočim pritiskom po hitrejšem zagotavljanju investicij v prometno infrastrukturo. Ob tem pa stroški investiranja naraščajo, še zlasti zaradi naraščanja cen zemljišč, materiala, okoljskih stroškov in drugega (OECD 2008c, 57).

Potreba po učinkovitosti ter angažiranje visokih finančnih sredstev sta tako nedvomno dva izmed pglavitnih izzivov investiranja v prometno infrastrukturo. Skladno s tem države iščejo rešitve v alternativnih načinih zagotavljanja prometne infrastrukture, med katerimi je tudi pritegnitev zasebnega sektorja.

2.2 Možni načini investiranja v prometno infrastrukturo

Prometno infrastrukturo uvrščamo med javne dobrine, saj je njena razpoložljivost bistvenega pomena za razvoj večine, če ne vseh socialnih in gospodarskih sfer v družbi, zaradi česar mora biti dostopna vsem. Poleg tega zahteva velika investicijska vlaganja, kar omejuje konkurenčnost, kateri je na trgu izpostavljena, njena uporaba pa večkrat povzroča negativne eksternalije, predvsem vpliva na okolje. Zaradi navedenega je vključenost države¹³ v njeno zagotavljanje, z vidika varovanja javnega interesa, neizbežna, kar pa ne pomeni, da v ta proces ne more biti vključen tudi zasebni sektor (Yescombe 2007, 2).

Proces zagotavljanja prometne infrastrukture obsega več aktivnosti, ki jih lahko razdelimo na sledeče štiri sklope (OECD 2008c, 18):

- *administrativne naloge*: priprava strategije razvoja, ocena potreb, načrtovanje, razvoj novogradenj, razpis ponudb, sklepanje pogodb, nadzor, reguliranje, itd.;
- *izvedbena dela*: novogradnje in vzdrževalna dela;
- *storitve*: pobiranje uporabnin, upravljanje prometa, zagotavljanje signalizacije..., ter
- *financiranje*: zagotavljanje potrebnih finančnih in denarnih sredstev v ustreznem času, potrebnih za izvedbo zgoraj navedenih aktivnosti.

Določene naloge v procesu zagotavljanja prometne infrastrukture so glede na njihovo naravo v izključni pristojnosti države, med tem ko se izvajanje nekaterih lahko prenese izven države.

¹³ Pod pojmom »država« v tem kontekstu razumemo pristojen oblastni organ. Za področje državne prometne infrastrukture je to Vlada RS oz. v njenem imenu ministrstvo, pristojno za promet, v primeru regionalne oz. lokalne infrastrukture pa regionalne oz. lokalne oblasti.

1) Naloge v izključni pristojnosti države:

- administrativne naloge, kot so: priprava strategije razvoja prometne infrastrukture; ocena potreb glede na povpraševanje po prometni infrastrukturo; določanje in načrtovanje modelov za njen razvoj; zagotavljanje ustreznega zakonodajnega okvirja; določanje razmerja med uporabnino in davčnimi prihodki, vključenimi v financiranje; objava ponudb in izbor ponudnika; oblikovanje pogodb in pogajanje o njihovi vsebini;
- določanje višine javnih sredstev, namenjenih za prometni sektor, ter
- nadzor.

2) Naloge operativne narave, ki jih lahko država delegira:

- izvedbena dela (novogradnje in vzdrževalna dela);
- storitve (pobiranje uporabnin, upravljanje prometa itd.) ter
- organizacija potencialnih zasebnih virov financiranja.

V procesu zagotavljanja prometne infrastrukture lahko torej država naloge operativne narave delegira na osebe, ki niso neposredno pod njenim nadzorom, pri čemer ima na voljo različne stopnje prenosa, kar ji omogoča uravnavati svoj politični nadzor.

Pri prenosu nalog izven države ločimo z vidika prenosa odgovornosti oz. pristojnosti dva modela (skica 2.3), znotraj katerih je možnih več načinov (OECD 2008c, 19), in sicer:

- 1) **Outsourcing**, pri katerem država prenese odgovornost izvajanja nalog, ne pa tudi pristojnosti za njihovo zagotavljanje. Pri tem so možni trije načini:
 - a) *klasična oddaja javnega naročila*, ki predstavlja najosnovnejšo obliko in pomeni, da država v okviru določenih nalog prenese odgovornost za izvajane posamezne aktivnosti (npr.: izgradnja mostu, pobiranje cestnine itd.);
 - b) *aranžma »načrtovanje – izgradnja«* (ang. »Design – Build«): država izbranemu zasebnemu partnerju poleg izgradnje prenese tudi predhodno načrtovanje;
 - c) *javno-zasebno partnerstvo*, ki je najvišja in najkompleksnejša oblika prenosa nalog na zasebnega partnerja in pomeni prenos načrtovanja, izgradnje, upravljanja, vzdrževanja in/ali financiranja infrastrukture ter s tem povezanega tveganja na daljši rok.

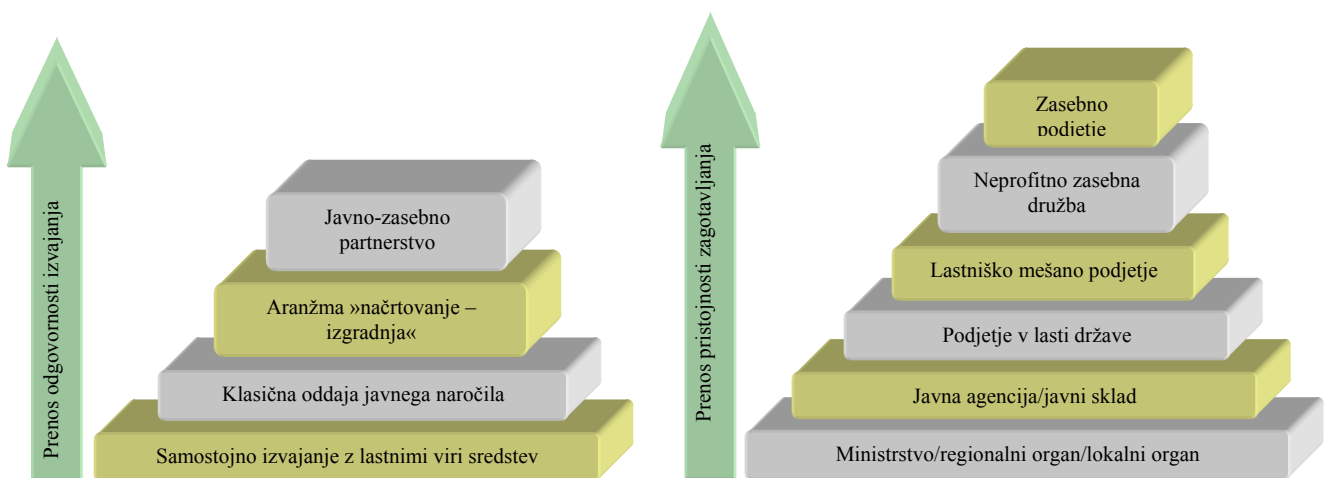
2) **Decentralizacija** (ang. »devolution«), pri kateri država skupaj z odgovornostjo izvajanja nalog prenese tudi pristojnost za njihovo zagotavljanje, in sicer na:

- a) *javno agencijo/javni sklad* kot javni organ, pristojen za specifične, ozko usmerjene aktivnosti (npr. izvajanje izvedbenih del, upravljanje z viri sredstev), ki je neposredno odgovoren državi;
- b) *podjetje v 100-odstotni lasti države*, ustanovljeno skladno z zakonodajo o gospodarskih družbah, katerih menedžment je pri vodenju in sprejemanju odločitev v okviru svojih pristojnosti neodvisen, država pa svoj nadzor vrši preko lastniške funkcije;
- c) *lastniško mešano podjetje*, kjer je poleg javnega, prisoten tudi zasebni kapital, skladno s čimer je odgovornost države odvisna od njenega lastniškega deleža;
- d) *neprofitno zasebno družbo*, odgovorno nadzornemu organu, kjer so lahko tudi predstavniki države in za katerega je značilno, da dobiček od dejavnosti usmerja v infrastrukturo, ki jo ima v lasti;
- e) *100-odstotno zasebno podjetje*, katerega infrastruktura je v celoti v zasebni lasti in skladno s tem zanjo nosi tudi polno odgovornost, katero izpolnjuje v okviru načel tržnega delovanja (i.e.: privatizacija).

Skica 2.3 Zagotavljanje prometne infrastrukture glede na različne stopnje prenosa odgovornosti oz. pristojnosti izven države

1) Prenos odgovornosti izvajanja
(»outsourcing«)

2) Prenos pristojnosti zagotavljanja
(»decentralizacija«)



Vir: prirejeno po OECD 2008c, 39–40.

Država lahko torej pri zagotavljanju ustrezne prometne infrastrukture z delegiranjem nalog izbira med dvema modeloma: outsourcingom in decentralizacijo, znotraj katerih je možnih več načinov. Najvišja stopnja prenosa odgovornosti se lahko doseže z javno-zasebnim partnerstvom, pri čemer država obdrži pristojnost zagotavljanja prometne infrastrukture, med tem ko je najvišja stopnja prenosa pristojnosti in s tem tudi odgovornosti dosežena s privatizacijo določene prometne infrastrukture.

Izbor različnih načinov je tako velik in dopušča dovolj prostora za odgovore na specifične razmere, v katerih se država nahaja. Pri tem je javno-zasebno partnerstvo, ki je predmet obravnave te naloge, le eden izmed možnih načinov.

2.3 Investiranje v prometno infrastrukturo z uporabo javno-zasebnega partnerstva

2.3.1 Zgodovina razvoja in pomen javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v infrastrukturo

Sodelovanje zasebnega sektorja pri izgradnji javne infrastrukture sega že daleč nazaj. Tako so npr. v Franciji kanale gradili na podlagi koncesijskih razmerij¹⁴ že v 17. stoletju, prav tako v 18. in začetku 19. stoletja v Angliji ceste in mostove, koncesijska razmerja pa so uporabili v mnogih drugih državah v 19. in začetku 20. stoletja na ostalih področjih javne infrastrukture, kot so: železnice, vodna oskrba, čistilne naprave itd. (Yescombe 2007, 5).

Vendar pa je do večjih premikov na področju vključevanja zasebnih finančnih virov v velike javne investicije prišlo ob koncu 80. in v začetku 90. let prejšnjega stoletja, ko so se države na eni strani spopadale z naraščajočimi potrebami po investicijah v javno infrastrukturo, predvsem kot posledico globalizacije svetovnih tokov, na drugi strani pa s pomanjkanjem za to razpoložljivih finančnih virov, ki so jih po večini zagotavljale s proračunskimi sredstvi ter z zadolževanjem doma in v tujini.

¹⁴ Za koncesijska razmerja je predvsem značilen pristop »plačnik je uporabnik«, pri katerem si koncesionar, ki je zasebni partner, stroške izgradnje in upravljanja infrastrukture povrne s pobrano uporabnino, kot je dogovorjeno s koncesijskim aktom, sklenjenim s koncedentom, ki je javni partner (Yescombe 2007: 5).

Zaradi posledično vse večjih pritiskov na javno finančnih trgih ter ob hkrati povečani likvidnosti svetovnih finančnih trgov je v tem času prihajala v ospredje vloga zasebnega kapitala kot možnega finančnega katalizatorja pri sledenju naraščajočim potrebam po investicijah v javno infrastrukturo.

V takšnih razmerah je namreč bilo mogoče preseči do takrat tradicionalno prepričanje javnega sektorja, da so stroški financiranja projektov z zasebnimi finančnimi viri višji kot pri javnem financiranju. Ob tem pa se je tudi vse bolj širilo prepričanje, da je zasebni sektor sposoben velike projekte voditi učinkoviteje od javnega sektorja, ki je pri zagotavljanju javne infrastrukture užival monopolni položaj.

Ob koncu 80. in v začetku 90. let prejšnjega stoletja se je tako pojavil nov koncept vključevanja zasebnega sektorja v javne investicije, t. i. »javno-zasebno partnerstvo«¹⁵ (v nadaljevanju »JZP«) (Vickerman 2004, 1).

Danes se koncept JZP uporablja v različnih, stalno razvijajočih se oblikah sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Poleg tega pa je tudi stopnja njegovega razumevanje med državami zelo različna, zaradi česar enotne definicije v literaturi ni mogoče najti.

Med večkrat uporabljenimi in s tem bolj uveljavljenimi je definicija, objavljena junija 2001 v poročilu Odbora za razvoj JZP v Veliki Britaniji (ang.: *UK Commission on PPP*) o razvoju partnerstva (org.: »*Report Building Better Partnership*«), ki JZP opredeljuje kot »*delitev tveganja med javnim in zasebnim sektorjem na osnovi vzajemnih prizadevanj za dosego želene javne dobrine (ang: public policy outcome)*« (v Boeuf 2003, 3).

Podobno definicijo je l. 2003 razvila tudi posebna delovna skupina za proučitev JZP Severne Irske, ki je JZP opredelila kot: »*partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem na srednji oz. dolgi rok z namenom zagotoviti v javnem interesu zelene dobrine z uporabo različnih sposobnosti, strokovnih znanj in izkušenj ter financ, pri čemer si tveganja in nagrade oba sektorja delita*« (v Geddes 2005, 2).

¹⁵ Angleško: Public-Private Partnership oz. krajše »PPP«.

V Zeleni knjigi o javno-zasebnem partnerstvu (Evropska komisija 2004a, 3) je JZP opredeljeno kot *»sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem z namenom zagotoviti financiranje, izgradnjo, obnovo, upravljanje ali vzdrževanje infrastrukture oz. storitev«*, pri čemer JZP na ravni Skupnosti ni unificiran in tudi ni reguliran kot poseben institut prava EU.

Nedavno je posebno definicijo JZP postavil svetovni guru na področju menedžmenta Peter Drucker (2007, 9–10), ki ga je označil kot *»razvijajoči se »četrti sektor¹⁶«, za katerega je značilno, da javni sektor določi izvedbene standarde ter zagotovi denarna sredstva, med tem ko storitve (i. e. požarna varnost, zbiranje odpadkov, avtobusni prevoz) na podlagi konkurenčnega razpisa prenese na zasebni sektor z namenom doseči boljšo kakovost z nižjimi stroški.«*

Z vključevanjem zasebnega sektorja v zagotavljanje javnih dobrin se spreminja vloga javnega sektorja, ki iz vloge proizvajalca javnih dobrin (i. e. klasična javno naročniška razmerja) prehaja v vlogo nadzornika in regulatorja pogojev, pod katerimi se te dobrine zagotavljajo.

Posledično se njegova pozornost od zagotavljanja javnih dobrin preusmerja k zadovoljevanju potreb uporabnikov oz. državljanov, s čimer se v javni sektor vnaša podjetniški način razmišljanja.

Z razvojem JZP se torej briše meja med javnim in zasebnim sektorjem ter se s tem prispeva k uresničevanju sodobne reforme javnega sektorja, v literaturi poznane pod nazivom *»novi javni menedžment«* oz. krajše NJM (ang. *»New Public Management«*). Koncept NJM predstavlja proces ponovne prerazporeditev nalog med javnim sektorjem in civilno družbo z namenom, da bi bil javni sektor učinkovitejši pri reagiranju na socialno realnost, kar pa mu trenutno toge birokratske strukture ne omogočajo (v Rus 2004, 1–2), zaradi česar NJM teži k (Yescombe 2007, 16):

- decentralizaciji javnega sektorja;
- vzpodbujanju ločitve odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev od odgovornosti za vzpostavljanje pogojev za njihovo zagotavljanje;
- merjenju delovanja javnih storitev na podlagi doseženih učinkov (ang. *»output«*) oz. doseženih rezultatov;

¹⁶ Drucker je v svojih znanstvenih prispevkih že opredelil t. i. »tretji sektor«, kamor je uvrstil neprofitne organizacije, ki se po svojem načinu delovanja ločijo od zasebnega in javnega sektorja.

- oddaji javnih storitev v izvajanje zasebnemu sektorju, kjer je to smotrnejše;
- privatizaciji javnih storitev, kjer je to z vidika uvedbe konkurenčnosti učinkovitejše in gospodarnejše (i. e. v sektorju gospodarskih javnih služb).

Pri JZP gre torej za najkompleksnejšo obliko prenosa odgovornosti za zagotavljanje javne dobrine od javnega k zasebnemu sektorju, pri čemer javni sektor v celoti obdrži pristojnost ter s tem odgovornost vzpostavljanja pogojev za njihovo zagotavljanje. V primerjavi s klasično oddajo naročila je vloga zasebnega sektorja pri JZP v postopku planiranja, financiranja, načrtovanja, izgradnje, upravljanja in vzdrževanja javne dobrine večja.

Od osnovnejših oblik prenosa odgovornosti za zagotavljanje javnih dobrin ga tako ločijo predvsem sledeče karakteristike (Evropska komisija 2004a, 3):

- sodelovanje med javnim in zasebnim partnerjem na podlagi srednjeročnega oz. dolgoročnega razmerja;
- za del financiranja, ki ga prevzame zasebni partner, so včasih značilna kompleksna razmerja med več udeleženci;
- zasebni partner ima pomembno vlogo pri načrtovanju, implementaciji, financiranju itd., med tem ko je vloga javnega partnerja pomembna pri določanju ciljev v skladu z javnim interesom, opredeljevanju zahtevane kvalitete javne dobrine, politiki zaračunavanja ter nadzoru;
- razdelitev tveganja med javnim in zasebnim partnerjem je odvisna od sposobnosti njihovega obvladovanja.

Razvoj JZP je viden predvsem v zadnjih dveh desetletjih, s čimer ima največ izkušenj Velika Britanija, ki velja tudi za pionirja na tem področju in kjer se danes v različnih oblikah povprečno letno začne oz. zaključi blizu sto projektov JZP (Eggers in Startup 2006, 6).

V zadnjih desetih letih se je JZP začel močneje širiti tudi na kontinentalno Evropo (tabela 2.4). Po podatkih Svetovne banke je v zadnjih 15 letih (1995–2005) približno tretjina vseh v svetu sklenjenih JZP pogodb na področju investiranja v prometno infrastrukturo sklenjenih v Evropi (Estache in drugi 2007, 8).

K tem so pripomogle nekatere zakonodajne in institucionalne spremembe v posameznih državah, kot na primer v Franciji, Nemčiji, Grčiji in Češki Republiki, kot tudi okrepljena politična podpora, še zlasti Francije in Nemčije, ki želita v okviru koncepta JZP uresničiti 10–15 % vseh kapitalskih investicij.

Po raziskavi DLA Piper je junija 2007 skupna vrednost JZP projektov v Evropi znašala 73 mlrd EUR, od tega kar 60 % v sektorju prometa (Blanc - Brude in drugi 2007, 5).

Tabela 2.4: Delež JZP projektov v državah EU, 1990–2006

	% v skupni vrednosti podpisanih pogodb	% od števila podpisanih pogodb
Velika Britanija	57,7	76,2
Španija	12,8	8,6
Portugalska	5,8	2,3
Francija	3,9	2,8
Grčija	3,9	0,6
Italija	3,7	2,1
Nemčija	2,9	2,4
Madžarska	2,7	0,8
Nizozemska	1,7	1,0
Belgija	1,1	0,7
Poljska	0,9	0,4
Irska	0,7	0,7
Avstrija	0,6	0,2
Ciper	0,4	0,3
Češka Republika	0,4	0,2
Finska	0,2	0,2
Švedska	0,2	0,1
Malta	0,1	0,1
Romunija	0,1	0,3
Latvija	0,0	0,1
Slovaška Republika	0,0	0,1
Slovenija	0,0	0,1
Danska	0,0	0,0
SKUPAJ	100,0	100,0

Vir: Evropska investicijska banka (2007): Ekonomsko in finančno poročilo 2007/3: Javno-zasebna partnerstva v Evropi: dopolnitev.

Vendar pa je primerjava podatkov različnih držav o razvoju JZP otežena, saj obstajajo precejšnje razlike med državami, tako v stopnjah razumevanja, kot tudi pri sposobnostih izkoriščanja inovativnih modelov tovrstnih partnerstev (Eggers in Startup 2006, 6).

V tej nalogi se skladno s področjem obravnave, t. j. investiranje v prometno infrastrukturo (opomba 3), poslužujem razmeroma restriktivnega razumevanje JZP, za katerega je značilno, da se med projekte JZP uvrščajo tisti, pri katerih javni in zasebni partner skleneta dolgoročno razmerje na podlagi delitve tveganja pri načrtovanju, izgradnji, upravljanju in/ali vzdrževanju zadevne infrastrukture z vključitvijo privatnega kapitala (Blanc–Brude 2007, 4).

2.3.2 Najpogostejše oblike javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v infrastrukturo

Koncept JZP se pojavlja v številnih različnih oblikah, ki se neprestano razvijajo. Bistvene značilnosti najbolj poznanih oblik, ki se uporabljajo *pri investiranju v (prometno) infrastrukturo*, so s temeljnimi karakteristikami predstavljene v nadaljevanju.

OBLIKA JZP	BISTEVENE ZNAČILNOSTI
DBM Načrtuj – Izgradi – Vzdržuj	Zasebni partner prevzame odgovornost načrtovanja, izgradnje in vzdrževanja infrastrukture. Po izgradnji odgovornost njenega upravljanja prevzame javni partner.
DBO Načrtuj – Izgradi – Upravljalj oz. BTO Izgradi – Prenesi – Upravljalj	Zasebni partner prevzame odgovornost načrtovanja in izgradnje infrastrukture. Zgrajeno infrastrukturo nato prenese na javnega partnerja, ki prevzame odgovornost njenega vzdrževanja, zasebni partner pa njenega upravljanja.
DBOM Načrtuj – Izgradi – Upravljalj – Vzdržuj oz. BOT Izgradi – Upravljalj – Prenesi	Zasebni partner infrastrukturo načrtuje in izgradi ter jo nato za določeno obdobje upravlja in vzdržuje. Po preteku tega obdobja jo prenese nazaj na javnega partnerja.
BOOT Izgradi – Imej v lasti – Upravljalj – Prenesi	Javni partner zasebnemu podeli pooblastilo za izgradnjo določene infrastrukture. Pomeni, da zanjo pripravi načrt, jo financira, zgradi, jo vzdržuje in z njo kot njen lastnik za določeno obdobje tudi upravlja. Nato lastništvo prenese nazaj na javnega partnerja.

BOO
Izgradi – Imej v lasti – Upravljaj

Od BOOT oblike se razlikuje po tem, da zasebni partner ni zavezan lastništvo nad infrastrukturo po določenem obdobju prenesti nazaj na javnega partnerja.

Poleg zgoraj navedenega so lahko predmet JZP tudi *storitve na že obstoječi infrastrukturi*, pri čemer so najpogostejše oblike predstavljene v nadaljevanju.

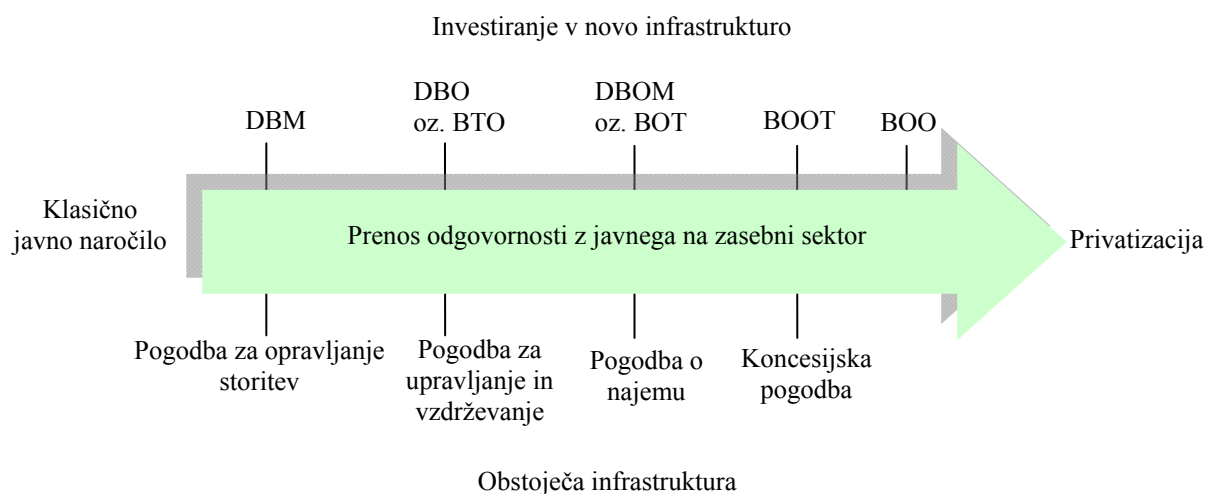
OBLIKA JZP	BISTEVENE ZNAČILNOSTI
Pogodba za opravljanje storitev (»service contract«)	Javni partner prenese na zasebnega partnerja izvajanje storitev na infrastrukturi, pri čemer je zasebni partner stimuliran k učinkovitem zagotavljanju teh storitev. Večino tveganja tako ostane na javnem partnerju.
Pogodba za upravljanje in vzdrževanje (»management contract«)	Od pogodbe za opravljanje storitev se razlikuje po tem, da javni partner na zasebnega prenese tudi upravljanje in vzdrževanje infrastrukture ter s tem povezana tveganja.
Pogodba o najemu (»lease«)	Zasebni partner na podlagi najemne pravice, podeljene s strani javnega partnerja, z infrastrukturo upravlja in jo vzdržuje ter s tem prevzame operativno tveganje, zaradi česar je stimuliran k učinkovitem poslovanju, med tem ko javni partner obdrži investicijska tveganja.
Koncesijska pogodba	Javni partner za daljše časovno obdobje in ob predpisanih zahtevah glede nivoja izvedbe zasebnemu partnerju podeli izključno pravico zagotavljanja, upravljanja in vzdrževanja določene infrastrukture. Javni sektor pri tem obdrži lastninsko pravico nad zadevno infrastrukturo, med tem ko zasebni partner obdrži lastninsko pravico nad morebitnimi izboljšavami te infrastrukture, doseženimi v času koncesijske pogodbe.

Vir: Eggers in Startup 2006, 5.

Različne oblike JZP se med sabo razlikujejo po alokaciji ključnih odgovornosti med javnim in zasebnim partnerjem, med katerimi so bistvene: kapitalske investicije (izgradnja z načrtovanjem) ter vzdrževanje in upravljanje (prikazano na skici 2.5).

S prenosom odgovornosti na zasebni sektor se prenaša tudi s tem povezano tveganje, zaradi česar je za oblike JZP, pri katerih večji del odgovornosti prevzame zasebni sektor, značilno tudi daljše trajanje partnerstva. Tako je za BOT, BOOT koncesijske pogodbe značilno trajanje povprečno od 25–30 let, med tem ko se pogodbe za opravljanje storitev sklepajo tudi za obdobje 1–2 let oz. za 3–5 let pri DBO in pogodbah za upravljanje in vzdrževanje (Mrak in drugi 2005, 32). Poleg tega je trajanje partnerstva odvisno tudi od višine angažiranih finančnih sredstev, s katerimi se trajanje partnerstva zaradi potrebnega refinanciranja ustrezno podaljšuje.

Skica 2.5 Razdelitev odgovornosti pri vključevanju zasebnega partnerja v zagotavljanje javne infrastrukture



Vir: prirejeno po Eggers in Startup 2006, 5.

Glede na pravno obliko razmerja je mogoče JZP deliti na dve večji skupini:

- *pogodbena razmerja*: partnerstvo je osnovano izključno na pogodbenih razmerji (»pogodbeno JZP«), ter
- *statusna razmerja*: javni in zasebni sektor v partnerstvo vstopata preko samostojnega ekonomskega oz. pravnega subjekta (»statusno JZP«) (Evropska komisija 2004a, 8).

Pri pogodbenem razmerju gre za t. i. »vertikalno partnerstvo«, pri katerem javni partner preko pogodbenih razmerij vstopa v partnerstvo z zasebnim partnerjem, med tem ko je za statusna razmerja značilno t. i. »horizontalno partnerstvo«, pri katerem partnerja v razmerje vstopata kot družbenika v posebej za to ustanovljeni družbi, katere cilj je uresničitev javne dobrine (Alfen v OECD 2008c, 42).

Izbor najustreznejše oblike JZP za izvedbo infrastrukturnega projekta mora temeljiti na natančnih analizah, za katere Mrak (2005, 35–36) predlaga, da jih javni sektor izvede v dveh fazah:

- 1) natančna opredelitev ciljev, ki jih javni sektor želi doseči z angažiranjem zasebnega sektorja, med katerimi so na primer: zagotovitev nove investicije, učinkovito vzdrževanje/upravljanje infrastrukture, uporaba tehničnih ekspertiz, zmanjšanje vplivov politike itd., saj so nekatere oblike JZP za dosego določenih ciljev bolj primerne od drugih;
- 2) ugotovitev, katere od na podlagi ciljev izbranih oblik JZP so realno možne oz. kaj je potrebno storiti za izvedbo zaželene oblike.

2.3.3 Razlogi za uporabo javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v prometno infrastrukturo

Pri zagotavljanju prometne infrastrukture, t. j. posodabljanje obstoječe in zagotavljanje nove prometne infrastrukture, želi država slediti več ciljem hkrati, med katerimi so predvsem: učinkovita poraba razpoložljivih finančnih sredstev, zagotovitev infrastrukture v pričakovanem časovnem okviru, zadovoljitev javnih interesov itd.

Za dosego zastavljenih ciljev je na voljo več različnih načinov investiranja v prometno infrastrukturo (poglavje 2.2), država pa mora izbrati tistega, ki glede na specifične lastnosti določene investicije najbolje odgovarja na zastavljene cilje te investicije. JZP je tako le eden izmed možnih načinov, ki se ga je smotno poslužiti le, če je z njim, v primerjavi z drugimi, mogoče doseči večjo učinkovitost¹⁷. Možnost uporabe ostalih načinov zato ne sme biti že v naprej izključena, vključno s klasično oddajo v okviru javno-naročniškega razmerja.

¹⁷ Učinkovitost pomeni razmerje med uporabljenimi vložki (vloženimi sredstvi) in doseženimi učinki (doseženim rezultatom).

Uporaba koncepta JZP pri zagotavljanju investicij v prometno infrastrukturo se je v zadnjih dveh desetletjih pokazala kot eden izmed perspektivnih načinov. Njegova dodana vrednost izhaja predvsem iz možnosti uresničevanja sledečega (Eggers in Startup 2006, 7–9):

- i) pospešitev izgradnje zaradi razporeditve stroškov skozi celotno življenjsko dobo objekta;
- ii) predaja v uporabo v roku in v predvidenem finančnem okviru;
- iii) prenos tveganja izgradnje in vzdrževanja na zasebni sektor;
- iv) prihranek stroškov bodisi zaradi nižjih stroškov izgradnje, vzdrževanja in/ali zaradi obvladovanja tveganja;
- v) povečana usmerjenosti k zadovoljevanju potreb uporabnikov, i. e. zasebni partner zaradi uresničevanja ekonomskih učinkov projekta, javni partner zaradi prehoda iz vloge izvajalca na vlogo nadzornika, ter
- vi) osredotočenost javnega sektorja na učinke projekta in ne na stroške oz. produkte.

Evropska komisija je v svojih Smernicah za uspešno JZP (2003, 4) izpostavila predvsem štiri glavne prednosti, ki jih lahko prinese uporaba koncepta JZP na področju investiranja v infrastrukturo, in sicer:

- i) zagotovitev dodatnega kapitala;
- ii) koriščenje alternativnih upravljavskih in izvedbenih znanj ter sposobnosti;
- iii) zagotovitev dodane vrednosti za uporabnika in širšo javnost na sploh ter
- iv) boljše identifikacija potreb in optimalna uporaba virov.

V svetu je uporaba koncepta JZP daleč najbolj razširjena na področju investiranja v prometno infrastrukturo, kot so: ceste, tuneli, mostovi, letališča, železniška infrastruktura, pristanišča itd. Razlogi izhajajo predvsem iz karakteristik investicijskih projektov na področju prometa, za katere velja, da so organizacijsko in finančno zahtevni, kar daje velik poudarek na potrebi po učinkovitosti in obvladovanju stroškov, pri tem pa je zasebni sektor navadno uspešnejši od javnega. Zaradi potreb po mobilnosti blaga in ljudi ter možnosti zaračunavanja uporabnine uporabnikom prometne infrastrukture je za zasebni sektor financiranje tovrstnih projektov ekonomsko bolj zanimivo v primerjavi s projekti na drugih področjih delovanja javnega sektorja. Nenazadnje projekti v prometnem sektorju zaradi svojega obsega in dolgoročne narave odgovarjajo karakteristikam koncepta JZP (Doyin in drugi v Eggers in Startup 2006, 19).

Poleg navedenega je JZP alternativni način pritegnitve zasebnega sektorja v zagotavljanje tiste prometne infrastrukture, ki ne more biti privatizirana oz. je iz pravnega prometa izvzeta, kot je to skladno z Zakonom o javnih cestah (Ur. l. RS, št. 29/97, s spremembami in dopolnitvami) značilno za javno cestno omrežje v Republiki Sloveniji.

Zanimanje za uporabo koncepta JZP pri investicijah v prometno infrastrukturo je skladno z navedenim mogoče pričakovati tako na strani javnega sektorja, ki se s tem želi (delno) razbremeniti tveganja izvedbe projekta in finančnega bremena ob pričakovani večji učinkovitosti, kot tudi na strani zasebnega sektorja, katerega motiv je predvsem ekonomski. Na ravni EU predstavlja investiranje v prometno infrastrukturo ključno področje uporabe koncepta JZP v prihodnje. EU se namreč v tem času sooča hkrati s potrebo po učinkovitem in obsežnem investiranju v izgradnjo TEN-T omrežja, kot ene izmed pomembnih komponent za delovanje enotnega notranjega trga EU (poglavje 2.1), ter z vse večjimi pritiski po omejevanju proračunske porabe zaradi nižje gospodarske rasti, še zlasti v času gospodarske in finančne krize¹⁸.

Zaradi navedenega je pričakovati, da bo koncept JZP tudi v prihodnje visoko na političnih agendah držav EU z namenom pospešenega vključevanja zasebnega sektorja v izgradnjo prometne infrastrukture, še zlasti po stabilizaciji gospodarstva od globalne krize. JZP lahko namreč zasebnemu sektorju predstavlja dokaj stabilen in zavarovan vir prihodkov.

Po dveh desetletjih razvoja in uporabe koncepta JZP so na razpolago tako izkušnje dobrih kot tudi slabih praks, vse pa pripomorejo k izboljšanju tovrstnega načina zagotavljanja investicij v prometno infrastrukturo ter pomembno prispevajo k njegovemu nadaljnjemu razvoju.

Danes razprava o JZP na področju investiranja v prometno infrastrukturo tako v veliki meri ni več usmerjena na vprašanje »zakaj JZP?« temveč na vprašanje »kako JZP?«.

¹⁸ Spomladanska napoved 2009 Evropske komisije kaže, da se bo gospodarska rast v l. 2009 znižala za 4 % in bo negativna v praktično vseh članicah EU (-4 % na ravni EU), pri čemer je v letu 2008 znašala 0,9 %. V letu 2010 naj bi se stabilizirala in obrnila rahlo v pozitivno smer (na 0,5 % na ravni EU) (EK/DG ECFIN 2009, 2).

2.4 Vloga javno-zasebnega partnerstva na področju investiranja v prometno infrastrukturo v Sloveniji

Slovenija se na področju prometne infrastrukture srečuje z velikimi potrebami po vlaganjih v posodobitev in razvoj (poglavje 2.1.1), ki pa jih pretežno še vedno zagotavlja na tradicionalen način, v okviru javno finančnih zmožnosti. To pomeni, da v procesu investiranja javni sektor na zasebnega prenese posamezne aktivnosti (npr. izdelava načrtov, izgradnja/obnova objekta itd.), pri čemer je pogodbeno razmerje usmerjeno v zagotavljanje produktov (in ne rezultatov), za katere javni sektor potrebna finančna sredstva zagotovi s proračunskimi viri in/ali z državno zajamčenimi posojili, kot tudi zadrži celotno tveganje, saj gre za običajno odplačno razmerje.

V Sloveniji tako še ne moremo govoriti o vlogi zasebnega sektorja pri posodabljanju oz. izgradnji nove prometne infrastrukture, kljub nekaterim drugačnim razlagam v okviru letnih poročil o sklenjenih oblikah JZP v Republiki Sloveniji, objavljenih na spletni strani Ministrstva za finance.

Trenutno sta na področju investiranja v prometno infrastrukturo na ravni države sklenjeni sledeči dve pogodbi s koncesijskim razmerjem:

- na področju upravljanja in vzdrževanja avtocestnega omrežja (upravljanje in redno vzdrževanje ter pobiranje cestnin za uporabo cestninskih avtocest), kjer je bila l. 2004 z Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (DARS, d. d.), kot koncesionarjem, t. j. podjetjem v 100-odstotni lasti države, sklenjena koncesijska pogodba za dobo izgradnje avtocestnega omrežja ter refinanciranja za ta namen najetih dolgov, vendar ne za manj kot 20 let, z možnostjo podaljšanja za nadaljnjih 10 let; ter
- na področju opravljanja pristaniških dejavnosti in upravljanja s pristaniško infrastrukturo na koprskem tovornem pristanišču (upravljanje, razvoj in redno vzdrževanje), kjer je država kot koncedent septembra 2008 sklenila koncesijsko pogodbo z Luko Koper, d. d., kot koncesionarjem, t. j. podjetjem z mešano lastniško strukturo (večinsko javno in manjšinsko zasebno lastništvo¹⁹), za dobo 35 let.

¹⁹ Na dan 31. 12. 2008 je bilo javno lastništvo 70,58 %, i .e. Republika Slovenija 51 %, KAD in SOD skupaj 16,24 % ter Mestna občina Koper 3,34 % ter preostalo zasebno lastništvo (vir: Luka Koper, d. d., <http://www.luka-kp.si/slo/za-vlagatelje/lastniska-struktura>, 6. 4. 2009).

Koncesija za upravljanje in vzdrževanje avtocestnega omrežja

Kljub poimenovanju pogodbenega razmerja kot koncesijsko razmerje, skladno s pojasnili v nadaljevanju, v tem primeru ne gre za koncesijo kot obliko JZP (poglavje 2.3.2).

Koncesijsko razmerje je sklenjeno med DARS, d.d. kot koncesionarjem in državo kot koncedentom, pri čemer je koncesionar podjetje v 100-odstotni lasti koncedenta²⁰. Slednje pomeni, da koncedent v okviru lastniških pravic v celoti odgovarja za obveznosti koncesionarja, zaradi česar v tem razmerju ne moremo govoriti o delitvi tveganja, ki je ena od bistvenih lastnosti JZP.

Ne glede na lastniško strukturo koncesionarja pa o ustrezni delitvi tveganja med koncedentom in koncesionarjem v tem primeru ni mogoče govoriti niti na podlagi določil koncesijskega razmerja.

Višina koncesijske dajatve, ki jo je koncesionar obvezan plačati, je odvisna od razlike med prihodki (od cestnine in drugih prihodkov) ter priznanimi odhodki za izvajanje dejavnosti koncesije, ob upoštevanju normalnega donosa na kapital. Pri tem so priznani odhodki odvisni od: 1) števila vstopov in izstopov vozil na avtocesto oz. prehodov cestninskih postaj; 2) od letnega zneska prihodkov od cestnine; 3) od števila kilometrov avtocest v upravljanju družbe ter 4) od obrestne mere v odnosu do kapitala družbe. Ker priznani odhodki niso vezani na dejanske stroške koncesionarja, je koncesionar z vidika ustvarjanja dobička sicer motiviran k racionalizaciji stroškov izvajanja koncesije v razmerju do priznanih odhodkov. Vendar je koncedent ob tem prevzel tudi jamstvo za tiste stroške koncesionarja, ki bi preseglj njegove prihodke, pri čemer večji del prihodkov predstavljajo pobrane cestnine²¹. Zaradi navedenega ter ob upoštevanju, da na višino priznanih odhodkov hkrati vplivata število vstopov in izstopov vozil na avtoceste ter znesek prihodkov od cestnine, koncesionar ni nujno motiviran k učinkovitemu pobiranju cestnin, še zlasti ne v razmerah naraščajočega prometa po vstopu v EU, ko se je tranzit čez državo močno povečal.

Skladno z navedenim je torej tveganje povpraševanja ter učinkovitega pobiranja cestnin v večji meri na strani koncedenta.

²⁰ Skladno z 2. členom Zakona o Družbi za avtoceste Republike Slovenije (Ur. l. RS št. 20, 2004, ZDARS – UPB1) je edini ustanovitelj in delničar družbe Republika Slovenija.

²¹ Prihodki od cestnin so v l. 2008 predstavljali 82 % vseh prihodkov DARS, d. d. (vir: DARS, d. d., 2009, 19).

Slednje je z vidika delitve tveganja še dodatno neugodno ob upoštevanju, da se koncesijska dajatev namenja za financiranje izgradnje avtocestnega omrežja, ki se v pretežnem delu financira z državno zajamčenimi posojili.

Ne glede na to, da koncesionar naloge koncesije izvaja v svojem imenu in za svoj račun, je skladno z zgoraj navedenim njegovo tveganje omejeno predvsem na tveganje razpoložljivosti, (zaradi slabega upravljanja in vzdrževanja), saj lahko koncedent uveljavi pogodbeno določene ukrepe za kršitev koncesijskega razmerja, ki lahko pomenijo dodatne stroške za koncesionarja (kar pa posledično zniža koncesijsko dajatev) oz. zvišano koncesijsko dajatev (kadar dodatne stroške prevzame koncedent), v skrajnem primeru pa tudi prekinitev koncesijskega razmerja.

Vendar zaradi že navedene lastniške strukture koncesionarja ter koncedentovega zagotavljanja sredstev za kritje stroškov nad prihodki tudi v primeru tveganja razpoložljivosti ni mogoče govoriti o resničnem tveganju na strani koncesionarja.

Obravnavano koncesijsko razmerje torej ne pomeni delitve tveganja med javnim in zasebnim partnerjem, ki je bistvena lastnost JZP, zato v navedenem primeru ne gre za koncept JZP, temveč ima karakteristike prenosa pristojnosti upravljanja in vzdrževanja avtocestnega omrežja na podjetje v 100-odstotni lasti države (poglavje 2.2).

Koncesija za opravljanje pristaniških dejavnosti in upravljanje s pristaniško infrastrukturo na koprskem tovornem pristanišču

Skladno s koncesijskim razmerjem, sklenjenim med Luko Koper, d. d., kot koncesionarjem in državo kot koncedentom, je koncesionar, ki je mešano lastniško podjetje, prevzelo odgovornost:

- opravljanja nalog vodenja pristanišča;
- opravljanja pristaniške dejavnosti vkrcavanja in izkrcavanja tovora v koprskem pristanišču in skladiščenja tega tovora;
- opravljanja pristaniške dejavnosti vstopanja in izstopanja potnikov v pomorskem potniškem prometu;
- upravljanja, vodenja, razvoja pristaniške infrastrukture, ki ni namenjena javnemu prometu;

- izvajanja gospodarske javne službe rednega vzdrževanja pristaniške infrastrukture, namenjene javnemu prometu.

Pri tem koncesionar koncesijo izvaja v svojem imenu in za svoj račun, višina koncesijske dajatve pa predstavlja delež od višine prihodkov koncesionarja, skladno s čimer je koncedent prevzel del tveganja povpraševanja. Ker koncedent ne jamči za morebitne stroške nad prihodki koncesionarja, je koncesionar prevzel večji del tveganja povpraševanja po pristaniških storitvah ter druga tržna tveganja.

Skladno z navedenim je koncesionar prevzel tveganje investiranja v pristaniško infrastrukturo in njenega vzdrževanja ter upravljanja, kot tudi večji del tveganja povpraševanja.

Po merilih Eurostat (poglavje 3.1.1) sta torej kumulativno izpolnjena oba pogoja o delitvi tveganja med javnim in zasebnim partnerjem na način, da lahko govorimo o JZP.

Vendar kot je navedeno že v prejšnjem primeru, je pri ocenjevanju prenosa tveganja tudi v tem primeru potrebno upoštevati lastniško strukturo zasebnega partnerja, t. j. Luke Koper, d. d., ki je v večinski javni lasti (70,58 %). Zaradi slednjega nastopa koncedent (država) v dvojni vlogi, t. j. v vlogi lastnika koncesionarja ter v vlogi koncedenta, kar pa bistveno vpliva na oceno tveganja koncedenta, saj zaradi večinskih lastniških pravic le-ta nosi tudi večinski del tveganja koncesionarja.

Tako tudi v tem primeru še ne moremo govoriti o tipičnem JZP, pri katerem bi večino tveganja od javnega sektorja prevzel zasebni sektor.

Skladno z zgoraj navedenim v Sloveniji še ne moremo govoriti o vlogi JZP na področju investiranja v prometno infrastrukturo, saj se še vedno v pretežni meri uresničuje na klasičen način v okviru javno–naročniškega razmerja s proračunskimi sredstvi oz. z državno zajamčenimi posojili.

Vidnejša vloga zasebnega sektorja pri investiranju v prometno infrastrukturo v Sloveniji je odvisna od več dejavnikov, pri čemer je nekatere med njimi mogoče prepoznati in oceniti skozi primerjalno analizo tujih izkušenj (poglavje 3) z razmerami v domačem okolju (poglavje 4).

3 Analiza dejavnikov za uspešno javno-zasebno partnerstvo na področju investiranja v prometno infrastrukturo

Prednosti JZP pred ostalimi načini zagotavljanja prometne infrastrukture (poglavje 2.2) se lahko dosežejo le, če je JZP uspešno implementirano, kar pomeni, da je izpolnjen javni interes ter so uresničeni vsi cilji, tako na strani javnega, kot tudi zasebnega partnerja.

Po mnenju Evropske komisije (2003, 36–37) so bistveni elementi za uspešno JZP na področju investicij v infrastrukturo:

- 1) prepoznavanje in spoštovanje partnerstva za doseg skupnega cilja;
- 2) jasen pravni in regulatorni okvir, s katerim so postavljeni postopki sklepanja partnerstva ter določene pravice in obveznosti vseh vpletenih;
- 3) učinkovita politika zaračunavanja uporabnine, ki je javno in politično sprejemljiva ter odgovarja na finančne potrebe zadevne investicije;
- 4) učinkovita ureditev partnerstva ter tekoče sprejemanje odločitev, še zlasti na strani javnega partnerja;
- 5) vzpostavljanje mehanizmov medsebojnega omejevanja in nadzora (»checks-and-balances«), s čimer se ustvarja soodvisnost med obema partnerjema ter se zvišuje potrebna transparentnost partnerstva, hkrati pa mora vsem vpletenim omogočati uresničevanje zastavljenih ciljev;
- 6) močna politična podpora partnerstvu zaradi potrebe po ohranjanju legitimnosti tovrstnemu pristopu, ki je nekonvencionalen in zaradi tega bolj tvegan.

Kot rezultat analize v literaturi razpoložljivih izkušenj držav EU²² (med katerimi predvsem Češke, Grčije, Madžarske, Poljske, Portugalske, Španije in Velike Britanije) so v nadaljevanju predstavljeni dejavniki, ki bistveno vplivajo na uspešno implementacijo JZP na področju investiranja v prometno infrastrukturo.

Dejavniki so po lastni presoji združeni v pet smiselnih sklopov, t. j.: izbor ustreznega projekta, izbor zasebnega partnerja, obvladovanje tveganja, ustrezno pravno okolje ter usposobljeni kadri, ki pa niso prednostno rangirani, saj lahko le kumulativno izpolnjevanje vseh zagotavlja učinkovito JZP.

²² Čeprav je stopnja razvoja in razumevanje koncepta JZP v državah EU še precej različna, tudi zaradi zgodovinskih razlik v političnem, poslovnem, pravnem in kulturnem smislu, je zaradi enotnega notranjega trga in pravnega okvirja EU pridobljeno prakso in izkušnje do določene mere smiselno prenašati.

3.1 Izbor ustreznega projekta za izvedbo v okviru javno-zasebnega partnerstva

Zavedanje, da je koncept JZP le eden izmed možnih načinov uresničevanja zastavljenih ciljev, je prvi izmed pomembnih dejavnikov za uspešnost JZP. S tem se namreč zagotovi možnost izbire med več alternativnimi načini (poglavje 2.2), zaradi česar je večja verjetnost izbire optimalnega.

Odločitev za uresničitev projekta v okviru JZP mora temeljiti na analizi od primera do primera, saj je primernost JZP odvisna od karakteristik posameznega projekta ter okoliščin, v katerih se nahaja, česar pa ni mogoče posploševati.

Kljub vsemu pa literatura na podlagi številnih izkušenj že poskuša povzeti nekatere dejavnike, na podlagi katerih je mogoče identificirati, ali je projekt bolj oz. manj primeren za uporabo koncepta JZP (HM Treasury 2006, 6 in Burnett 2007, 23), in sicer:

- potrebne obsežne kapitalske naložbe, ki zahtevajo učinkovito upravljanje tveganj pri izgradnji in zagotavljanju storitev²³;
- potrebe po zagotavljanju zadevne storitve so relativno stabilne in kontinuirane skozi daljše časovno obdobje;
- standardi zagotavljanja storitev so relativno enostavno²⁴ in natančno določljivi ter omogočajo oblikovanje meril kakovosti in dostopnosti storitve na dolgi rok;
- predvidena relativno stabilna alokacija tveganj med javnim in zasebnim partnerjem skozi celotno obdobje trajanja JZP, saj lahko naknadna realokacija bistveno vpliva na doseganje učinkovitosti;
- kapitalske vložke in storitve, ki so vključeni v projekt JZP, ter njim pripadajoča tveganja je mogoče stroškovno oceniti za celotno življenjsko dobo ter na dolgi rok;
- uporabniki za uporabo storitve plačujejo uporabnino²⁵, ki bi lahko bila neposredni prihodek projekta (kot npr.: cestnina, mostnina, tunelnina itd.);

²³ Velika Britanija je na podlagi izkušenj sprejela odločitev, da projekti, katerih vrednost je nižja od 20,0 mio £ (24,8 mio EUR po srednjem tečaju BS na dan 24. 10. 08), zaradi relativno visokih stroškov priprave in vzpostavljanja JZP niso primerni za JZP (HM Treasury 2006: 7).

²⁴ Velika Britanija se je na podlagi izkušenj prav tako odločila, da se koncept JZP ne uporablja za projekte s področja informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT), zaradi za ta sektor značilnih hitrih tehnoloških in drugih sprememb, ki otežujejo določanje standardov zagotavljanja storitev na dolgi rok ter s tem optimalno alokacijo tveganja po še sprejemljivih cenah (HM Treasury 2006: 7).

²⁵ Eden od razlogov, zakaj so investicije v prometno infrastrukturo, pri katerih je uporabnina dokaj razširjena, še posebej zanimive za uporabo koncepta JZP.

- zmožnost stabilnega zagotavljanja dobrin oz. storitev, kar je še posebej pomembno vprašanje, kadar je storitev v veliki meri odvisna od dejavnikov izven JZP (npr.: razpoložljivost surovin, energije itd.);
- v celotnih stroških projekta predstavlja večji delež strošek izgradnje (kar je predvsem značilno za velike infrastrukturne projekte), zaradi česar imajo morebitne naknadne spremembe pogojev zagotavljanja storitev (kot npr. posledica razvoja družbe in s tem zahtev uporabnikov) manjši vpliv na učinkovitost kot pri projektih, pri katerih stroški obratovanja oz. zagotavljanja storitev predstavljajo večji del stroškov projekta;
- dobre izkušnje zasebnega sektorja z zagotavljanjem tovrstnih dobrin oz. storitev, poleg tega za doseganje dodane vrednosti obstajajo dobri razlogi, omogočena pa je tudi uporaba vzvodov, s katerimi se izboljšuje doseganje rezultatov.

Kljub prednostim, ki jih lahko prinese partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, se je potrebno zavedati njegove kompleksnosti, tako pri vzpostavljanju, kot pri izvedbi in upravljanju, ter s tem realnih možnosti za doseganje višje dodane vrednosti oz. ugodnejše »Value-for-Money²⁶« (oz. krajše VfM) v primerjavi z ostalimi načini. Slednje je bilo s strani javnega sektorja v procesu izbire projekta v praksi že prevečkrat prezrto, kar kažejo v literaturi razpoložljivi številni primeri slabe uporabe koncepta JZP.

3.1.1 Analiza dodane vrednosti (»Value-for-Money«)

V procesu izbire ustreznega projekta si mora javni partner najprej odgovoriti na bistveno vprašanje, in sicer: ali bi bilo z uresničitvijo projekta v okviru JZP v primerjavi z ostalimi načini izvedbe mogoče doseči višji VfM.

Pri tem je pomembno razumeti, da se dodana vrednost pri JZP opazuje skozi celotno življenjsko dobo projekta (skozi celotno dobo trajanja razmerja JZP), z razliko od javno naročniškega postopka, katerega namen je doseganje dodane vrednosti v postopku izbire izvajalca (na podlagi transparentnega postopka in s tem močnejše konkurence izbrati najugodnejšega ponudnika).

²⁶ HM Treasury (2006, 7) koncept »Value-for-Money« definira kot optimalno kombinacijo med stroški ter dobljeno kvaliteto (oz. sposobnostjo uresničevanja namena) skozi celotno obdobje dobrine ali storitve, namenjene zadovoljevanju potreb uporabnikov. Je relativni koncept, ki zahteva primerjavo potencialnih oz. dejanskih rezultatov alternativnih rešitev.

V resnici je torej VfM v okviru JZP mogoče določiti šele po koncu trajanja JZP. Ker večina JZP v praksi še ni zaključenih, v tem pogledu še ni na voljo pravih analiz doseganja VfM v okviru JZP.

V praksi so se razvili različni načini vrednotenja VfM, med katerimi je najkompleksnejša temeljita cost-benefit analiza vseh alternativnih načinov, ki jih ima javni partner na voljo za uresničitev posameznega projekta. Poleg kompleksnosti in stroškovne zahtevnosti je po mnenju Grimsey in Lewis (v OECD 2008b, 71) pomanjkljivost cost-benefit analize večja podvrženost subjektivnosti zaradi prevelike odvisnosti od informacij in domnevnih ocen stroškov.

Poleg cost-benefit analize se je v praksi razvilo nekoliko manj kompleksno in manj subjektivno ter dokaj razširjeno orodje, imenovano »Public Sector Comparator« (krajše »PSC«).

S pomočjo PSC si javni partner za posamezen projekt pripravi hipotetični izračun tveganju prilagojenih stroškov tega projekta v primeru, da bi bil v celoti financiran in izveden s strani javnega partnerja (tradicionalno javno-naročniško razmerje). Tako pridobljeni izračun primerja z izračunom stroškov v primeru, da bi se uporabil koncept JZP oz. drug alternativni način (OECD 2008c, 110–111).

Osnove za določanje predvidenih stroškov navadno izhajajo iz izkušenj zagotavljanja tovrstnih storitev na tradicionalen način oz. iz zadnjih razpoložljivih podatkov ob upoštevanju časovne dinamike, v okviru katere se bo javna dobrina oz. storitev zagotavljala. Skladno s tem Fitzgerald (v OECD 2008c, 111) predlaga, da se PSC uporabi le takrat, kadar je javni partner te oz. primerljive javne dobrine oz. storitve zagotavljal že v preteklosti, saj v nasprotnem primeru po njegovem mnenju nima na razpolago razumne osnove za primerjavo. Poleg tega je po izkušnjah Velike Britanije pomanjkljivost PSC tudi v ozki usmerjenosti na primerjavo stroškov, zaradi česar obstaja velika verjetnost, da se v postopku odločanja spregleda druge pomembne, vendar stroškovno neopredeljive dejavnike kot npr., ali lahko javni partner v predvidenem času in finančnem načrtu doseže pričakovane cilje, ali je možno pričakovane rezultate kakovostno definirati (Committee of Public Accounts 2005, 9).

Zaradi izjemne pomembnosti rezultatov vrednotenja pričakovanega VfM za sprejem odločitve o uporabi koncepta JZP je HM Treasury na podlagi dolgoletnih izkušenj Velike Britanije z vključevanjem zasebnega sektorja v zagotavljanje javnih dobrin in storitev izdelal tri stopenjski proces vrednotenja VfM, predstavljen v l. 2006 prenovljenih Smernicah za vrednotenje VfM, s katerim je izboljšal do takrat uporabljeni PSC.

V nadaljevanju so na kratko predstavljene bistvene lastnosti posamezne stopnje tega vrednotenja (HM Treasury 2006, 15–41).

STOPNJA 1: po tem ko skladno z *ex ante* analizo dejavnikov (poglavje 3.1) obstajajo dobri razlogi za doseganje višje dodane vrednosti z uporabo koncepta JZP, se opravi **ocena vrednotenja VfM na ravni posameznega programa** (ang. »Programme Level Assessment«), katere namen je pridobiti grobo oceno zmožnosti in smiselnosti uresničevanja programa z vključevanjem zasebnega sektorja. Pri tem mora biti dovolj fleksibilnosti, da lahko pride na podlagi rezultatov stopnje 2 ali 3 do prilagoditev za posamezen projekt znotraj programa.

Cilj stopnje 1 je tako izdelava investicijskega plana določenega programa z oceno finančnega razreza po posameznih projektih, vključno s potencialno časovno dinamiko.

STOPNJA 2: v kolikor je na stopnji 1 ugotovljeno, da je na podlagi ocene VfM posamezen program primeren za uresničevanje v okviru partnerstva z zasebnim sektorjem, se opravi **ocena vrednotenja VfM na ravni posameznega projekta** z upoštevanjem njegovih specifičnih lastnosti (ang. »Project Level Assessment«). Med drugim se upoštevajo vprašanja, kot so: ali je pričakovana delitev tveganja dosegljiva, ali obstajajo dejavniki, ki lahko pričakovani VfM omejujejo, ali za projekt obstaja dovolj veliko zanimanje na trgu, ali je časovni okvir realističen, ocena specifičnih stroškov, itd.

Cilj stopnje 2 je za posamezen projekt ugotoviti, ali je doseganje VfM z uporabo koncepta JZP uresničljivo. Pozitivno ocenjeni projekti tako nadaljujejo v postopke izbire zasebnega partnerja oz. javni razpis ter s tem v stopnjo 3 vrednotenja VfM.

STOPNJA 3: na tej stopnji se **ocena vrednotenja VfM izvaja v okviru postopka javnega razpisa** (ang. »Procurement Level Assessment«), vse do zaprtja finančne konstrukcije projekta. S tem se ugotovitve prejšnjih dveh stopenj preverjajo še z vidika v postopku javnega razpisa pridobljenih informacij s trga.

Posledično se v primeru ogroženosti doseganja VfM omogoči sprememba načina uresničitve projekta še pred sklenitvijo pogodbe z zasebnim partnerjem.

Pri tri stopenjskem vrednotenju VfM, kot ga pozna Velika Britanija, je potrebno izpostaviti tudi organizacijsko ločenost izvajanja stopenj 1, 2 in 3, saj med drugim pomembno vpliva na izboljšanje objektivnosti rezultatov ter s tem na kvalitetnejše vrednotenje VfM. Tako je stopnja 1 v pristojnosti osrednje enote za JZP (»central Private Finance Unite« – PFU), stopnja 2 projektne skupine za posamezen projekt, stopnja 3 pa je v pristojnosti organa za izvedbo javnega razpisa ter sektorskega organa.

Iz modela vrednotenja VfM, kot ga pozna Velika Britanija, je mogoče razbrati sledeče bistvene dejavnike kakovostnega vrednotenja VfM:

- najprej je potrebno na ravni programa prepoznati ključne dejavnike, ki bi z uporabo koncepta JZP lahko najbolj vplivali na doseganje VfM projekta, kot npr: možnost delitve tveganja, upoštevanje celotnih stroškov projekta in ne le začetnih iz naslova izgradnje, možnost definiranja zelenih rezultatov namesto načinov njihovega zagotavljanja dopušča prostor za iskanje inovativnih pristopov itd. (stopnja 1);
- nato je potrebno ugotoviti, ali je te faktorje z uporabo koncepta JZP glede na specifične karakteristike posameznega projekta (stopnja 2) ter stanja na trgu (stopnja 3) mogoče tudi uresničiti,
- pri tem pa se z vidika verodostojnosti kot tudi možnosti primerjave med projekti uporabljajo standardizirani postopki in metodologije (izdelane skupne smernice).

Predhodno vrednotenje VfM je v številnih državah v okviru načrtovanja JZP obvezno (kot npr: Velika Britanija, Portugalska, Španija, Češka), saj prispeva k natančnemu predhodnemu analiziranju projekta, poleg tega pa oblikovanje JZP dopušča le v primeru, kadar se na podlagi vrednotenja izkaže, da je le-ta najbolj učinkovita alternativa.

Skladno z navedenim vrednotenje VfM prispeva k preprečevanju sprejemanja odločitev zgolj iz političnih motivov oz. na podlagi javno finančnih omejitev pred ekonomskimi razlogi, kar vodi v sklepanje ekonomsko neupravičenih JZP.

Nevarnost sklepanja ekonomsko neupravičenih JZP

Z vidika političnih motivov je lahko koncept JZP zanimiv, v kolikor se zaradi prenosa financiranja na zasebnega partnerja investicija izkazuje izven javno finančnih bilanc. V tem primeru se namreč investicije uresničujejo brez bistvenega poslabšanja proračunskega primanjkljaja ter javnega dolga države, saj se prevzete obveznosti v javnih bilancah izkazujejo skozi daljše časovno obdobje, ki pa je v večini primerov daljše od politične kariere odgovornih, ki te odločitve sprejemajo (povprečna življenjska doba JZP je od 20 do 30 let).

Nevarnost tovrstnega kratkoročnega razumevanja JZP je v tem, da lahko na dolgi rok povzroči neravnovesja oz. destabilizacijo javnih financ ter s tem ogrozi bodoče investicije, še posebej kadar prenosu financiranja ne sledi tudi ustrezen prenos s tem povezanega tveganja. Bodočim davkoplačevalcem in uporabnikom infrastrukture se s tem ustvarja zapuščina visokih dolgov z malo koristi, s čimer pa je ogroženo tudi uresničevanje javnih politik na drugih področjih, kar je eden od glavnih argumentov nasprotnikov uporabe koncepta JZP (Demetriades v OECD 2008c, 89 in Ondračka 2007, 6–7).

Poleg tega se je v praksi že večkrat pokazalo, da je pomemben motiv držav za uporabo JZP, pri katerih se investicije vodijo izven javnih bilanc, v uresničevanju restriktivnih fiskalnih politik, t. j. zmanjševanje javnega dolga ter proračunskega primanjkljaja ob hkratnem zagotavljanju investicij. Navedeno je še posebej pomembno za države znotraj evro območja ter države, ki morajo za vstop v evro območje izpolniti t. i. maastrichtske kriterije²⁷ (primer madžarskega programa izgradnje avtocest iz l. 2004²⁸).

V izogib sklepanju ekonomsko neupravičenih projektov JZP so zaradi zgoraj navedenih razlogov poleg vrednotenja dodane vrednosti oz. VfM pomembna tudi jasna računovodska pravila ter učinkovit pravno-regulatorni okvir (poglavje 3.4).

²⁷ Maastrichtski kriteriji se nanašajo na vzdrževanje zdravih javnih financ (javni dolg pod 60 % BDP, deficit pod 3 % BDP), na doseganje visoke stopnje stabilnosti cen (inflacija ne sme presežati povprečja treh najnižjih za več kot 1,5 % točke), na nizke stopnje obresti (ne sme presežati povprečja treh najnižjih za več kot 2 % točke) ter na stabilnost deviznih tečajev.

²⁸ Z namenom zagotavljanja ustreznega avtocestne infrastrukture ter hkratnega izpolnjevanja maastrichtskih kriterijev je Madžarska leta 2004 obstoječe pogodbe na področju izgradnje avtocest kot tudi odgovornost za bodoče izgradnje prenesla na podjetje AAK, ki je v lasti države, za kar bi AAK od države prejemal plačilo za razpoložljivost avtocest (ang. »availability fee«). S tem je država želela doseči, da dolgovi AAK ne bi bili konsolidirani v bilanci javnega dolga države ob predpostavki, da bo več kot polovica prihodkov AAK iz naslova pobranih uporabnin. Vendar pa je leto kasneje, t. j. l. 2005, Eurostat določil, da se že končanih in delno končanih investicij ne more prenesti izven javno finančnih bilanc. Posledično se je deficit Madžarske povečal s 3,6 % na 5,1 % BDP. Poleg tega so se na državo ponovno prenesle še neporavnane obveznosti za delno dokončane ceste, nastali pa so tudi pomembni transakcijski stroški (OECD 2008c, 86–90).

Z namenom zagotavljanja enotne računovodske politike EU držav je Eurostat l. 2004 podal razlago (Eurostat 2004, 5), da se sredstva v okviru JZP vodijo izven javno finančnih bilanc le, če je večino tveganja jasno na strani zasebnega partnerja (poglavje 3.3.1).

V ta namen mora biti po mnenju Eurostat kumulativno izpolnjeno, da zasebni partner nosi:

- 1) tveganje izgradnje in
- 2) tveganje razpoložljivosti infrastrukture in/ali tveganje povpraševanja.

Po mnenju Mednarodnega denarnega sklada (Hemming in Alier 2006, 23) je dokaj liberalna razlaga Eurostat problematična, saj je prevzem tveganja izgradnje in tveganja razpoložljivosti s strani zasebnega partnerja za JZP dokaj tipično, zaradi česar bi se lahko večji del JZP projektov izkazoval izven javno finančnih bilanc, če tudi javni partner prevzame večji del tveganja povpraševanja in s tem morebiti velik del finančnega bremena. Po mnenju Mednarodnega denarnega sklada bi bilo potrebno zavzeti bolj restriktivno računovodsko politiko vodenja JZP projektov, da ne bi tvegali porast JZP projektov, katerih prvotni namen ni učinkovitost temveč izpolnjevanje restriktivnih fiskalnih politik evro območja.

JZP se tako ne sme razumeti kot možnost uresničevanja investicij izven javno finančnih bilanc, temveč kot možnost uresničevanja investicij z vključitvijo zasebnega kapitala. Slednje zaradi doseganja večje učinkovitosti omogoča javne prihranke, ki jih lahko javni partner angažira za uresničevanje drugih javnih politik, pri katerih zasebni kapital zaradi varovanja javnega interesa ne more sodelovati oz. iz ekonomskih razlogov ni pripravljen sodelovati.

Kakovostno vrednotenje doseganja VfM je torej bistvenega pomena v postopku izbire ustreznega projekta za izvedbo v okviru JZP in je v tesni povezavi z vsemi v nadaljevanju predstavljenimi dejavniki, ki vplivajo na uspešnost JZP pri posameznem projektu.

3.1.2 Analiza posledic za proračun (»affordability risk«)

Pred sprejetjem odločitve za uporabo koncepta JZP in izbiro njegove specifične oblike je z vidika prevzemanja obveznosti skozi celotno življenjsko dobo projekta nujno potrebno natančno analizirati dolgoročne posledice za proračun ter s tem povezano dolgoročno vzdržnost proračuna (ang. »affordability risk«).

V nasprotnem primeru javni partner tvega preseganje vseh sprejetih obveznosti (v okviru JZP in izven) nad razpoložljivimi proračunskimi sredstvi, s čimer ogrozi bodoča, nova investicijska vlaganja (primer portugalskega programa za izgradnjo avtocest iz l. 1997²⁹).

Tveganje vzdržnosti proračuna se z daljšanjem življenjske dobe projekta povečuje, saj je obveznosti na dolgi rok težje oceniti, še posebej, če se finančna sredstva za izvedbo investicije zagotovijo izven proračuna, t. j. dolg najame zasebni partner, država pa ne prejema sprotnih in pravočasnih zunanjih opozoril za potencialno nezmožnost odplačevanja posojil, kot so poslabšanje bonitetnih stopenj, višje stopnje posojilnih obrestnih mer ali prekoračitve predhodno postavljenih omejitev glede višine posojil in primanjkljaja.

Pomembno je torej, da se pri oblikovanju JZP na podlagi analiz delitve tveganja natančno predvidijo obveznosti proračuna na dolgi rok. Še pomembneje je, da so predvidena potrebna dolgoročna proračunska sredstva v zadostni višini odobrena še pred sklenitvijo JZP, saj se s tem omogoča kumulativno spremljanje že sprejetih obveznosti ter se posledično zmanjšuje tveganje vzdržnosti proračuna.

3.1.3 Analiza predvidenih stroškov in prihodkov projekta

Za uspešno JZP je bistvenega pomena dobro načrtovanje projekta, v okviru katerega sodi tudi realna ocena parametrov projekta. Težave, ki se pojavijo v času implementacije projekta, so namreč velikokrat posledica napak, narejenih v času načrtovanja projekta, še posebej pri ocenjevanju predvidenih prihodkov in stroškov projekta.

Pri investiranju v prometno infrastrukturo ocene o predvidenih stroških izgradnje in vzdrževanja objekta navadno izhajajo iz stroškov podobnih projektov in stanja na trgu.

²⁹ Portugalski program iz l. 1997 za izgradnjo posameznih avtocestnih odsekov v okviru JZP z obliko DBOT je temeljil na dolgoročni zavezanosti države za letno plačevanje cestnin v senci (ang. »shadow-toll«) zasebnemu partnerju. V času izvajanja programa je analiza pokazala, da bodo po desetih letih uresničevanja programa v obdobju naslednjih dvajsetih let prevzete obveznosti iz naslova cestnin v senci presegale običajno alokacijo proračunskih sredstev za investiranje v prometno infrastrukturo v posameznem letu. Portugalski je tako grozilo tveganje proračunske vzdržnosti za že prevzete obveznosti, zaradi česar je bila prisiljena na določenih odsekih naknadno uvesti cestnine za uporabnike (OECD 2008c, 82).

Med tem ko so predvideni prihodki vezani na predvideno povpraševanje po objektu, kar pa je odvisno od več spremenljivk (npr.: za celotno obdobje trajanja projekta predvideni blagovni tokovi, gospodarska intenzivnost, poseljenost, razvoj urbanih centrov, vključevanje v širše tranzitne poti, razvoj komplementarne/suplementarne infrastrukture itd.).

Glede na dolgoročnost JZP je pri tovrstnih kalkulacija še posebej potrebno upoštevati možnost razvoja tako alternativnih povezav (npr. vzporednih cest), kot tudi alternativnih prevozov (npr. izgradnja hitre železniške povezave lahko vpliva na zmanjšanje prometa po vzporedni avtocestni povezavi) ter realno oceniti njihov vpliv na povpraševanje po zadevni infrastrukturi.

Izkušnje kažejo, da sta predvidena gostota prometa (povpraševanje po infrastrukturi) ter pripravljenost uporabnikov za plačevanje uporabnin (v kolikor so predvidene) večkrat preoptimistično napovedani, kar je tudi najpogostejši vzrok nerentabilnosti finančne konstrukcije projekta, ki privede do potrebe po naknadnih, ponovnih pogajanja in s tem do dodatnih visokih stroškov (primer izgradnje madžarske avtoceste M1/M15³⁰), v skrajnem primeru pa se lahko tvega tudi bankrot projekta.

Izkušnje z JZP na področju investiranja v prometno infrastrukturo kažejo, da je tako kot analizi predvidenih stroškov nujno potrebno nameniti dovolj pozornosti tudi analizi predvidenega povpraševanja po bodoči investiciji ter jo izdelati na kar se da realnih oz. prej restriktivnih predpostavkah, saj je lahko v nasprotnem primeru uspešnost JZP zaradi finančne nevdržnosti resno ogrožena, če tudi se izgradnja objekta uresniči znotraj časovnih in stroškovnih predvidevanj (Evropska komisija 2004b, 9).

³⁰ Madžarska je za izgradnjo avtocestne povezave M1/M15 podelila koncesijo (prva te vrste v srednji in vzhodni Evropi), ki je temeljila na 100-odstotnem zasebnem financiranju (80 % posojila, 20 % vloženi kapital), s prenosom tveganja povpraševanja na zasebni sektor, ki je v zameno določal višino cestnine, ob upoštevanju inflacije ter tečajnih razlik. Izgradnja se je zaključila l. 1995, v predvidenem času ter v predvidenem finančnem okvirju, vendar se je že v prvih treh letih obratovanja izkazalo, da so bili kljub številnim neodvisnim študijam dejanski prometni tokovi kar za 40 % nižji od predvidenih, česar ni bilo mogoče nadomestiti niti z višjo cestnino, ki je bila na prevožen km najvišja v Evropi, zaradi česar je bil s strani nezadovoljnih uporabnikov sprožen primer na sodišču. Posledično je zaradi nezmožnosti koncesionarja za refinanciranje najetih dolgov, kljub v začetni fazi uspešnem projektu, morala koncesijo z visokimi stroški prevzeti država (Cuttaree 2008, 11).

3.1.4 Javna in politična podpora projektu

Pomemben del načrtovanja JZP projekta je tudi strategija komuniciranja z zainteresirano javnostjo, t.j. z vsemi zainteresiranimi stranmi, kot so: končni uporabniki, lokalne skupnosti, interesna združenja, okoljevarstveniki, novinarji, itd.

Pomembna je odprta in široka komunikacija s poudarkom na doseganju dodane vrednosti, s čimer se poskuša že v zgodnji fazi, t. j. v začetni fazi načrtovanja, odgovoriti na potrebe in pomisleke zainteresirane javnosti (npr. pri izgradnji cestne infrastrukture je določitev poteka trase eden od za širšo javnost pomembnih elementov), v izogib morebitnim zapletom v kasnejših fazah projekta, ki lahko privedejo do časovnih zamud in s tem dodatnih stroškov (Burnett 2007, 122).

Poleg podpore javnosti je za uspeh JZP potrebna tudi močna in stabilna politična podpora zaradi potrebe po ohranjanju legitimnosti tovrstnemu pristopu, ki je nekonvencionalen in zaradi tega bolj tvegan. Slednje je še zlasti pomembno za prve projekte v okviru JZP, od uspeha katerih je odvisno oblikovanje nadaljnjih partnerstev, ter za obsežne projekte, izpostavljene velikim tveganjem in s tem tudi večjim pritiskom zanimanja s strani zainteresiranih (Evropska komisija 2004b, 9).

Še posebej pomembno je, da je politična podpora projektu jasna in konsistentna, kar pomeni, da se odločitve zaradi politične volje ne spreminjajo. V nasprotnem primeru se zasebnemu sektorju posredujejo nejasna sporočila, ki vzbujajo dvome glede resnosti partnerstva in s tem ustvarjajo dodatna tveganja, zaradi česar se na strani zasebnega sektorja zanimanje za partnerstvo zmanjšuje, kar pa je z vidika težnje po zagotavljanju potrebne konkurenčnosti za doseganje VfM (poglavje 3.2.4) izjemno neugodno.

Eden od razlogov za še dokaj nerazvit trg JZP v srednji in vzhodni Evropi je ravno v značilno nekonsistentnih političnih odločitvah ter prevelikem vplivu volilnih izidov na usodo posameznega projekta.

V praksi je namreč poznanih več primerov, ko se je projekt začel načrtovati kot nacionalno prioriten, v nadaljevanju postopkov pa se je izkazalo, da si lahko vlada še vedno premisli in odločitev spremeni.

Poleg tega so volitve eden izmed najpogostejših tveganj politične nekonsistentnosti v teh državah, saj je novi vladi navadno omogočeno dokaj hitro spreminjanje že sprejetih politik ter s tem zadržanje ali celo prekinitev pogajanj v okviru JZP.

V praksi se je zato že večkrat pojavila nuja po zaključku pogajanj in sklenitvi pogodbe še pred volitvami, čeprav tudi že podpisana pogodba nujno ne pomeni popolne garancije (primer izgradnje poljske avtoceste A1 ter češke avtoceste D3³¹).

Dodaten vpliv politike na posamezne projekte izvira tudi iz za države srednje in vzhodne Evrope značilnega sprejemanja odločitev s t. i. »pristopom od zgoraj na vzdol«, pri katerem se odločitve o posameznih projektih sprejemajo na najvišjih ravneh odločanja (kot je vlada), kjer se nujno ne razpolaga s tehničnim in finančnim ozadjem, še posebej pa ne v povezavi z JZP (PPP Bulletin 2008b, 1–4).

Slednje bo od teh držav zahtevalo večje spremembe v načinu sprejemanja odločitev, predvsem v smislu spuščanja ravni odločanja na nižji vodstveni nivo od vladnega, da bodo JZP projekti, katerih življenjska doba je veliko daljša od posameznega volilnega cikla, manj odvisni od političnega dogajanja na najvišjih ravneh ter bolj od zmožnosti doseganja VfM.

3.2 Izbor zasebnega partnerja

Postopek izbire zasebnega partnerja je za doseganje učinkovitosti ter dodane vrednosti JZP bistvenega pomena, saj se v tem postopku postavijo vsi temelji bodočega partnerstva za dosego skupnega cilja, zaradi česar so temeljite in dobre priprave zelo pomembne.

Kot vsi ostali postopki zagotavljanja javnih dobrin in storitev se tudi izbor zasebnega partnerja v procesu oblikovanja JZP izvaja skladno z določili Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev ter Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter na njuni podlagi sprejete nacionalne zakonodaje posamezne države članice EU.

³¹ Poljska: po tem ko je Skanska (izbran zasebni partner), katere ponudbena cena je, skladno s predlaganim, temeljila na izgradnji dela avtoceste A1 v dveh fazah (prva faza v dolžini 90 km, od Gdansk do Nowe Marzy, druga faza v dolžini 60 km, povezava južnega dela A1 s Torun), dokončala prvo fazo, se je takrat že nova poljska vlada v l. 2008 odločila drugo fazo razpisati na tradicionalen način z oddajo javnega naročila. Češka: po šestmesečnem načrtovanju JZP projekta, ki je obsegal izgradnjo 30-kilometrskega odseka avtoceste D3 (Tabor–Bošilec), je ministrstvo, pristojno za promet, predvideno dolžino odseka v l. 2007 razširilo na 96 km (Tabor–meja z Avstrijo), zaradi česar se je datum objave razpisa znatno zamaknil (PPP Bulletin 2008b, 2–3).

Kljub vsemu pa JZP vključuje nekatere elemente, zaradi katerih se izbor zasebnega partnerja razlikuje od običajnega javno naročniškega postopka.

3.2.1 Komuniciranje s trgom

Med bistvene razlike sodi razumevanje in upoštevanje *partnerstva*, kar v postopku izbire pomeni biti sposoben najti takšno obliko sodelovanja, s katero bo obema omogočeno uresničiti zastavljene cilje, kar pa ni mogoče brez določene mere fleksibilnosti in razumevanja ciljev sopartnerja. Slednje je še posebej pomembno za javnega partnerja, ker od njega tako v postopku izbire, kot tudi po sklenitvi pogodbe, zahteva spremembo načina komuniciranja z zasebnim sektorjem, saj je pri običajnem postopku izbire v okviru javnega naročanja vaje odnosa »principal-agent«.

Eden od načinov komuniciranja je posvetovanje z zainteresiranimi na trgu v postopku priprave razpisa, kjer lahko javni partner preveri, ali so njegova pričakovanja glede na tržne razmere realna (ali je pričakovano tudi dosegljivo, ali obstaja zanimanje na trgu itd.). V praksi so se predvsem uveljavili t. i. dnevi odprtih vrat in tehnični dialogi, kjer javni partner predstavi svoje ideje in cilje ter poskuša pridobiti povratne informacije s trga, ki bi mu omogočile izboljšati razpisno dokumentacijo z namenom doseganja višje dodane vrednosti. Pri tem je potrebno z veliko mero transparentnosti paziti na načelo nediskriminatornosti. Poleg tega pa je pomembno, da je javni partner dobro pripravljen, kar pomeni, da natančno ve, kaj so cilji projekta, in ima jasno postavljene meje predvidenega JZP (Oder 2008b).

3.2.2 Določitev jasnih mej in ciljev javno-zasebnega partnerstva

S pripravo razpisne dokumentacije (t. j. specifikacija ter pogodbeno določila) javni partner opredeli obseg, standarde zagotavljanja, časovnico ter druge zahteve za zagotavljanje ciljev projekta (npr.: izboljšanje prometne povezanosti, izboljšanje pretočnosti potnikov oz. tovara itd.). Gre za pomembno nalogo, s katero se določijo jasne meje (kaj je predmet JZP in kaj ne) ter cilji JZP.

Pri tem je pomembno, da so rezultati JZP opredeljeni na način, da jih je mogoče v času implementacije tudi učinkovito spremljati in nadzorovati.

Poleg tega je prav tako pomembno, da se pri tem ustvarja prostor za morebitno inovativnost potencialnih ponudnikov pri predlaganju načinov zagotavljanja teh rezultatov, kar je eden izmed dejavnikov doseganja VfM znotraj JZP (povzeto po Darcy, 2008b).

Po izkušnjah Burnetta (2007, 106) se na podlagi vsebine razpisne dokumentacije največkrat ustvarja tudi mnenje javnosti do posameznega JZP, pri čemer so še posebej pri investicijah v prometno infrastrukturo zanimiva okoljska in družbena vprašanja (kot je potek trase) ter način plačevanja za uporabo infrastrukture (bodisi neposredno od uporabnikov z uvedbo uporabnin, bodisi s proračunskimi sredstvi, posredno od davkoplačevalcev), zaradi česar je za uspešno partnerstvo pomembno pravočasno in ustrezno komuniciranje z zainteresirano javnostjo (poglavje 3.1.4).

3.2.3 Strokovno svetovanje

Zaradi kompleksnosti razpisa JZP in potrebe po strokovnem znanju iz več področij si javni partner navadno poišče strokovno svetovanje, bodisi s tehničnega, finančnega in/ali pravnega področja sklepanja JZP pogodb.

V praksi se je pokazalo, da je potrebno pri tovrstnih svetovanjih upoštevati veliko mero previdnosti (npr. shranjevati vse informacije, ki so svetovalcu dane na razpolago) v izogib morebitnim kasnejšim težavam zaradi potencialne konkurenčne prednosti, v kolikor bi svetovalec v nadaljevanju postopka želel sodelovati kot ponudnik. Navedeno namreč z vidika konkurenčne prednosti ni nujno sporno, v kolikor s tem ni pridobil nobene prednosti, s katero bi lahko oviral konkurenčnost. Sodba Sodišča Evropske skupnosti je na primeru »Fabricom³²« namreč pokazala, da z zakonom določena avtomatična izključenost iz potencialnih ponudnikov (v primeru Belgije) ni primerna rešitev, ponudnik pa mora biti sposoben dokazati, da ni imel konkurenčne prednosti (Oder 2008b).

3.2.4 Ustrezna raven konkurenčnosti

Kot pri postopkih izbire izvajalca v okviru običajne oddaje javnega naročila je zagotavljanje konkurenčnosti tudi pri izbiri zasebnega partnerja v okviru JZP izjemno pomembno za doseganje učinkovitosti oz. VfM.

³² OJ C 106, str. 5, z dne 30. 4. 2005.

Skladno z ekonomskimi zakonitostmi namreč konkurenčnost vzpodbuja k iskanju inovativnih rešitev za doseg višje dodane vrednosti ter s tem k doseganju višje učinkovitosti.

Konkurenčnost (t. j. število zainteresiranih ponudnikov za sodelovanje v JZP) pa ni le odraz stanja na trgu, temveč lahko nanjo v postopku izbire do določene mere vpliva tudi javni partner.

Z vidika doseganja konkurenčnosti se zato priporoča, da javni partner pri oblikovanju razpisnih pogojev upošteva razmere na trgu ter s tem omogoči sodelovanje večjemu krogu zainteresiranih, kot na primer:

- projekt, v katerem je zaradi visokih finančnih vložkov in s tem velikega tveganja sposoben sodelovati le ozek krog potencialnih ponudnikov (eden oz. dva), se razdeli na več manjših projektov (npr: cestni odsek razdeli na dva pododseka);
- pri projektu, ki vključuje visoke tehnološke rešitve (npr.: inteligentni transportni sistemi), se, v kolikor je le mogoče, dopušča več tehnoloških rešitev in se ne omejuje na specifične, ki jih ponuja le ozek krog ponudnikov; itd.

Prav tako je pomembno, da javni partner na trg posreduje jasne in konsistentne informacije ter v postopku priprave projekta sledi zastavljeni časovnici, ki naj bo zato realna, saj daje s tem zasebnemu sektorju občutek resnosti za sklenitev partnerstva.

Postopek oblikovanja JZP je namreč navadno zahteven in dolgotrajen, še posebej ob upoštevanju obsega in kompleksnosti projektov na področju investiranja v prometno infrastrukturo, zato zasebni partner s časovnega in stroškovnega vidika ne bo pripravljen sodelovati, v kolikor s strani javnega partnerja ne bo izkazana resnost oblikovanja JZP (Oder 2008b).

Tako je na primer slabša razvitost trga JZP v srednji in vzhodni Evropi posledica tudi številnih naknadno odpovedanih projektov, zaradi katerih je bilo zmanjšano zaupanje zasebnega sektorja v resnost javnega sektorja (PPPBulletin 2008b, 1).

3.2.5 Konkurenčni dialog

V postopku izbire zasebnega partnerja je dialog med javnim partnerjem in zasebnimi ponudniki zelo zaželen.

S tem se namreč omogoči vzpostavitev take oblike JZP, s katero bi bilo mogoče odgovoriti na cilje obeh strani, kar pa je za učinkovito sodelovanje bistvenega pomena.

Iz teh razlogov je bil z zadnjimi spremembami EU Direktiv javnega naročanja (Direktiva 2004/18/ES in Direktiva 2004/17/ES) uveden nov postopek izbire zasebnega partnerja, t. i. konkurenčni dialog. Zanj je značilno, da je dovolj fleksibilen (dopušča javnemu partnerju dialog oz. pogajanja glede vseh določil pogodbe) in hkrati dovolj jasen, da ohranja konkurenčnost med potencialnimi ponudniki, i. e. vsem so ponujena enaka izhodišča, kriteriji ocenjevanja in izbire so vnaprej določeni in se v postopku konkurenčnega dialoga ne smejo spreminjati.

Namen konkurenčnega dialoga je, da lahko javni partner skozi dialog s ponudniki identificira in opredeli tiste pogoje sodelovanja, katere so ponudniki še pripravljene sprejeti, i. e. še odgovarjajo na njihove cilje sodelovanja, ter s katerimi bi javni partner še lahko uresničeval svoje cilje oblikovanja JZP, t. j. doseganje dodane vrednosti.

Skladno z navedenim je predpogoj za uspešno izvedbo konkurenčnega dialoga, da javni partner natančno pozna svoje potrebe, na podlagi katerih jasno opredeli predmet JZP ter minimalne zahteve, s katerimi še uresničuje svoje cilje, kot tudi da natančno pozna razvoj in zmožnosti trga, na katerem išče zasebnega partnerja (odvisno od kvalitete komuniciranja s trgom, poglavje 3.2.1), na podlagi česar se je sposoben kvalitetno pogajati z visoko strokovnimi zasebnimi ponudniki.

V nasprotnem primeru je dialog oz. pogajanje z zasebnim ponudnikom manj učinkovito, saj je odprtih (pre)več vprašanj, ki otežujejo dokončno oblikovanje JZP, zaradi česar se postopek podaljšuje, stroški pa naraščajo.

S pomočjo rezultatov konkurenčnega dialoga javni partner v nadaljevanju pripravi razpisno dokumentacijo, v kateri dokončno opredeli tehnične, pravne in finančne rešitve JZP, na podlagi katere potencialni zasebni ponudniki izdelajo svoje končne ponudbe.

Največ izkušenj z uporabo konkurenčnega dialoga imata do sedaj Velika Britanija in Francija. Izkušnje kažejo, da je priporočljivo k konkurenčnemu dialogu povabiti med tri do pet potencialnih ponudnikov.

Po realnih predvidevanjih je namreč mogoče v tem primeru pričakovati, da od tega dva do trije v nadaljevanju oddajo tudi končne ponudbe, s čimer se že lahko doseže zadovoljiva raven konkurenčnosti za izbor najugodnejše ponudbe (Oder 2008b).

V praksi se uporaba konkurenčnega dialoga še razvija, za njegovo polno in pravilno uporabo pa sta potrebna predvsem usposobljenost in znanje javnega partnerja. V prihodnje je tako zaradi vedno več izkušenj z uporabo konkurenčnega dialoga mogoče pričakovati bolj poenostavljene postopke uresničevanja JZP, s tem pa tudi znižanje stroškov in potrebnega časa ter posledično izboljšanje učinkovitosti JZP (Burnett 2007, 168).

3.3 Obvladovanje tveganja

Glede na izkušnje so infrastrukturni projekti na področju prometa v posameznih fazah investicije najpogosteje izpostavljeni sledečim skupinam tveganj (Aoust in drugi v Perrot in Chatelus 2000, 59–65 in OECD 2008c, 125–126):

a) tveganja v fazi načrtovanja in izgradnje:

- *tveganje načrtovanja oz. inženiringa*: napake pri načrtovanju investicije oz. neustrezen inženiring lahko med drugim povzročijo višje stroške vzdrževanja,
- *tveganje izgradnje*: neustrezna gradnja lahko povzroči zamude pri izgradnji, kot tudi povišanje stroškov izgradnje in/ali vzdrževanja,
- *finančno tveganje*: neprimerno upravljanje s finančnimi sredstvi projekta ter nesorazmerno zadolževanje, kot tudi tveganje neugodnega gibanja obrestnih mer, menjalnih tečajev ali inflacije negativno vplivajo na finančno vzdržnost investicije;

b) tveganja v fazi uporabe infrastrukture:

- *tveganje razpoložljivosti («availability risk»)*: investicija uporabnikom ni na razpolago skladno s pričakovanim, lahko tudi zaradi slabše kvalitete oz. nižje varnosti,
- *tveganje povpraševanja*: dejanska uporaba investicije občutneje odstopa od pričakovanega – v primeru nižje, dejanski prihodek ne doseže pričakovanega v primeru občutno višje uporabe, stroški vzdrževanja presegajo predvidene,
- *tveganje upravljanja*: stroški upravljanja in vzdrževanja presegajo prvotno pričakovane, lahko tudi zaradi uresnitve tveganja izgradnje, tveganja povpraševanja,
- *tveganje nedoslednega zaračunavanja uporabnin («enforcement risk»)*: nedosledno pobiranje uporabnin od uporabnikov slabša predvideno finančno vzdržnost investicije;

c) tveganja, prisotna skozi celotno življenjsko dobo infrastrukture:

- *politično tveganje*: bistvene spremembe politik zagotavljanja in/ali uporabe infrastrukture kot na primer: novi okoljski standardi, nova politika uporabnin, kot tudi nacionalizacija premoženja, terorizem, vojne ...
- *okoljsko tveganje*: nepredvideni vplivi na okolje ter posledično potrebne spremembe pri izgradnji in/ali uporabi infrastrukture, kot tudi negativen odnos družbe do investicije,
- *višja sila*: nepredvideni, neobvladljivi dogodki, ki vplivajo na investicijo, kot so naravne katastrofe,
- *makroekonomska tveganja*: splošna gospodarska kriza ter s tem znižanje splošnega življenjskega standarda, poslabšanje javno finančnih bilanc, nepredvideno povišanje inflacije, neugodne splošne obrestne mere, naftne krize itd.,
- *pravna tveganja*, kar zajema tako tveganje nezadostnega uresničevanja pravnega okvirja, kot tudi tveganje sprememb le-tega. Pravni okvir zajema zakonodajo z več področij, in sicer: korporacijsko, bančno in zavarovalniško, davčno, okoljsko, področno zakonodajo in zakonodajo s področja pravnega varstva (i.e.: mednarodne arbitraže).

Vrsta tveganja in njegova intenzivnost sta odvisna predvsem od lastnosti posamezne investicije ter okoliščin, v katerih se le-ta nahaja, kot na primer: vrsta prometnega podsistema, narava uporabe zadevne prometne infrastrukture, ekonomsko-politične razmere v času izvajanja projekta, geološke značilnosti področja investiranja itd. Tveganja, katerim je posamezna investicija izpostavljena, je tako nujno potrebno oceniti od primera do primera.

3.3.1 Optimalna alokacija tveganj med javnim in zasebnim partnerjem

Obvladovanje tveganja je za učinkovitost investiranja v prometno infrastrukturo ključnega pomena, kar potrjujejo številne izkušnje. Uresničitev negativnega tveganja namreč negativno vpliva na stroške investicije, s tem pa na doseganje njene dodane vrednosti oz. VfM ter nasprotno.

Skladno z navedenim prednost koncepta JZP pred ostalimi načini investiranja v prometno infrastrukturo (poglavje 2.2) v največji meri izhaja iz možnosti delitve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem, tako da tveganje prevzame tisti, ki ga je sposoben bolje obvladovati.

S tem se zmanjša potencialna možnost uresničitve posameznega tveganja, posledično pa se znižajo tudi stroški njihovega obvladovanja.

Tveganja, ki jim je posamezna investicija izpostavljena, je tako potrebno najprej prepoznati in pravilno oceniti ter jih nato optimalno alocirati med obema partnerjema.

V okviru JZP je alokacija tveganj optimalna, kadar se ob doseganju pričakovane ravni kakovosti investicije in koristi za uporabnike stroški v celotni življenjski dobi investicije znižajo za več kot se zvišajo stroški zaradi oblikovanja JZP (predvsem stroški svetovanja, pogajanj, prenosa tveganja in upravljanja JZP pogodbe). S tem se pričakovani VfM tudi doseže.

Alokacija tveganj, ki jim je posamezna investicija v prometno infrastrukturo izpostavljena, je zahteven pogajalski postopek med javnim in zasebnim sektorjem, ki je od primera do primera specifičen.

Težavnost postopka je najprej v *ex-ante* prepoznavanju in ocenjevanju tveganj, saj je življenjska doba investicijskega projekta na področju prometa v povprečju od 20 do 30 let, za tako dolgo obdobje pa je izjemno težko predvideti vrste in še posebej intenzivnost posameznih tveganj, katerim bo investicija izpostavljena³³, za kar sta potrebna predvsem visoko zanje in izkušnost (primer Velike Britanije: izgradnja osmih avtocestnih odsekov³⁴).

Poleg tega pa zahtevnost pogajanj izhaja iz v osnovi izključujočih si ciljev obeh pogajalskih partnerjev. Zasebni partner (skupaj s posojilodajalci) si namreč na eni strani prizadeva čim bolj zmanjšati negotovost donosov na vloženi kapital, zaradi česar si prizadeva pridobiti čim več jamstev javnega partnerja.

³³ Globoka finančna kriza, ki je v l. 2008 zajela globalno gospodarstvo, je izreden pojav, ki ga je izjemno težko v naprej napovedati ter primerno upoštevati pri pripravi pogodbenih določil partnerstva, zaradi česar je njene posledice pričakovati tudi na trgih JZP.

³⁴ Velika Britanija je v okviru programa za izgradnjo osmih avtocestnih odsekov izvedla prve primere JZP, in sicer v obliki DBFO. Ocena prenosa tveganj, izvedena na podlagi sklenjenih pogodb, je pokazala, da je bilo pri sedmih od osmih odsekov preneseno zadostno tveganje na zasebni sektor, zaradi česar se je le en odsek izkazoval v bilanci Agencije za avtoceste (org. »Highway Agency«) kot javnem partnerju. Pri naknadnem ponovnem revidiranju pa je bilo ugotovljeno, da je pri vseh odsekih večino tveganja dejansko obdržal javni partner, zaradi česar je vseh osem odsekov prešlo v bilanco Agencije, kar pa je njeno finančno stanje močno spremenilo ter s tem pomembneje vplivalo na sposobnost prevzemanja novih obveznosti iz naslova drugih investicij. Na podlagi tega primera se je Agencija zavezala v prihodnjih primerih poskrbeti, da večino tveganja prevzame zasebni sektor, z namenom izkazovanja investicij izven javnih bilanc. Vendar je hkrati tudi ugotovila, da slednje ne sme biti samo po sebi cilj (Edwards in drugi 2004, 92).

Na drugi strani si javni partner prizadeva čim bolj zožiti obseg jamstev na investiciji, s čimer bi zavaroval davkoplačevalce pred prevelikimi izdatki (Medda v OECD 2008a, 152).

Z izkušnjami so se pri delitvi tveganj pridobila nekatera spoznanja, na podlagi katerih sta se izoblikovali dve priporočili, in sicer:

- 1) posamezno tveganje prevzame tisti, ki ga je sposoben bolje obvladovati, ter
- 2) nadomestilo za prevzeta tveganja mora biti proporcionalno z ustvarjenim donosom investicije (finančnim, socio-ekonomskim itd.).

V nadaljevanju so povzete nekatere dobre prakse delitve tveganja med javnim in zasebnim partnerjem, ki so se razvile na podlagi izkušenj z JZP pri investiranju v prometno infrastrukturo (Sadka in Irwin v OECD 2008a, 152–153).

Tveganja načrtovanja in izgradnje naj prevzame zasebni sektor, ki jih je zaradi strokovnega znanja sposoben bolje obvladovati. Njegov interes optimalnega obvladovanja bo večji, v kolikor bo poleg navedenega prevzel še **tveganje upravljanja**, saj bo tako lahko že v fazi načrtovanja in izgradnje vplival na minimiziranje bodočih stroškov vzdrževanja. Da pri tem ne bi prišlo do zapostavljanja ravni kakovosti, mora javni partner poskrbeti za natančne standarde kakovosti, katerim mora zasebni partner zadostiti.

Ena izmed ključnih stvari za uspešno partnerstvo je optimalna delitev **tveganja povpraševanja** po infrastrukturi, saj pomembno vpliva na finančno vzdržnost investicije. Nekatera tovrstna tveganja so obema partnerjema eksogena in s tem težje obvladljiva (kot npr.: rast BDP na prebivalca, cena goriv na svetovnem trgu), med tem ko so druga bodisi zasebnemu bodisi javnemu partnerju endogena in s tem lažje obvladljiva.

Javni partner naj zato prevzame tista tveganja povpraševanja, ki so zanj endogena, kot so:

- a) razvoj prometne infrastrukture, ki je zadevni suplementarna (kot so vzporedne prometne povezave, razvoj konkurenčnih prometnih podsistemov);
- b) razvoj prometne infrastrukture, ki je zadevni komplementarna (kot npr.: povezava pristanišč z zaledjem);
- c) usmerjanje prometnih poti z ustrežno prometno in prostorsko politiko države itd.

Zasebni partner naj prevzame zanj endogena tveganja povpraševanja, kot so:

- a) učinkovitost in kakovost zagotavljanja storitev na in ob zadevni infrastrukturi;

- b) oglaševalske in marketinške aktivnosti;
- c) višina uporabnine znotraj pogodbeno določenih meja itd.

V praksi se je izkazalo, da je pri določanju mehanizma delitve prihodkov od povpraševanja potrebno zagotoviti, da je del tveganja po povpraševanju prenesena na zasebnega partnerja. Tako lahko npr. cestnine v senci brez ustrezne dopolnitve povzročijo, da zasebni partner ni motiviran, da bi bilo dejansko povpraševanje višje od pogodbeno določenega, za katerega mu javni partner zagotavlja prihodek. Še več, zaradi oportunitetnega načina razmišljanja navedeno ni niti v interesu zasebnega partnerja, saj bi se zaradi povečanega povpraševanja zvišali stroški vzdrževanja.

Optimalnejšo delitev tveganja povpraševanja je tako po izkušnjah mogoče doseči na sledeče načine:

- s pogodbo se določi limit, do katerega javni partner pokriva primanjkljaj (prejme presežek) zaradi dejansko nižjega (višjega) povpraševanja od s pogodbo predvidenega;
- pri infrastrukturi, za katero uporabniki plačujejo uporabnino, je jamstvo javnega partnerja za povpraševanje izraženo s količino in ne s prihodki od povpraševanja, saj je se s tem motivira zasebnega partnerja k učinkovitejšem pobiranju uporabnin;
- iztek JZP pogodbe je pogojen z doseženo višino sedanje vrednosti bodočih donosov, pri čemer je slabost tega mehanizma, da je slabše povpraševanje v interesu zasebnega partnerja, ki si s tem podaljšuje veljavnost JZP pogodbe kljub posledično naraščajočim stroškom vzdrževanja.

Kljub temu, da je **makroekonomsko tveganje** v večji meri endogeno za javnega partnerja (še posebej v okviru monetarne politike, kot so: inflacija, višina obrestnih mer, menjalni tečaj³⁵) in eksogeno za zasebnega, se naj del tega tveganja prenese tudi na zasebnega partnerja, saj se ne more pričakovati, da bo splošna makroekonomska usmeritev države upoštevala zadržke, povezane z določenimi projekti.

³⁵ Članice evro območja, s tem tudi Republika Slovenija, so se z vstopom v enotno valutno območje odpovedale suverenosti na področju monetarne politike, zato tovrstna tveganja zanje niso več povsem endogena.

V kolikor javni partner zasebnemu jamči tečajna tveganja iz naslova zadolževanja v tuji valuti, si mora javni partner zagotoviti kontrolo nad obsegom zadolževanja zasebnega partnerja v izogib preveliki izpostavljenosti investicije tovrstnemu tveganju. Iz istega razloga javni partner tudi ne bi smel zasebnemu zagotoviti neomejeno jamstvo za najete dolgove iz naslova zadevne investicije.

Pravna tveganja naj v celoti prevzame javni partner, ki so mu endogena, med tem ko so zasebnemu eksogena. Javni partner bi tako moral zasebnemu partnerju zagotoviti nadomestilo (oz. dopustiti prenos tveganja na končnega uporabnika) zaradi vplivov morebitnih sprememb pravnih okvirov na investicijo, bodisi na področju prostorskega načrtovanja, okoljske zakonodaje, varnostnih predpisov ter druge za investicijo pomembne zakonodaje.

Kljub dobrim praksam, ki lahko služijo kot usmeritve, s katerimi se je nekaterim napakam mogoče lažje izogniti, je optimalno delitev tveganja potrebno vselej oceniti od primera do primera.

3.4 Ustrezno pravno in regulatorno okolje

Kot že pojasnjeno so za JZP značilna kompleksna organizacijska in finančna razmerja, kjer javni sektor za daljše časovno obdobje, vezano na življenjski cikel projekta, na zasebni sektor prenese uresničevanje nalog, povezanih z doseganjem komercialnih in socialnih ciljev projekta. Takšna razmerja potrebujejo zanesljiv pravni in regulatorni okvir, ki varuje interese vseh vključenih.

Poleg tega je ustrezno pravno okolje tudi predpogoj za zagotavljanje osnovne legitimnosti prenosa uresničevanja nekaterih naloge iz odgovornosti javnega sektorja na zasebni sektor.

V osnovi je predvsem pomembno, da je pri sklepanju in implementaciji dolgoročnih ter kompleksnih in finančno obsežnih JZP pogodb pravno in regulatorno okolje stabilno in konsistentno ter da varuje javni interes.

Razvoj pravnega okolja na področju JZP mora tako slediti potrebam po zagotavljanju pravne varnosti ter upoštevati interes javnega in zasebnega sektorja.

Še posebej velja pri tem paziti na pretirano regulacijo, ki bi zavirala sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih investicijah (primer Grčije³⁶) oz. bi onemogočila iskanje inovativnih rešitev pri oblikovanju JZP, kar bi lahko negativno vplivalo na doseganje VfM.

Za razvoj JZP mora po mnenju Bruzeliusa (v OECD 2008c, 157) pravno-regulatorni okvir:

- podpirati investicijska vlaganja v kompleksnih in dolgoročnih JZP oblikah;
- prispevati k zniževanju transakcijskih stroškov ter
- zagotavljati pravne in ekonomske mehanizme reševanja problemov in sporov, do katerih lahko pride med vključenimi stranmi.

Pristopi za doseg navedenega pa so v praksi različni, nekatere države v ta namen oblikujejo posebno zakonodajo, druge navedeno vključijo v že obstoječo.

3.4.1 Različni pristopi oblikovanja pravnega in regulatornega okolja

Praksa držav članic EU pri sprejemanju posebne zakonodaje s področja JZP je različna. Nekatere države so se te možnosti poslužile, kot na primer: Portugalska (2003), Francija (2004), Grčija (2005), Nemčija (2005), Poljska (2005), Italija (2006), druge spet ne, na primer Velika Britanija, ki velja za pionirja na področju JZP z veliko izkušnjami, posebnega zakona o JZP ni sprejela. Prav tako ga niso sprejele Avstrija, Irska, Madžarska. Slednje je predvsem odvisno od siceršnje pravne tradicije posamezne države ter že obstoječe zakonodaje (Oder 2008a, 13–14).

Do danes še ni bila dokazana neposredna povezava med različnimi pristopi oblikovanja pravnega in regulatornega okvirja na področju JZP ter razvojem projektov oz. njihovo kvaliteto.

Ena od prednosti oblikovanj posebnega JZP zakona je lahko ta, da se z njim zagotovi spoštovanje dejavnikov uspešnega oblikovanja JZP, kot je na primer zahteva po dokazovanju VfM, optimalna delitev tveganja, komuniciranje z javnostjo itd.

³⁶ Grčija, ki je trenutno najhitreje rastoči trg JZP v EU, je preboj razvoja JZP dosegla v l. 2005 s sprejetjem posebnega JZP zakona ter z odpravo obveznosti, da parlament ratificira vsako pogodbo z zasebnim sektorjem, saj je bil to pravno in časovno zahteven postopek, ki je zaviral sodelovanje zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih dobrin. Primer kaže tudi na to, kako pomembna je močna politična podpora za razvoj JZP (poglavje 3.1.4) (PPPBulletin 2008a, 1).

Poleg tega lahko sam postopek sprejemanja posebnega zakona preko javne razprave in strokovnih analiz prispeva k razumevanju koncepta JZP, njegovih mehanizmov, odgovornosti ter različnih interesov, vključenih v JZP, kar posledično vpliva na ustvarjanje partnerstvu prijazne klime ter vzpodbuja njegov razvoj.

S tega vidika je lahko poseben zakon še posebej pomemben za države, kjer je malo izkušenj z uporabo različnih konkurenčnih modelov (OECD 2008c, 158–159).

Glede potreb po oblikovanju posebne JZP zakonodaje na ravni EU je bila v l. 2004 in 2005 izvedena konzultacija o vplivih EU zakonodaje s področja javnih naročil in koncesij na razvoj JZP.

Konzultacija, ki jo je na ravni EU z vsemi zainteresiranimi stranmi izvedla Evropska komisija³⁷, je pokazala, da v večini primerov ni potrebe po oblikovanju posebne zakonodaje s področja JZP na ravni EU. Tako se na primer ni izkazalo za potrebno, da se na ravni EU določi poseben postopek za sklepanje JZP³⁸, tudi ni potrebno, da se pravno uredi vzpodbujanje iniciativ s strani zasebnega sektorja za sklepanje JZP, kot tudi ne po pravni ureditvi pogodbenih okvirjev ter pravil sklepanja podizvajalskih pogodb.

Nasprotno pa je razprava pokazala večinsko zanimanje za pravno ureditev sklepanja koncesij, še posebej z vidika enotnega razumevanja definicij in EU zakonodaje, ter pri ustanavljanju pravnih oseb, katerih skupna ustanovitelja sta javni in zasebni sektor (»statusno JZP«) (Evropska komisija 2005, 4–6).

Na podlagi slednjega je Evropska komisija že izdala razlago o uporabi EU zakonodaje s področja javnega naročanja in koncesij pri oblikovanju statusnih JZP, pri čemer razlaga nima statusa pravnega akta in zato ni zavezujoča (Evropska komisija, 2008).

Še vedno pa Evropska komisija proučuje možnosti glede nadaljnjega ukrepanja v zvezi z morebitno zakonodajno pobudo na področju koncesij, ki so pogosto uporabljene oblike JZP.

³⁷ S tem namenom je Evropska komisija l. 2004 izdala zeleno knjigo z naslovom: »*Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*«. COM(2004)327 final, 30. 4. 2004.

³⁸ Postopek sklepanja JZP pogodb, kot sklepanje drugih javnih pogodb gradenj, blaga ali storitev, urejata Direktiva 2004/18/ES ter Direktiva 2004/17/ES glede na to, ali gre za javno naročilo (gradenj, blaga ali storitev) ali za koncesijo (za javne gradnje ali za storitve). Temeljna razlika med obema je, da pri koncesiji večino tveganja prevzame zasebni sektor in je postopek nekoliko manj rigiden kot pri sklepanju javnega naročila, pri katerem večino tveganja obdrži javni sektor (Burnett 2007, 68–70).

Glede tega Evropska komisija še ni zavzela stališča, ali bi takšna zakonodajna pobuda bila dejansko potrebna ter v kolikor bi bila, v kakšni obliki bi bila najprimernejša, i. e. posebna direktiva o koncesijah oz. v obliki spremembe direktiv o javnem naročanju. Navedeno vprašanje je torej eno izmed izzivov razvoja JZP na ravni EU, katerega rešitev se pričakuje v prihajajočem obdobju (Burnett 2008, 2).

Uveljavljanje koncepta JZP poleg vprašanja posebnega zakona postavlja tudi vprašanje potrebe po uskladitvi drugih sistemskih zakonov, kot na primer: zakonodaja, s katero so urejene javne finance, gospodarske družbe, državne pomoči, s katero je urejeno stvarno in premično premoženje države, računovodska pravila idr., ter uskladitev sektorskih zakonov, ki urejajo na primer: upravljanje s prometno infrastrukturo, lastništvo prometne infrastrukture (cestne, letališke, pomorske in železniške infrastrukture), varnost, dostopnost do prometne infrastrukture itd.

Ne glede na pristop, ki ga država pri oblikovanju pravnega okvirja za razvoj JZP zavzame, je najpomembnejše dvoje: 1) da je zakonodajni okvir jasen in konsistenten, s čimer se dosega pravna varnost vseh vključenih v partnerstvo ter 2) da omogoča uresničevanje interesov obeh strani – javnega in zasebnega partnerja. V nasprotnem primeru pravega interesa z ene oz. z druge strani za oblikovanje uspešnega JZP ni mogoče pričakovati.

3.5 Usposobljeni kadri

Na doseganje VfM z uporabo koncepta JZP v veliki meri vplivajo že zgoraj pojasnjeni dejavniki, kot so: izbor projekta, za katerega se izkaže, da je uresničitev v okviru JZP najbolj optimalna, izbor zasebnega partnerja na podlagi transparentnega in konkurenčnega postopka, optimalna delitev tveganja glede na sposobnost obvladovanja ter stabilno in konsistentno pravno okolje.

Vendar pa vse od naštetega ni mogoče uresničiti brez za te namene visoko usposobljenega kadra, predvsem s področja pravnih in finančnih vprašanj, postopka oddaje javnih naročil, analize tveganj in pogodbenega upravljanja.

Izkušnje kažejo, da je pomanjkanje znanja in usposobljenosti javnega sektorja velikokrat ovira za učinkovit razvoj JZP, saj je tako z vidika načrtovanja, oblikovanja, kot tudi nadziranja in spremljanja JZP kompleksnejše od običajnega javno naročniškega pristopa.

Razlika je že v sami vlogi javnega partnerja, ki je pri običajni oddaji javnega naročila v vlogi »principala«, med tem ko je pri JZP v vlogi enega od dveh partnerjev. Poleg tega so JZP dolgoročnejske narave, ki lahko pri investiranju v prometno infrastrukturo zajemajo od faze načrtovanja do izgradnje in upravljanja infrastrukture, zaradi česar se med javni in zasebnim partnerjem ter posojilodajalci vzpostavijo zapletena pravna in finančna razmerja. To vlogo pa lahko javni partner učinkovito izpelje le, če je strokovno dovolj usposobljen, da lahko z zasebnim sektorjem oblikuje uspešno partnerstvo.

Kot pri ostalih vprašanjih, povezanih s kadri, je za začetek predvsem pomembno spoznanje, da je mogoče znanje in izkušnje pridobiti skozi izobraževanje in usposabljanje, kar pa zahteva določen čas.

K začetnemu znanju lahko pomembno prispeva že sama priprava strateškega in organizacijskega programa razvoja JZP ter ustrezne zakonodaje, saj se pri tem navadno izhaja iz različnih analiz in študij mednarodnih izkušenj.

Še posebej javni sektor z malo izkušnjami na področju kompleksnejših oblik prenosa odgovornosti na zasebni sektor tako ne more pričakovati, da bo že v začetni fazi sposoben učinkovito upravljati kompleksna razmerja v okviru JZP (OECD 2008c, 160).

3.5.1 Center za razvoj javno-zasebnega partnerstva

Izhajajoč iz izkušenj je danes večina strokovne javnosti mnenja, da je znanje javnega sektorja s področja JZP smiselno centralizirati, kar pomeni, da se ustanovi center za razvoj JZP, s čimer se po mnenju Darcyja (2008a, 2) omogoči predvsem:

- strateško svetovanje političnim odločitvam ter asistenca javnim uslužbencem z enega mesta;
- informacije ter usmerjanje potencialnih ponudnikov, investitorjev ter posojilodajalcev z enega mesta ter
- vzpostavitev potrebne kritične mase znanja in ekspertize na strani javnega sektorja.

Koncentracija znanja na enem mestu omogoča namreč konsistentnost pri razvoju JZP na nacionalni oz. regionalni ravni, neodvisno od sektorskih področij.

S tem se pomembno prispeva k transparentnosti sodelovanja z zasebnim sektorjem, zagotavlja celovit pristop, ki izboljšuje pogajalsko moč javnega sektorja, lajša in pospešuje širitev dobre prakse ter skozi standardizacijo postopkov zmanjšuje potreben čas, prispeva k odpravi napak ter znižuje stroške uvajanja JZP.

Po mnenju Burnetta (2007, 49) bi bila ena od pomembnih nalog posebne JZP enote tudi ocena srednjeročnih in dolgoročnih vplivov JZP na splošno zagotavljanje javnih dobrin v državi (pa tudi na ravni EU), kar bi zahtevalo oddaljitev od posameznih projektov ter vpogled na vplive JZP s širšega, strateškega vidika. Tovrstna praksa je znotraj EU še zelo malo prisotna, mehanizmi za njeno izvajanje pa imajo potencial znotraj posebnih JZP enot.

Ustanovitev posebne JZP enote je stvar presoje in odločitev posamezne države in samo po sebi ni nujno pogoj za uspešen razvoj JZP (primer Velike Britanije in Španije³⁹), vendar pa je njena ustanovitev še posebej smiselna za manjše administracije, pri katerih je razvoj in vzdrževanje kakovostnega znanja s tako specifičnega področja, kot je JZP, že zaradi kadrovskih omejitev neekonomsko in nerealno načrtovati po posameznih resornih področjih.

Pri ustanavljanju posebne JZP enote obstajajo različne prakse, tako glede tega, katere naloge so jim dodeljene, kot tudi glede tega, kje v strukturi javnega sektorja se ustanovijo.

V praksi se večkrat pojavlja, da so te enote ustanovljene v povezavi z ministrstvom, pristojnim za finance, kar izhaja predvsem iz dejstva, da je pri sprejemanju odločitev o oblikovanju JZP vprašanje proračunske vzdržnosti ter s tem povezanega obvladovanja tveganj za doseganje VfM še posebej pomembno (poglavje 3.1.1 in 3.1.2).

Kot zanimivost velja izpostaviti primer Velike Britanije, ki je v ta namen ustanovila podjetje, imenovano »Partnerships UK«, katerega 51-odstotni lastnik je zasebni sektor, 49-odstotni pa javni sektor (HM Treasury), ki tako predstavlja primer statusnega JZP (Partnerships UK, <http://www.partnershipsuk.org.uk/>).

³⁹ Velika Britanija ima posebno JZP enoto »Partnerships UK«, ustanovljeno že od l. 2000, ki je s svetovanjem aktivno vključena v pripravo, oblikovanje in spremljanje izvajanja posameznega JZP projekta, kot tudi v okviru vladnih postopkov v razvoj strategije JZP in iskanje novih rešitve ter njegovo promocijo (Partnerships UK, <http://www.partnershipsuk.org.uk/>). Španija take enote še ni ustanovila. Obe navedeni državi pa se uvrščata med razvite in uspešne trge JZP.

Posebne JZP enote se razlikujejo tudi po nalogah, ki so jim dodeljene, bodisi so omejene na izobraževalne in promocijske aktivnosti na področju JZP (širjenje znanja in dobre prakse po resornih organih, promoviranje JZP, komunikacija s trgom, z javnostjo, svetovanje pri oblikovanju posameznih projektov JZP itd.; primer Češke⁴⁰), bodisi imajo poleg navedenega tudi pomembnejšo vlogo v postopku oblikovanja posameznega JZP, npr. presoja in ocenjevanje posameznih JZP projektov, predlaganih s strani resornih organov, in/ali presoja in ocenjevanje razpisne dokumentacije in/ali ponudb ter pogajanja z zasebnim partnerjem (primer Grčije⁴¹).

Obseg vključenosti v posamezen proces oblikovanja JZP je lahko različen, v praksi pa se je izkazalo, da je okrepljena vloga posebne JZP enote smiselna in koristna z vidika zagotavljanja, da se pri sprejemanju posamezne odločitve za oblikovanje JZP upoštevajo objektivna ekonomska merila doseganja dodane vrednosti (poglavje 3.1.1), kot tudi z vidika zagotavljanja proračunske vzdržnosti (poglavje 3.1.2).

V nasprotnem primeru namreč obstaja nevarnost, da posamezni sektorji skozi JZP prevzamejo finančne obveznosti, ki presegajo njihov siceršnji obseg proračunskih sredstev (primer Portugalske⁴²). Poleg navedenega pa se s centralizacijo postopka ocenjevanja ter presoje posameznih JZP predlogov koncentrira tudi s tem pridobljeno znanje in izkušnje, ki pri razvoju trga JZP pomembno prispevajo k izboljšanju njegove učinkovitosti.

⁴⁰ Češka je l. 2004 ustanovila delniško podjetje v 100-odstotni državni lasti, imenovano »PPP Centrum«, katerega naloge se nanašajo na razvoj in promocijo JZP v državi, vzpostavljanje kritične mase znanja na področju JZP (t. i. center za prenos znanja), svetovanje in pomoč javnim organom pri vzpostavljanju in izvajanju posameznega JZP projekta ter iskanje in širjenje dobrih praks (PPP Centrum, Czech Republic, <http://www.pppcentrum.cz/index.php?lang=en>).

⁴¹ Grčija je na podlagi v l. 2005 sprejetega zakona o JZP ustanovila poseben sekretariat za razvoj JZP znotraj ministrstva, pristojnega za gospodarstvo in finance. Sekretariat ima v postopku oblikovanja JZP na podlagi sektorskih predlogov pomembno evalvacijsko vlogo pri sprejemanju odločitev Medresorskega odbora za JZP, katerega sestavljajo: minister, pristojen za gospodarstvo in finance, za razvoj ter za okolje, prostor in javna dela, poleg tega pa posamezen resorni minister, ki predstavi predlog projekta. Poleg tega ima tudi promocijsko ter usmerjevalno vlogo v procesu razvoja JZP v Grčiji, s čimer se oblikuje pomembna kritična masa tovrstnega znanja, ki je v pomoč javnim organom pri sklepanju in nadziranju JZP. Grčija je danes najhitreje razvijajoči se trg JZP v EU (Special Secretariat for PPPs, Ministry of Economy and Finance of the Hellenic Republic, <http://www.sdit.mnec.gr/en/sdit/sdit/>).

⁴² Na podlagi izkušenj z JZP projekti pri gradnji avtocestnega omrežja, kjer je Portugalski grozilo tveganje proračunske vzdržnosti (opomba št. 29), je l. 2004 Portugalska izvedla potrebne institucionalne spremembe, v okviru katerih je bila znotraj ministrstva, pristojnega za finance, ustanovljena posebna JZP enota, katere naloge se poleg prenosa informacij in ekspertiz na resorna ministrstva nanašajo na presojo in ocenjevanje JZP projektov, razpisne dokumentacije in ponudb ter pogajanje z zasebnim partnerjem (OECD 2008c: 82–83 in Sousa Monteiro 2007, 1).

Z namenom izboljšanja učinkovitosti trga JZP z bolj koordiniranim in usklajenim prenosom znanja in dobrih praks med državami EU je bila septembra 2008 s strani Evropske komisije in Evropske investicijske banke ustanovljena posebna JZP enota, ki deluje na ravni EU, imenovana »European PPP Expertise Centre« (EPEC), s sedežem v Luksemburgu, v prostorih Evropske investicijske banke. Članstvo v EPEC je omejeno na javne organe, katerih naloge se nanašajo na razvoj in promocijo JZP na nacionalni oz. regionalni ravni.

Prenos znanja in izkušenj na ravni EU je namreč dodatna priložnost za povečanje učinkovitosti JZP na trgu EU, kjer je razumevanje in razvitost tega koncepta zelo različno, potrebe in zanimanja za JZP pa znatna, i. e. po ocenah Evropske investicijske banke bo v naslednjih petih letih v javne investicije preko JZP vloženi približno 100 mlrd EUR. Vloga EPEC pri tem je s prenosom dobre prakse in znanja dvigniti raven menedžmenta v javnem sektorju in znižati stroške JZP ter s tem dvigniti kakovostno raven sklenjenih JZP poslov (Evropska investicijska banka 2008).

Uspeh JZP je torej v veliki meri odvisen od znanja in izkušenosti vpletenih v njegovo oblikovanje in uresničevanje. Za navedeno pa je potrebno zagotoviti dovolj usposobljenih kadrovskega virov skozi celotno življenjsko dobo projekta, ki je velikokrat daljša od posameznikovega sodelovanja pri projektu. Poleg pridobivanja znanja mora torej javni sektor poskrbeti tudi za vzdrževanje in nadgradnjo tega znanja, tako da je mogoče projekt uspešno pripeljati do izteka pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem.

4 Implementacija javno-zasebnega partnerstva pri investiranju v prometno infrastrukturo v Sloveniji

Kot je pojasnjeno v predhodnih poglavjih, izkušnje kažejo, da se pri implementaciji JZP pojavljajo številni izzivi, katerim sta izpostavljena tako javni kot tudi zasebni sektor. Z analitičnega vidika jih lahko razdelimo na tri sklope, in sicer: i) izzivi, povezani z uveljavitvijo koncepta JZP kot dela javne politike; ii) izzivi, povezani z ustvarjanjem pogojev za razvoj trga JZP ter iii) izzivi, povezani z implementacijo JZP na ravni posameznega projekta.

V Sloveniji je razvoj JZP šele na začetku, zato je temu primerno v praksi tudi slabše razumevanje njegovega koncepta. Vsako sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem namreč še ne pomeni JZP, čeprav je slednje v praksi večkrat zaznati.

Slovenija se zaradi tega pri uveljavljanju JZP srečuje z različnimi vrstami izzivov tako na področju uveljavljanja JZP kot dela javne politike, t.j. kot novega koncepta zagotavljanja javnih dobrin in storitev, kot tudi na področju ustvarjanja pogojev za razvoj trga JZP ter pri implementaciji na ravni posameznih projektov.

Za potrebe te naloge je analiza implementiranja JZP v Sloveniji v nadaljevanju usmerjena predvsem v izzive, povezane z razvojem trga JZP, ter v izzive, povezane z implementacijo posameznega projekta na področju investiranja v prometno infrastrukturo.

4.1 Izzivi na ravni razvoja trga javno-zasebnega partnerstva

Koncept JZP je v Sloveniji šele na začetku razvoja. Analize⁴³ sicer kažejo, da je vedno več sklenjenih pogodb, na podlagi katerih zasebni sektor sodeluje pri izvajanju dejavnosti, ki jih tradicionalno zagotavlja država, vendar je zaradi še vedno slabega razumevanja koncepta JZP slednje težko opredeliti kot pokazatelj razvoja trga JZP.

⁴³ Analize pripravlja in objavlja Ministrstvo za finance in so dostopne na spletni strani http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/akt_projekti.htm.

Izhajajoč iz dejavnikov, ki v veliki meri vplivajo na razvoj trga JZP (poglavje 3.4 in 3.5), ter analize stanja v Sloveniji so v nadaljevanju izpostavljena predvsem tista področja, kjer bi bile potrebne prilagoditve oz. spremembe z namenom učinkovitejšega razvoja trga JZP v Sloveniji. Slednje bi pripomoglo tudi k uspešnejšemu vključevanju zasebnega sektorja v razvoj prometne infrastrukture, kjer se je v tujih praksah uporaba modela JZP še posebej razvila.

4.1.1 Nadaljnji razvoj pravnega okvirja javno-zasebnega partnerstva

V Sloveniji je trg JZP na začetku razvoja, skladno s čimer pa tudi njegov pravni okvir. Posebne zakonodaje, ki bi posegala v urejanje razmerja med javnim in zasebnim partnerjem, kot ga pozna na primer Španija⁴⁴, Slovenija nima, zaradi česar je za učinkovito sklepanje JZP še posebej pomembna zakonodaja s področja javnih financ ter področna zakonodaja. Ima pa poseben zakon, ki ureja postopek sklepanja in vzpodbujanja razvoja JZP, skladno s čimer je bil na tem področju narejen pomemben napredek.

Ureditev postopka sklepanja in vzpodbujanja razvoja javno-zasebnega partnerstva

V Sloveniji postopek sklepanja JZP ureja poseben zakon, t. j. Zakona o javno zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS št. 126/2006 – v nadaljevanju ZJZP), ki je stopil v veljavo 7. 3. 2007.

Po svoji naravi je ZJZP v prvi vrsti splošni predpis (3. čl. ZJZP), kar pomeni, da se uporablja za postopke sklepanja in izvajanja JZP pri tistih vprašanjih, ki s posebnimi zakoni niso drugače urejena. Nekatere določbe zakona pa so obvezne, saj zanje velja *primarnost uporabe*, kar pomeni da v teh delih ZJZP prevlada nad ureditvijo v drugih področnih zakonih in se zato uporablja kot posebni predpis (npr.: pojem izključne pravice, predpostavke javnonaročniškega partnerstva, konkurenčni dialog, pravila o koncesijah gradenj itd.).

Izkušnje različnih tujih praks pri sprejemanju pravnih okvirjev za razvoj JZP so pokazale, da sprejem posebnega zakona ni neposredno povezan z uspešnim uveljavljanjem JZP (poglavje 3.4.1), vendar je za slovenski pravni red sprejem ZJZP pomemben še posebej z vidika uvedbe novega pravnega instituta, t. j. »javno-zasebno partnerstvo«.

⁴⁴ Zakon o koncesijskih pogodbah na področju javnih služb (org.: Ley 13/2003 Reguladora del Contrato de Concesion de Obras Publicas.

S tem se namreč omogoča zagotavljanje večje pravne varnosti tovrstnih razmerij, definiranih skozi dve temeljni obliki (1. čl. ZJZP):

- zasebno vlaganje v javne projekte in
- javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu.

Poglavitni namen za sprejem ZJZP je bil *»/.../ omogočiti in vzpodbuditi zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem za ta namen«* (Vlada Republike Slovenije 2006, 2).

Preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem ZJZP zagotavlja s celovito in sistematično ureditvijo postopka, s čimer še posebej prispeva k zagotavljanju pravne varnosti v postopkih sklepanja JZP.

Vendar pa je pri vzpodbujanju oblikovanja JZP ZJZP pomanjkljiv predvsem z vidika zagotavljanja usmerjenega in usklajenega razvoja trga JZP v Sloveniji, kot je pojasnjeno v nadaljevanju.

ZJZP nalaga javnemu partnerju⁴⁵ obveznost izvedbe ocene izvedljivosti projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva (8. čl. ZJZP) za vse projekte, katerih namen je zagotavljanje javne infrastrukture oz. infrastrukture v javnem interesu ter izvajanje storitev, ki so v javnem interesu (t. i. gospodarske javne službe). To pomeni, da mora javni partner pred odločitvijo o načinu izvedbe vsakega takega projekta (ne glede na področje oz. vrednost) oceniti, ali so izpolnjeni ekonomski, pravni, tehnični, okoljevarstveni in drugi pogoji za izvedbo projekta v okviru JZP (razen izjem, določenih s podzakonskim aktom, i. e. projekti, sofinancirani z EU sredstvi). S tem je zakonodajalec zajel širok spekter javnih projektov z namenom pospešitve razvoja trga JZP v Sloveniji.

Vendar je obveznost ocenjevanja izvedljivosti za vse tovrstne projekte ekonomično vprašljiva, saj gre za časovno in stroškovno zahteven postopek, tako za javnega partnerja kot tudi za zainteresirano osebo.

⁴⁵ Po ZJZP (5. čl.) je »javni partner« država ali samoupravna lokalna skupnost, ki sklene razmerje JZP in ga loči od t. i. »drugega javnega partnerja«, ki je pravna oseba javnega prava oz. druga oseba, ki je naročnik po zakonodaji o javnem naročanju. Slednji lahko razmerje JZP sklene le, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis.

Vsebinsko take ocene podrobneje določa podzakonski predpis Ministrstva za finance⁴⁶, s katerim je opredeljeno, da se ocena izvede na podlagi primerjave med investicijsko dokumentacijo, ki jo pripravi javni organ, ter predlogom, ki ga pripravi zainteresirana oseba.

Primerjava med dvema alternativnima predlogoma izvedbe projekta je sicer v praksi poznana metoda ocene izvedljivosti JZP, imenovana »PSC«, ki pa jo je na podlagi dolgoletnih izkušenj z namenom doseganja višje dodane vrednosti Velika Britanija že opustila, njegove slabosti pa ugotavljajo tudi drugi. Namesto tega je Velika Britanija uvedla tristopenjski sistem ocenjevanja (poglavje 3.1.1), v okviru katerega se javni partner o izvedljivosti modela JZP najprej odloča na podlagi analize (investicijskega) programa kot celote (npr. investiranje v izgradnjo nove železniške infrastrukture, posodobitev in izgradnja pristaniške infrastrukture itd.), nadalje na podlagi karakteristik posameznega projekta v okviru tega programa ter šele na podlagi tako pridobljenih rezultatov izvedljivost modela preveri tudi na trgu med zainteresiranimi osebami (izvedba javnega razpisa).

Zahteva po ocenjevanju izvedljivosti na podlagi predloga, ki ga pripravi zainteresirana oseba, je namreč vprašljiva, saj je od zainteresirane osebe tako iz časovnega kot tudi iz stroškovnega vidika težko pričakovati, da bo pripravila kvaliteten predlog koncepta JZP, podprt z zadostnimi strokovnimi podlagami in izhodišči, na podlagi katerih bi lahko javni partner dovolj dobro ocenil prednosti in slabosti izvedbe projekta po modelu JZP. Še posebej zato, ker v tej fazi javni partner še ni sprejel odločitve o izvedbi projekta po modelu JZP in je zato za zainteresirano osebo pridobitev posla še precej negotova. Rezultat proučevanja je namreč lahko tudi odločitev, da izvedbo projekta prevzame javni partner sam na tradicionalen način v okviru javno naročniškega razmerja. V kolikor pa se javni partner odloči za izvedbo projekta po modelu JZP, je pridobitev tega posla za zainteresirano osebo v nadaljevanju odvisna od konkurenčnosti njegove ponudbe v okviru javnega razpisa (z izjemo primerov, kjer je neposredna podelitev po ZJZP dovoljena).

Poleg obvezne ocene izvedljivosti projekta po modelu JZP pa ZJZP določa tudi mejno vrednost, nad katero lahko javni partner projekt gradnje oz. storitve izvede v okviru javno naročniškega razmerja le, če se zaradi ekonomskih ali drugih okoliščin projekta ugotovi, da projekta ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP (8(2). čl. ZJZP).

⁴⁶ Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Ur. l. RS, št. 32/2007).

Pri tem je mejna vrednost vezana na mejno vrednost, nad katero je skladno z EU zakonodajo s področja javnega naročanja naročilo potrebno objaviti v Uradnem listu EU in trenutno znaša 5,15 mio EUR.

Relativno nizka mejna vrednost kaže na željo države po hitrem razvoju trga JZP, še zlasti pri projektih gradnje oz. izvajanja storitev, pri katerih na strani javnega sektorja nastopa državni organ oz. organ lokalne samouprave, in to ne glede na področje (program), v kolikor karakteristike projekta to dopuščajo. S tem je sicer odprla široke možnosti za oblikovanje JZP, vendar pa se je hkrati s tem tudi izpostavila večjemu tveganju, glede na to, da je na področju JZP šele na začetku in brez pravih izkušenj.

Oblikovanje JZP je namreč zapleten in zahteven postopek, odvisen od več dejavnikov (poglavje 3), saj pomeni nov pristop k zagotavljanju javnih dobrin in storitev, katerega morajo pravilno razumeti in sprejeti vsi vpleteni, tako javni in zasebni sektor, kot tudi uporabniki teh dobrin in storitev (zainteresirana javnost), kar pa seveda zahteva čas ter predvsem izkušnje. V nasprotnem primeru je namreč tveganje sklepanja neustreznih JZP toliko večje, njihove posledice, še posebej na javno finančnem področju, pa so lahko obsežne in dolgotrajne (poglavje 3.1.1 in 3.1.2).

Poleg tega je še posebej vprašljiva nizka mejna vrednost, od katere dalje je javni partner obvezan dokazati, da oblikovanje JZP ni mogoče. Izkušnje namreč kažejo, da je oblikovanje JZP zahteven postopek, povezan z relativno visokimi stroški priprave in vzpostavljanja razmerij med javnim in zasebnim partnerjem. Zato je ekonomsko gledano oblikovanje JZP smiselno proučevati le pri obsežnih kapitalskih naložbah, ki zahtevajo učinkovito upravljanje tveganj pri izgradnji in zagotavljanju storitev. Tako je na primer Velika Britanija postavila mejo pri 20,0 mio GBP.

ZJZP sicer dobro in celovito ureja preglednost postopka oblikovanja JZP ter tako pomembno prispeva k njegovemu razvoju v Sloveniji, vendar je, kot je pojasnjeno zgoraj, pri njegovem vzpodbujanju premalo restriktiven.

Slovenija je namreč v tej začetni fazi, ko je še brez pravih izkušenj, toliko bolj podvržena oblikovanju ekonomsko neupravičenih JZP, zaradi česar je potreba po obvladovanju tveganj toliko večja.

Skladno z navedenim bi zato bile smiselne spremembe ZJZP in na njegovi podlagi sprejetih podzakonskih aktov, predvsem z namenom bolj usklajenega in usmerjenega ter s tem tudi bolj učinkovitega razvoja trga JZP, in sicer.

➤ Postopek ocenjevanja izvedljivosti JZP bi bilo potrebno omejiti, in sicer na projekte z višjimi kapitalskimi vložki, zaradi česar bi bilo potrebno na podlagi izkušenj o časovni in stroškovni zahtevnosti postopka oblikovanja JZP mejno vrednost bistveno povišati. Obvezna ocena možnosti izvedbe JZP namreč ni primerna rešitev za projekte, kjer je oblikovanje JZP zaradi prevelikih stroškov glede na vrednost projekta ekonomično gledano nesmiselno.

➤ Poleg tega bi bilo potrebno postopek ocene izvedljivosti JZP, ki je opredeljen s podzakonskim aktom, v večji meri usmeriti v zagotavljanje dodane vrednosti v primerjavi z drugimi alternativnimi rešitvami na podlagi temeljitih analiz na strani javnega partnerja. Pri tem bi bilo po vzoru Velike Britanije smiselno v prvi fazi preveriti možnost doseganja dodane vrednosti na ravni posameznih investicijskih programov ter šele na to na ravni posameznega projekta. Posledično bi se napor za razvoj trga JZP usmerili le na tista področja, kjer je, tudi po tujih izkušnjah, uresničevanje dodane vrednosti v največji možni meri upravičeno pričakovati.

Prevzemanje dolgoročnih obveznosti v okviru JZP v breme proračuna

V postopku oblikovanja JZP je eden izmed pomembnih elementov, glede katerega morata javni in zasebni partner doseči dogovor, način financiranja projekta.

Izkušnje kažejo, da naloge zagotavljanja finančnih sredstev navadno prevzame zasebni partner, pri čemer velja praksa, da je finančni aranžma sestavljen iz večinskega posojilnega deleža (povprečno od 85% do 90%) ter manjšinskega kapitalskega deleža zasebnega partnerja (povprečno od 20% do 15%) (Burnett 2008).

V postopku oblikovanja JZP se glede na karakteristike projekta, razmer na trgu, ter zmožnosti določi tudi vloga javnega partnerja pri financiranju projekta, bodisi z zagotavljanjem deleža finančnih sredstev (v času izgradnje in/ali v času obratovanja), bodisi z dajanjem poroštev za del prevzetih obveznosti zasebnega partnerja.

Pri tem mora biti odločitev javnega partnerja tehtno preišljena ter vezana zgolj na tveganja, ki so specifično povezana s projektom, in ne na dogodke, ki sicer vplivajo na okolje projekta (Burnett 2007, 65).

Javni partner s sodelovanjem pri financiranju projekta (ne glede na obliko) prevzame tudi del poslovnega tveganja tega projekta, pri čemer pa je za uspešno doseganje dodane vrednosti potrebno slediti principu delitve tveganja glede na sposobnosti obvladovanja. Preveliko tveganje na strani javnega partnerja lahko namreč ogrozi doseganje dodane vrednosti po modelu JZP, zaradi česar bi lahko bilo učinkoviteje projekt uresničiti v okviru običajnega javno naročniškega razmerja.

Obstaja namreč nevarnost, da javni partner prevzema finančne obveznosti na projektu, kjer za to ni pravih razlogov (i. e. dobra razvitost trga storitev, razpoložljivi viri na komercialnih finančnih trgih, dovolj visoki prihodki projekta itd.), s čimer vzpodbudi zasebni sektor k podajanju preveč optimističnih ponudb, ki ne zagotavljajo doseganja dodane vrednosti, oz. lahko vzpodbudi oblikovanje ekonomsko neupravičenih JZP.

Še posebej pri infrastrukturnih projektih, kot so vlaganja v prometno infrastrukturo, kjer so potrebna obsežna investicijska vlaganja, ki so dolgoročne narave, se v praksi pojavi potreba po delitvi poslovnega tveganja med javnim in zasebnim partnerjem z namenom izboljšanja finančne vzdržnosti projekta za ohranitev njegove komercialne zanimivosti (npr. kadar za uporabnike še sprejemljiva uporabnina ne zadošča za poplačilo obveznosti na projektu). V teh primerih morata tako javni kot tudi zasebni sektor imeti na voljo dovolj mehanizmov, da lahko oblikujeta optimalno shemo financiranja skozi celotno dobo trajanja JZP projekta, in sicer na način, ki bo tako javnemu kot tudi zasebnemu partnerju omogočal uresničevanje interesov, zaradi katerih sta v partnerstvo vstopila.

Skladno z Zakonom o javnih financah (ZJF) in Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za posamezna leta (ZIPRS) lahko proračunski uporabnik v tekočem letu prevzame obveznosti za plačila v breme proračuna največ dveh prihodnjih let (z izjemo za obveznosti, vezane na zadolževanje države oz. občine), pri čemer je omejen s sledečim:

- le za namene, za katere so sredstva planirana že v proračunu tekočega leta (51. čl. ZJF) ter
- v omejenem obsegu za prihodnje leto glede na pravice porabe v tekočem proračunu, in v omejenem obsegu za leto, ki temu sledi, glede na pravice porabe v proračunu za prihodnje leto (20. čl. ZIPRS0809).

Slovenija namreč skladno z javno finančno zakonodajo sprejme hkrati dva letna proračuna, t.j. za naslednje leto in leto, ki temu sledi, skupaj z Načrtom razvojnih programov (NRP), kjer načrtuje investicijske izdatke za štiri prihodnja leta⁴⁷.

Proračunski uporabnik (država oz. občina) je pri sprejemanju obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme proračunov prihodnjih let, tako precej omejen. Teh obveznosti namreč ne more sprejeti za nove namene (za katere v tekočem proračunu sredstva še niso zagotovljena), za že obstoječe namene pa lahko v omejenem obsegu in le za prihodnji dve leti.

Navedeno je sicer z vidika proračunske discipline ter zmanjševanja tveganja vzdržnosti javnih financ sicer razumljivo, vendar pa je za obsežne in dolgoročne investicije, značilne za področje prometa, pri katerih kot (so)financer sodeluje tudi proračunski uporabnik (država oz. občina), precej omejujoče. Ne le, da ne daje možnosti zagotavljanja trdne in privlačne finančne obveznosti, ki bi javnega partnerja zavezovala na daljši rok in s tem zmanjševala negotovosti, povezane z dokončanjem teh investicij, temveč tudi onemogoča potrebno fleksibilnost javnega partnerja pri oblikovanju optimalnih finančnih shem v postopku sklepanja JZP ter s tega vidika ne prispeva k pritegnitvi vlagateljev iz zasebnega sektorja.

V nadaljevanju je slednje pojasnjeno na dveh primerih shem financiranja po modelu JZP, ki sta še posebej poznani na področju investiranja v prometno infrastrukturo, in sicer:

- »plačilo glede na razpoložljivost« (ang. »availability payment schemes«) ter
- »cestnine v senci« (ang. »shadow-toll«).

Za shemo *»plačila glede na razpoložljivost«* je značilno, da zasebni vlagatelj za opravljene infrastrukturne storitve (izgradnja in vodenje infrastrukture) v fazi po izgradnji (ko je infrastruktura predana prometu) s strani javnega partnerja prejema redna plačila.

Stopnja plačila je odvisna od stopnje dosega s pogodbo dogovorjene ravni izvršenih del (kakovost in razpoložljivost infrastrukture), plačila pa se izplačajo med trajanjem pogodbe in služijo za kritje stroškov izgradnje, financiranja, vzdrževanja in delovanja zasebnega vlagatelja.

⁴⁷ Glej opombo št. 11 in 12.

Po navedeni shemi torej javni partner v breme proračuna prevzame obveznosti, ki bodo prvič zapadle v plačilo šele po izgradnji infrastrukture (kar od začetka izdelave projektne dokumentacije pomeni zamik v povprečju petih let), za celotno dobo trajanja pogodbe med javni in zasebnim partnerjem (v povprečju od 20–30 let).

Shema »cestnine v senci« se od »plačila glede na razpoložljivost« razlikuje predvsem po tem, da je prva v celoti vezana na število uporabnikov infrastrukture, zaradi česar je tveganje povpraševanja povsem na strani zasebnega vlagatelja. Za razliko od pravih cestnin, ki jih plačujejo uporabniki infrastrukture neposredno, »cestnine v senci« zasebnemu vlagatelju zagotavlja javni partner s proračunskimi sredstvi, pri čemer uporabniki prispevke za uporabo infrastrukture v proračun prispevajo posredno preko davčnih in drugih prispevkov.

Glede na zgoraj navedeno bi torej javni partner (država oz. občina) pri sklepanju JZP s finančno shemo »plačila glede na razpoložljivost« oz. »cestnine v senci« naletel na sistemsko omejitev v okviru javno finančne zakonodaje glede na to, da pri tej shemi prevzete obveznosti prvič zapadejo v plačilo šele po izgradnji infrastrukture ter da se obveznosti prevzamejo na dolgi rok, t. j. do konca JZP.

Pravno področje, ki bi ga torej tudi bilo potrebno uskladiti in prilagoditi karakteristikam JZP, je javno finančna zakonodaja, vezana na področje investicijskega vlaganja države oz. občine. Skladno s tem bi država morala razmisliti predvsem o možnosti prevzemanja obveznosti v breme proračuna na daljši rok, t. j. o sprejemu dolgoročnega investicijskega programa, ki bi med drugim pripomogel tudi k zmanjševanju tveganja glede negotovosti dokončanja večjih infrastrukturnih projektov.

Pri tem bi veljalo razmisliti o uskladitvi s ciklusom proračunskega načrtovanja na ravni EU, kjer se sprejema t. i. sedemletna finančna perspektiva, saj je proračun Republike Slovenije do določene mere nanjo vezan tako na strani prihodkov kot tudi odhodkov.

Poleg tega bi bilo na tem področju potrebno proučiti tudi možnosti za uveljavitev prevzemanja obveznosti, katerih plačilo zapade v breme proračunov kasnejših let. Slednje je vezano predvsem na potrebo po prestrukturiranju proračuna v smeri razlikovanja med »prevzetimi obveznostmi« ter »prevzetimi plačili« ter s tem povezanimi možnostmi prenosa prevzetih obveznosti med posameznimi proračunskimi leti (t. i. pravilo »n+«, poznano tudi pri uresničevanju proračuna EU).

Omenjeno je še posebej pomembno za ustrezno zagotavljanje finančnih sredstev pri infrastrukturnih projektih, katerih dinamika izvajanja je še posebej izrazito podvržena različnim dejavnikom, med drugim tudi višji sili (npr. hude in dolge zime, poplave), ki lahko precej vpliva na prvotno časovnico izvajanja projekta ter s tem na dinamiko njegovega financiranja.

Vpliv sektorske zakonodaje na urejanje javno-zasebnega partnerstva

Pomemben del pravnega okvirja za sklepanje javno-zasebnega partnerstva je sektorska zakonodaja, ki sistemsko ureja posamezna področja.

Področje investiranja v prometno infrastrukturo je sistemsko urejeno z zakonodajo posameznega prometnega podsistema, in sicer:

- področje javnih cest ureja Zakon o javnih cestah,
- področje železniške infrastrukture Zakon o železniškem prometu ter Zakon o varnosti v železniškem prometu,
- področje letališke infrastrukture Zakon o letalstvu,
- področje pristaniške infrastrukture Pomorski zakonik.

Od urejenosti te zakonodaje je v veliki meri odvisen razvoj JZP na posameznem področju, skladno s čimer je v nadaljevanju izpostavljena določba Zakona o železniškem prometu, ki še posebej posega na področje sklepanja JZP.

Na podlagi Zakona o železniškem prometu (Ur. l. RS 44/2007, krajše: »ZZelp – UPB 4«) je skladno s 14. čl. omogočeno sklepanje JZP na področju investiranja v javno železniško infrastrukturo s pomembno omejitvijo.

Na podlagi 14(2). čl. tega zakona je namreč prenos nalog vzdrževanja in gospodarjenja z javno železniško infrastrukturo ter vodenja prometa na njem na morebitnega koncesionarja omejen. Zakon namreč določa, da te naloge opravlja upravljavec, ki so Slovenske železnice, d. o. o., in sicer v imenu in za račun koncesionarja, razen v primeru, kadar teh nalog, z izjemo nalog, povezanih z vodenjem prometa ter izdajo soglasij za posege v progovni in varovalni progovni pas, upravljavec ne izvaja pod ekonomsko primerljivimi in konkurenčnimi pogoji.

Omejitev pristojnosti zasebnega partnerja pri izvajanju nalog vzdrževanja in gospodarjenja s predmetom JZP je z vidika koncepta JZP precej nenavadna.

S tem ko je področna zakonodaja a priori določila izvajalca nalog, katerih izvajanje v večji meri vpliva na doseganje ciljev zasebnega partnerja znotraj JZP, je namreč grobo posegla v poslovne odločitve zasebnega partnerja. Pri tem je bilo spregledano dejstvo, da zasebni partner v JZP vstopa zgolj zaradi ekonomskih interesov, poleg tega pa tudi princip »partnerstva«, saj navedena omejitev zasebnega partnerja postavlja v precej neenakovreden položaj.

Slovenija je v zadnjih dveh letih na področju pravnega okvirja za razvoj trga JZP sicer že naredila prvi korak, vendar je pomembno, da s pripravo učinkovitega pravnega okvirja nadaljuje, tudi v luči že pridobljenih izkušenj od uveljavitve ZJZP. Še zlasti pa z ustrezno uskladitvijo systemske zakonodaje, ki bo odpravila ovire za vključitev zasebnega sektorja na tistih področjih, kjer je to smotrno in z vidika doseganja dodane vrednosti izvedljivo.

Poleg ustreznega pravnega okvirja je za usklajen in usmerjen ter s tem učinkovit razvoj trga JZP pomembna tudi jasna nacionalna strategija.

4.1.2 Sprejem strategije za razvoj trga javno-zasebnega partnerstva

Za strateška vprašanja na področju JZP je skladno z 21(1). členom ZJZP Vlada Republike Slovenije v l. 2007 ustanovila Svet za javno zasebno partnerstvo, ki mu predseduje minister, pristojen za finance, poleg njega pa so vanj imenovani še neodvisni strokovnjaki z ekonomskega in pravnega področja ter predstavniki ministrstev, pristojnih za gospodarstvo, finance in razvoj (Odlok o Svetu Vlade RS za javno-zasebno partnerstvo, Ur. l. RS št. 61/2007).

Med nalogami tega Sveta je predvidena tudi priprava strategije izvajanja JZP na podlagi proučitve ključnih vprašanj pri vodenju projektov JZP ter problemov in pomanjkljivosti na tem področju. Navedeno strategijo Svet predloži ministrstvu, pristojnem za finance, le-ta pa jo lahko posreduje Vladi v sprejem (21(3). člen ZJZP).

Omenjene strategije Vlada RS še ni sprejela, skladno z navedenim pa bi naj njen namen bil predvsem v dajanju ustreznih usmeritev oz. smernic pri izvajanju oz. vodenju projektov JZP.

Vendar poleg navedenega, predvsem pa pred tem, Slovenija potrebuje strategijo razvoja trga JZP, ki bi z več vidikov, kot pojasnjeno v nadaljevanju, vplivala na usklajen in usmerjen razvoj JZP v Sloveniji.

Sprejem take strategije bi na eni strani dal potreben jasen političen signal ter zavezo javnega sektorja k vključevanju zasebnega sektorja v uresničevanje zastavljenih ciljev tam in takrat, kjer je to smiselno in možno, na drugi strani pa bi pripomogla k celovitemu, premišljenemu in načrtnemu pristopu k razvoju trga JZP glede na zmožnosti (še posebej) slovenskega javnega sektorja.

S tem bi se omogočil usklajen in usmerjen razvoj koncepta JZP tako na državni, kot tudi na lokalni ravni, saj bi se izbrala tista področja delovanja javnega sektorja, v okviru katerih je uporaba koncepta JZP smotrna (na podlagi ocene doseganja dodane vrednosti) in hkrati z vidika širšega konsenza sprejemljiva.

Poleg navedenega bi sprejem take strategije prispeval tudi k širjenju znanja na tem področju, saj bi sam postopek na eni strani omogočil širšo javno razpravo, po drugi strani pa bi zahteval analize razpoložljivih študij in različnih izkušenj.

Ključno pri tem bi bilo, da takšno strategijo ne bi sprejela Vlada Republike Slovenije, temveč Državni zbor s širokim političnim konsenzom (i. e. vsaj z absolutno večino). Širok politični konsenz bi namreč pomenil zavezanost večine političnih opcij k razvoju trga JZP skladno s sprejeto strategijo ter s tem njeno stabilnost neodvisno od volilnih rezultatov oz. volje vsakokratne Vlade. Slednje je z vidika dolgoročnosti tovrstnih projektov izjemno pomembno (poglavje 3.1.4) in predstavlja enega izmed bistvenih pogojev za razvoj JZP.

Okolje, v katerem se strategija do JZP spreminja ob vsakokratnih menjavah političnih opcij oz. ob vsakokratnem začetku novega mandata (i. e. na štiri leta), je namreč z vidika potencialnih zasebnih partnerjev preveč nepredvidljivo in s tem preveč tvegano ter posledično zmanjšuje zanimanje zasebnega sektorja za sodelovanje. Skladno s tem ne zagotavlja potrebne konkurenčnosti na strani zasebnega sektorja, s tem pa tudi ne dosega želene dodane vrednosti pri sklepanju tako kompleksnih razmerij, kot je sklepanje JZP.

Poleg zagotavljanja ustrezne politične podpore bi strategija razvoja trga JZP z vključitvijo vseh zainteresiranih v postopek njenega sprejemanja pomembno prispevala tudi k zagotavljanju ustrezne javne podpore oblikovanju JZP.

Skladno s tako sprejeto strategijo bi pristojni resorni organi na podlagi ustreznih kriterijev izbora (poglavje 3.1) predlagali projekte, primerne za izvedbo v okviru JZP, s čimer bi se oblikovala ustrezna kritična masa, v okviru katere bi bilo mogoče doseči usmerjeno in usklajeno uvajanje JZP v Sloveniji. Slednje je v začetni fazi razvoja trga JZP še zlasti pomembno, saj bi lahko na tak način skoncentrirali znanje in izkušnje na izbranih pilotskih projektih s ciljem doseganja dodane vrednosti. Njihova uspešna implementacija bi imela pomemben pozitiven učinek na nadaljnji razvoj trga JZP v Sloveniji.

Predlagani način uveljavljanja trga JZP v Sloveniji bi sicer zožil možnosti sklepanja JZP, kot jih trenutno daje veljavno regulatorno okolje, katerega poudarek je predvsem na postopku sklepanja JZP, njegovi transparentnosti in preglednosti, vendar bi omogočil večji poudarek na doseganju dodane vrednosti skozi celotno življenjsko dobo teh projektov. Sklepanje JZP je namreč trenutno prepuščeno različnim javnim organom (tako na državni kot na lokalni ravni) na različnih področjih delovanja javnega sektorja, kar je tvegano predvsem z vidika nezadostnega razumevanja koncepta ter nerazvite prakse.

Usmerjen in usklajen razvoj JZP bi tako imel dolgoročno pozitiven učinek na uvajanje JZP.

4.1.3 Okrepitev vloge posebne enote za razvoj javno-zasebnega partnerstva

Poleg strategije razvoja JZP potrebuje Slovenija tudi kritično maso visoko usposobljenega kadra s tega področja, predvsem na strani javnega partnerja.

Za Slovenijo, ki je še na začetku uveljavljanja JZP, je uveljavitev ZJZP poleg uvedbe posebnega pravnega instituta JZP ter s tem povezane pravne varnosti pomembna tudi z vidika širjenja znanja o tovrstnem za Slovenijo novem načinu zagotavljanja javnih dobrin in storitev.

Že sam postopek sprejemanja ZJZP, še bolj pa njegova implementacija, sta namreč v Sloveniji omogočila prostor za širšo razpravo ter razvoj do takrat le v ozkih strokovnih krogih razširjenega znanja. Tako je zlasti v zadnjem času mogoče zaznati potrebo tako po širitvi kot tudi po pridobivanju znanja s tega področja (predvsem preko spleta in organiziranih seminarjev), ki pa še vedno v pretežni meri bazira na ravni razumevanja samega koncepta ter možnosti, ki jih s tega področja ponuja veljavna zakonodaja.

Izkušnje drugih držav kažejo (poglavje 3.5.1), da je ustanovitev učinkovite institucionalne podpore lahko ključnega pomena za vzpostavitev in uspešen razvoj koncepta JZP.

Ustanovitev Sektorja za javno-zasebno partnerstvo znotraj ministrstva, pristojnega za finance (v nadaljevanju »Sektor za JZP«, 20. člena ZJZP), je tudi po izkušnjah drugih držav smiselna odločitev, še zlasti z vidika zagotavljanja proračunske vzdržnosti (poglavje 3.1.2) kot tudi zagotavljanja dodane vrednosti (poglavje 3.1.1).

Vendar pa je njegova vloga pri vzpostavljanju in razvoju JZP v Sloveniji prešibka, da bi lahko bila odločilna v tem procesu. Pri sprejemanju odločitev o oblikovanju posameznega JZP je namreč njegova vloga na državni ravni omejena na običajno medresorsko usklajevanje v postopku priprave vladnih gradiv, med tem ko v postopek sprejemanja odločitev na lokalni ravni sploh ni vključen.

Njegove naloge so namreč pretežno usmerjene v spremljanje in usklajevanje s tem povezane zakonodaje, vzpostavitev evidence ter svetovanje javnemu sektorju pri oblikovanju in vrednotenju JZP projektov (vir: spletna stran Ministrstva za finance, Sektor za javno-zasebno partnerstvo).

V postopku oblikovanja posameznega JZP bi morala biti vloga Sektorja za JZP vidnejša, še zlasti na področjih, kot sta: priprava seznama področij, primernih za uporabo koncepta JZP, skladno z oceno možnosti doseganja dodane vrednosti ter oceno primernosti posameznega predloga projekta v postopku sprejemanja odločitev za sklenitev JZP.

Tako bi bilo mogoče po eni strani doseči konsistentnost pri razvoju JZP na nacionalni ravni, kar bi prispevalo k večji transparentnosti sodelovanja z zasebnim sektorjem, kot tudi boljšo pogajalsko moč javnega sektorja, po drugi strani pa prednosti koncentracije in centralizacije tovrstnega znanja in izkušenj (poglavje 3.5.1).

Poleg dodatnih pristojnosti bi bilo vlogo Sektorja za JZP potrebno okrepiti tudi z vidika njegove organiziranosti. Posebna enota za JZP bi namreč morala biti neposredno odgovorna ministru, pristojnemu za finance, bodisi kot posebna enota znotraj ministrstva, bodisi kot posebna enota, sistematizirana izven ministrstva. Trenutna organiziranost znotraj notranje organizacijske enote, pristojne za javno premoženje, t. j. »Direktorata za javno premoženje«, ji namreč ne daje dovolj velike teže.

Poleg tega pa ji tudi podvrženost zakonodaji s področja javnih uslužbencev, še zlasti s tem povezane plačne politike, ne daje pravih možnosti razvoja dovolj strokovnega in kompetentnega kadra, ki bi lahko enakovredno stal ob boku izkušenemu kadru na strani zasebnega sektorja.

Zaradi navedenega bi bilo bolj smiselno takšno visoko specializirano enoto oblikovati izven sistema javnih uslužbencev, i. e. zasebno podjetje v (delni) lasti države (po vzoru Velike Britanije, Češke), s čimer bi se omogočilo zaposlovanje visoko specializiranih strokovnjakov s tega področja, katerih znanje in izkušnje bi lahko močno pripomogle k hitrejši in učinkovitejši vzpostavitvi in razvoju JZP v Sloveniji.

Vidnejša vloga Sektorja za JZP pri odločitvah o oblikovanju posameznih projektov JZP ter njegov okrepljen položaj v okviru resornega ministrstva, pristojnega za finance, bi omogočila, da bi se tudi v Sloveniji po vzoru drugih držav (npr.: Češka, Grčija, Velika Britanija) vzpostavil center za razvoj JZP, znotraj katerega bi se koncentriralo znanje in centralizirale izkušnje za uspešen razvoj in promocijo JZP.

Znotraj slednjega je še posebej ustrezna informiranost zainteresirane javnosti, ki je, čeprav pomembna (poglavje 3.1.4), v praksi večkrat prezrta. Uspeh in doseganje zastavljenih ciljev obeh partnerjev (ekonomski interes na strani zasebnega ter zadovoljevanje javnega interesa na strani javnega partnerja) sta namreč odvisna tudi od vključenosti zainteresirane javnosti (poglavje 3.1.4), ki mora biti o dogodkih predvsem pravilno in pravočasno obveščena ter imeti možnost izražanja mnenja. Pri tem pa lahko veliko pripomore ustrezna organiziranost, še zlasti na strani javnega partnerja.

Izhajajoč iz kadrovskih omejitev je nerealno in nemogoče pričakovati, da bi lahko razmeroma majhna administracija v Sloveniji v vsakem posameznem resornem področju zagotovila dovolj znanja ter usposobljenosti in izkušenj s tako specifičnega področja, kot je sklepanje in upravljanje JZP, še posebej, ker je nujno tovrstno znanje ne le pridobiti, temveč ob upoštevanju fluktuacije kadrov tudi ustrezno vzdrževati in ohranjati (življenjska doba posameznega projekta JZP na področju investiranja v infrastrukturo je v povprečju med 20 in 30 let).

Z uveljavitvijo ZJZP se je sicer zagotovila pravna podlaga za vzpostavitev institucionalnega okvirja na področju JZP, za njegovo učinkovito implementacijo pa bi med drugim bilo nujno potrebno okrepiti vlogo in dejavnost posebne enote za JZP, ki bi bila gonilna sila razvoja tega za Slovenijo novega trga.

4.2 Izzivi na ravni implementacije projekta javno-zasebnega partnerstva

Doseganje želenih rezultatov JZP je sicer odvisno od več dejavnikov, tako na ravni implementacije koncepta JZP (i. e.: ustrezno regulatorno okolje in zagotovljeno pravno varstvo vključenih, usposobljeni kadri, ozaveščenost zainteresirane javnosti), še zlasti pa na ravni implementacije posameznega JZP projekta, kjer sta predvsem pomembna kakovostna priprava v času do sklenitve JZP ter njegovo ustrezno izvajanje in uresničevanje v nadaljevanju do zaključka partnerstva.

Skladno z izkušnjami drugih držav na ravni implementacije posameznega JZP projekta (poglavje 3.1, 3.2 in 3.3) so v nadaljevanju izpostavljena predvsem tista področja, ki jim je potrebno v Sloveniji dati še posebno pozornost, da bi se uspešno izognili slabim praksam ter tako učinkoviteje uresničevali prednosti, ki jih ponuja JZP kot alternativno obliko uresničevanja projektov na področju investiranja v prometno infrastrukturo.

4.2.1 Natančna opredelitev projekta

V postopku načrtovanja JZP je podobno kot na ostalih področjih tudi pri tem za uspeh izjemno pomembna kvalitetna priprava, še zlasti na strani javnega partnerja, ki mora biti v postopku enakovreden sogovornik zasebnemu partnerju.

V začetni fazi je pomembno, da javni partner jasno in natančno opredeli projekt. V tem smislu morajo cilji projekta biti jasni, prav tako na njihovi podlagi opredeljeni pričakovani rezultati projekta, ki naj bodo preverljivi in merljivi.

Ministrstvo za finance v svojem rednem poročilu o sklenjenih oblikah JZP za l. 2008 (Ministrstvo za finance 2009, 5) ugotavlja, »da se javni sektor premalo zaveda, da je za izvedbo JZP projekta bistven dober investicijski program, ki ga javni partner pripravi v prvi fazi kot predinvesticijsko zasnovano«.

Izkušnje kažejo⁴⁸, da je pomanjkljiva priprava projekta slaba popotnica za nadaljnje aktivnosti v postopku oblikovanja JZP, še posebej, kadar javni partner ne ve natančno, kaj želi s projektom doseči, in sledenje spoznava šele skozi dialog z zasebnim sektorjem.

Ne le da je s tem postavljen v neenakovreden položaj z zasebnim sektorjem, kar lahko posledično vpliva na uresničevanje interesov javnega sektorja, temveč s časovnega in s tem tudi stroškovnega vidika pušča v postopku oblikovanja JZP preveč odprtega prostora ter poleg tega zmanjšuje kredibilnost in zavezanost javnega sektorja k projektu.

Pomembno je torej, da javni partner najprej prepozna potrebe ter da zna na njihovi podlagi opredeliti cilje projekta ter pričakovane rezultate. Na tem področju je stroka pri investiranju v prometno infrastrukturo razvila že relativno dobre metode priprave študij izvedljivosti, izračunavanja koristi in stroškov investicij, katerih rezultati so dobro merljivi.

Zgoraj navedeno je v nadaljevanju ilustrativno prikazano na poenostavljenem primeru s področja izgradnje cestnega omrežja.

Zaradi potrebe po povečani mobilnosti prebivalstva ter povezanosti med regijami javni partner načrtuje izgradnjo avtocestnega odseka med krajem X in Y. Trenutno razpoložljiva cestna povezava skozi naselja je zaradi gostote prometa na tem odseku preobremenjena (indikator: povprečno število vozil v različnih delih dneva), zaradi česar je varnost okoliškega prebivalstva ogrožena (indikator: število prometnih nesreč v obdobju zadnjih x let), čas trajanja vožnje od kraja X in Y pa je v povprečju »x enot«. Nova cestna povezava mora zato prispevati k povečani varnosti (cilj 1) (rezultat 1: zmanjšanje števila prometnih nesreč) ter povečani mobilnosti prebivalstva (cilj 2) (rezultat 2: čas vožnje se skrajša z »x enot« na »y enot« oz. za x%).

V praksi se za namen natančne opredelitev in vodenja projekta na strani javnega partnerja priporoča oblikovanje delovne (projektne) skupine z natančno določenimi pravili komuniciranja ter sprejemanja odločitev. Njena naloga je proučitev in opredelitev projekta ter ob upoštevanju zmožnosti trga določitev načina njegovega izvajanja.

⁴⁸ Povzeto iz razprave na delavnici: "Making Public-Private Partnerships Work – A Practical Guide", Maastricht, 6.–8. oktober 2008.

Z natančno opredelitvijo projekta, njegovimi cilji in pričakovanimi rezultati javni partner namreč postavi meje projekta, ki so hkrati potem tudi meje potencialnega JZP, v okviru katerih se v postopku oblikovanja partnerstva opredelijo pravice in obveznosti med obema partnerjema.

Gre za pomembno fazo, v kateri se izdelajo potrebne strokovne podlage za določitev ustreznih parametrov projekta. Izhajajoč iz tujih izkušenj faza opredelitve projekta na področju investiranja v prometno infrastrukturo v povprečju traja od leta in pol do dveh let, t. j. od začetka načrtovanja do objave razpisa za izbor zasebnega partnerja.

Natančno poznavanje projekta je torej predpogoj za izbiro optimalnega načina njegove izvedbe, bodisi na tradicionalen način v okviru javno naročniškega razmerja, bodisi z vključevanjem zasebnega vlagatelja v okviru JZP.

4.2.2 Ustrezna povezava med cilji projekta in strateškimi usmeritvami javnega partnerja

Izkušnje kažejo, da je pri načrtovanju projekta pomembna neposredna povezava med cilji projekta in sprejetimi prioritetami na področju delovanja javnega partnerja. Slednje ni le pomembno z vidika ustreznega načrtovanja ter uresničevanja zastavljenih ciljev javnega partnerja, temveč je pomembno tudi z vidika zagotavljanja potrebne politične in javne podpore projektu.

Strateško načrtovanje na področju investiranja v prometno infrastrukturo je v Sloveniji precej zapostavljeno, saj ni sprejetih ustreznih strateških dokumentov, s katerimi bi bil opredeljen prihodnji dolgoročni razvoj posameznih podsistemov prometa. Izjema je razvoj avtocestnega omrežja, kjer je bil prvi nacionalni program sprejet l. 1995 ter na zadnje spremenjen l. 2004 s sprejetjem Resolucije o nacionalnem programu izgradnje avtocest. Ker pa se izgradnja avtocestnega križa, opredeljenega z navedeno Resolucijo, bliža h koncu, je v pripravi njena sprememba.

Ministrstvo za promet (2009, 3–11) si je tako v l. 2009 med prednostne naloge zadalo sprejetje strateških dokumentov za praktično vsa prometna področja, z izjemo za področje razvoja državnega cestnega omrežja, in sicer:

- sprememba Resolucije o nacionalnem programu izgradnje avtocest,
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture,
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije ter
- Nacionalni program razvoja civilnega letalstva.

Pomanjkanje strateškega načrtovanja se posledično kaže med drugim tudi pri pomanjkanju politične podpore posameznim projektom, kot je v nadaljevanju razvidno na primeru projekta uvajanja elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku.

Vlada Republike Slovenije je v l. 2006 sprejela Akcijski načrt uvedbe elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku (krajše »ECS v PPT«), s katerim je sprejela vsebinske in časovne usmeritve izvedbe projekta s ciljem zaprtja cestninskega sistema z ECS v PPT v dveh fazah:

- prva faza do konca l. 2008 za vsa vozila z DSRC mikrovalovno tehnologijo;
- druga faza po letu 2011 s satelitsko GNSS/CN tehnologijo za komercialna vozila na celotnem državnem cestnem omrežju.

Leto dni kasneje, julija 2007, je znotraj istega mandata Vlada Republike Slovenije sprejela nov Akcijski načrt uvedbe ECS v PPT, s katerim je razveljavila prvotnega, zaradi potrebe po prilagoditvi načrta, v luči pospešitve aktivnosti s spremenjenimi izhodišči.

Novi načrt je tako uvedel pomembne vsebinske kot tudi časovne spremembe v postopku uvedbe ECS v PPT.

Prvotno predvidena postopna uvedba zaprtega cestninskega sistema v prvi fazi z DSRC mikrovalovno tehnologijo je bila z novim načrtom ustavljena, zaradi česar so se aktivnosti takoj usmerile v izgradnjo satelitskega sistema ECS v PPT z GNSS/CN tehnologijo, in sicer:

- v prvi fazi do sredine l. 2009 za tovorna vozila največje dovoljene mase nad 3,5 t na cestninskih cestah ter
- v drugi fazi po letu 2012 za vozila največje dovoljene mase do vključno 3,5 t.

V l. 2008 je Vlada RS uvedla vinjetni sistem cestninjenja, ki je med drugim vplival tudi na zamik izvajanja aktivnosti na področju uvajanja ECS v PPT.

Časovna dinamika novega akcijskega načrta tako realno ni več uresničljiva. Poleg tega je ob koncu l. 2008 prišlo do zamenjave Vlade Republike Slovenije, ki po besedah ministra, pristojnega za promet, dr. Patricka Vlačiča, na podlagi dosedanjega napredka ter realnih zmožnosti za v prihodnje pripravlja nove spremembe akcijskega načrta uvedbe ECS v PPT. Pri tem je minister v izjavi za časopisno hišo Dnevnik (2. april 2009⁴⁹) izrazil dvom glede uvedbe ECS v PPT s satelitskim sistemom, še zlasti za osebna vozila.

Po njegovem mnenju gre namreč za novo tehnologijo, ki je še v razvoju, njene prednosti pa bodo v polni meri zaživele šele, ko bo sistem uveljavljen v večini držav EU. Minister se je tako v omenjeni izjavi vsaj za osebna vozila nagibal bolj k uvedbi ECS v PPT z mikrovalovno tehnologijo.

Pri navedenem projektu je tako v manj kot dveh letih prišlo do večkratnih bistvenih vsebinskih in časovnih sprememb zaradi česar projekt, ki zahteva velika investicijska vlaganja (ocenjeno na več kot 1 mlrd EUR), na strani zasebnega sektorja ne more uživati potrebne kredibilnosti.

Učinkovito izvajanje velikih infrastrukturnih projektov na področju investiranja v prometno infrastrukturo, katerih življenjska doba je dolgoročne narave (30 let in več), ne more biti učinkovito vodeno in uresničeno brez pravega strateškega načrta, z ustrežno politično podporo.

Slednje je zato eden prvih izzivov Slovenije, da se zažene ustrezen investicijski cikel z namenom usklajenega razvoja prometne infrastrukture. Eden bistvenih izzivov pri tem pa je iskanje ustreznih virov sredstev, med njimi tudi možnosti vključevanja zasebnega kapitala.

4.2.3 Sprejemanje odločitev skladno s principom »od spodaj na vzgor«

Vključevanje zasebnega kapitala v investiranje v prometno infrastrukturo je lahko uspešno le, če skozi celotno življenjsko dobo projekta omogoča doseganje višje dodane vrednosti v primerjavi z ostalimi načini. Pomanjkanje virov sredstev zato ne sme biti edini kriterij odločanja o oblikovanju JZP, čeprav se v praksi ravno to največkrat pojavlja.

⁴⁹ Video.Dnevnik.si: *Vprašaj s klicajem: Patrick Vlačič odgovarja na vprašanja državljanov*. Slovenija, 2. 4. 2009. Dostopno preko: <http://dnevnik.netinet.si/video/3546> (28. april 2009).

Ekonomsko neupravičenih oz. iz katerega koli drugega razloga komercialno nezanimivih projektov namreč ne gre prenašati na zasebni sektor, saj so izkušnje slabih praks že večkrat pokazale, da je cena tega za javni sektor vselej visoka oz. previsoka v primerjavi s tradicionalnim načinom njihovega zagotavljanja.

Ideja o oblikovanju JZP tako ne more in ne sme biti zasnovana še preden javni partner na podlagi strokovnih analiz natančno pozna projekt in njegove karakteristike. Povedano drugače, javni sektor mora zagotoviti, da se tovrstne odločitve sprejemajo vselej po principu »od spodaj na vzgor«, t. j.: politična odločitev na podlagi strokovnih analiz, in ne »od zgoraj na vzdol«, t. j.: odločitev sprejeta na politični ravni neodvisno od strokovnih analiz.

Slednje je zaradi porasta politične želje po čim hitrejšem vključevanju zasebnega sektorja v zagotavljanje javnih dobrin in storitev izziv še zlasti za nastajajoče trge JZP v državah srednje in vzhodne Evrope (poglavje 3.1.4), med njimi tudi Slovenije, kot je pojasnjeno na določbah ZJZP (poglavje 4.1.1).

V izogib slednjemu bi bilo potrebno že v fazi priprave posameznega nacionalnega programa razvoja prometne infrastrukture strokovno oceniti izvedljivost vključevanja zasebnega sektorja (poglavje 3.1.1) ter šele na tej podlagi in ob upoštevanju politične volje oceniti ciljni delež zasebnih virov sredstev v celotnem nacionalnem programu. V tem postopku bi bilo potrebno tudi okrepiti vlogo posebne enote za razvoj JZP, kot je predlagano v poglavju 4.1.3.

Odločitev tako ne bi bila sprejeta le na podlagi ocenjenih potreb ter razpoložljivih javnih virov sredstev.

4.2.4 Pravočasna vključitev trga

Praksa je pokazala, da je pri oblikovanju JZP pomembno, da javni partner zainteresirani trg pravočasno vključi v oblikovanje JZP, in sicer potem ko natančno opredeli projekt, definira njegove cilje in pričakovane rezultate ter analizira možnosti oblikovanja JZP, torej že v postopku priprave projekta pred objavo razpisa.

V praksi so se v postopku priprave razpisne dokumentacije izoblikovali različni načini posvetovanja s trgom, katerih namen je predvsem preveriti, ali so pričakovanja javnega partnerja glede na razmere na trgu realistične oz. ali zanimanje za projekt na strani trga sploh obstaja.

Posvetovanje s trgom lahko poteka pisno v obliki tehničnega dialoga (npr. preko spletne strani), osebno preko sestankov, lahko pa tudi v obliki t. i. dneva odprtih vrat. Pri tem je predvsem pomembno dvoje, in sicer: da ima javni partner že zelo dobro izoblikovano idejo o projektu ter da posvetovanje s trgom vodi na transparenten način, brez potencialne možnosti asimetričnega podajanja informacij, zaradi česar bi kateri izmed potencialnih ponudnikov pridobil prednost pri kasnejši pripravi ponudbe.

Še zlasti pri tehnično kompleksnih in investicijsko zahtevnih projektih, značilnih za investicije v prometno infrastrukturo, je torej iz praktičnih vidikov priporočljivo, da javni partner pred objavo razpisne dokumentacije na trgu preveri izvedljivost JZP ter znotraj zastavljenih ciljev in pričakovanih okvirjev dopušča oblikovanje drugačnih rešitev. S tem ne le oblikuje pogoje, ki so bolj približani razmeram na trgu, kar omogoča večjo konkurenčnost, temveč lahko na podlagi znanja in izkušenosti trga optimizira izbrano obliko JZP. Poleg tega je dana potrebna teža partnerstvu, saj se zainteresiranemu trgu omogoči možnost sooblikovanja ustreznih rešitev.

Dolgoročno sodelovanje med javnim in zasebnim partnerjem je namreč lahko uspešno le, če sta sposobna drug v drugem videti partnerja, kar se odraža v komunikaciji, ki pa se mora začeti že veliko pred sklenitvijo pogodbe.

4.2.5 Učinkovito upravljanje pogodbe javno-zasebnega partnerstva

Za JZP je značilno, da se njegova dodana vrednost opazuje skozi celotno življenjsko dobo projekta, t. j. najprej v okviru transparentnega in konkurenčnega razpisnega postopka ter nato skozi učinkovito upravljanje sklenjene pogodbe na način, da se v razpisnem postopku dosežena dodana vrednost v postopku izvajanja projekta dejansko uresniči. Zato je nevarno in zmotno razumevanje, da se JZP konča z uspešno sklenitvijo pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem.

Ker je razpisni postopek v okviru JZP navadno dolgotrajen, podvržen številnim pritiskom (časovnim in stroškovnim), je še posebej nevarno, da se zaradi dosežka ob uspešni sklenitvi JZP upravljanje sklenjene pogodbe v nadaljevanju zanemari.

Ker je v Sloveniji praksa na tem področju še precej slabo razvita, so v nadaljevanju na podlagi tujih izkušenj podana nekatera bistvena priporočila za učinkovito upravljanje JZP pogodb, pridobljena predvsem na podlagi izkušenj Velike Britanije.

Nadzor nad uresničevanjem s pogodbo dogovorjenega

Po uspešni sklenitvi JZP je še zlasti za javnega partnerja pomembno, da je sposoben ustrezno nadzorovati uresničevanje dogovorjenega, t. j. doseganje ciljev in rezultatov projekta.

V praksi se je pokazalo kot smiselno, da se pri tem izoblikujejo smernice, s katerimi se opredeli način spremljanja bistvenih sestavin pogodbe ter postopek učinkovitega pogodbenega upravljanja. Slednje na eni strani prispeva k večji jasnosti o pričakovanih rezultatih, po drugi strani pa je priporočljivo tudi zaradi zagotavljanja kontinuite, navkljub kadrovskim spremembam, do katerih pride tako na strani javnega, kot tudi zasebnega partnerja, glede na to, da gre za dolgoročna razmerja.

Pomembne sestavine pogodbe morajo biti merljive (napredek ter pričakovani rezultati), da je možno spremljati njihovo uresničevanje, kar predstavlja svojevrstno znanje.

Na podlagi izkušenj je v nadaljevanju podanih nekaj predlogov, ki jih velja upoštevati pri določanju ustreznih meril (Burnett 2007, 124–128):

- *obvladljiv obseg meril*: osredotočenost na spremljanje le bistvenih sestavin pogodbe;
- *osredotočenost na rezultate in učinke in manj na postopke ter inpute*: zasebnemu partnerju se tako omogoči potrebna fleksibilnost za iskanje inovativnih rešitev doseganja dogovorjenih rezultatov in učinkov;
- *skrb za doseganje dogovorjenih meril*: v izogib morebitnim finančnim in drugim sankcijam je nenehna skrb zasebnega partnerja, da uspe doseči minimalno dogovorjene rezultate, česar se mora zavedati tudi javni partner. Ni namreč primerno, da od zasebnega partnerja pričakuje boljše rezultate, saj se mora zavedati, da je v postopku konkurenčnega razpisa zmagal zasebni partner, ki je bil sposoben za ponujeno ceno zagotoviti dogovorjeno, in ne več od tega;

- *neprimernost pritoževanja zaradi neuresničevanja kategorij, ki pri izboru meril niso bila upoštevana:* če predpostavljamo, da so izbrana merila najpomembnejša za uresničevanje pogodbe, potem je pričakovati, da bo zasebni partner vso svojo pozornost usmeril v uresničevanje navedenega, in mu zato ni primerno očitati, če pričakovanja izven tega niso uresničena. Izbor meril za spremljanje izvajanja pogodbe je zato vse prej kot enostaven, še posebej ob upoštevanju, da se pričakovanja glede kakovosti storitev nenehno dvigujejo;
- *primernost ciljev za doseganje meril z izražanjem uspešnosti skozi časovno obdobje:* pomembno je, da izbrana merila upoštevajo doseganje napredka skozi časovno obdobje, pri čemer mora biti pričakovani napredek realen, dokazljiv, cilji pa usklajeni z zasebnim partnerjem;
- *jasni cilji za doseganje meril:* kaj je sprejemljivo in kaj ni, naj bo nedvoumno;
- *merila naj bi upoštevala tudi indikatorje zadovoljstva končnih uporabnikov.*

Pri spremljanju izvajanja pogodbe je pomembno, da je spoštovano in upoštevano partnerstvo, čemur mora biti primerna in redna tudi komunikacija med obema partnerjema. Navedeno brez zavedanja in upoštevanja različnosti kultur kot posledice razlik v motivih delovanja obeh partnerjev ni mogoče.

Ravnanje v primeru potreb po spremembi pogodbe

Pri dolgoročnih razmerjih, kot so značilna za JZP, je potrebno pričakovati, da bo v času njihovega izvajanja prišlo do okoliščin, ki zahtevajo spremembo z osnovno pogodbo sklenjenih dogovorov, saj je v naprej nemogoče vse predvideti.

Vzrokov za navedeno je lahko več, tako na strani javnega kot tudi na strani zasebnega partnerja, npr.:

- zaradi spremembe politike javnega partnerja oz. spremembe pričakovanj končnih uporabnikov se pojavi potreba po prilagoditvi storitve (več, manj, drugačna storitev);
- iz tehničnih, finančnih oz. drugih razlogov zasebni partner ne more več zagotoviti v začetku obljubljenega;
- pojavijo se nepredvidene okoliščine, ki vplivajo na predmet JZP.

Našteto se lahko zgodi v kateri koli življenjski dobi projekta: bodisi v času načrtovanja, izgradnje ali pa kasneje v času implementacije oz. izvajanja, posledično pa lahko pomeni potrebo po spremembi pogodbe, finančno in/ali časovno, oz. kvalitete in/ali obsega storitev.

Vendar že sklenjene pogodbe ni mogoče neomejeno spreminjati, zato je potrebno v njej predvideti mehanizme nadzora sprememb. Pri spreminjanju pogodb je namreč potrebno upoštevati dve pomembni omejitvi:

- pravne omejitve, določene s pogodbo oz. z javno naročniško zakonodajo;
- omejitve z vidika doseganja ciljev in pričakovane dodane vrednosti projekta.

Z vidika javno naročniške zakonodaje je predvsem pomembno, da spremembe pogodbenih določil niso takšne, da bi posegle v razpisne pogoje in s tem na izbor ponudnika oz. potencialne ponudnike.

Z vidika doseganja ciljev projekta je potrebno paziti, da sprememba ne vpliva na doseganje dodane vrednosti projekta ter na uspešno in učinkovito porabo javnega denarja, zaradi česar še zlasti ne sme posegati na delitev tveganja, dogovorjenega z osnovno pogodbo.

Ko pride do okoliščin, ki jih v okviru sklenjene pogodbe ni mogoče reševati, zaradi česar so potrebne njene spremembe, je potrebno iskati ravnovesje med pravnimi omejitvami na eni strani ter omejitvami z vidika doseganja ciljev projekta na drugi strani. Hkrati pa je potrebno storiti vse, da se projekt uspešno izvede.

V Veliki Britaniji so strokovnjaki (Darcy 2008b) z dolgoletnimi izkušnjami na tovrstnem področju razvili poenostavljen test s petimi zlatimi vprašanji, na katera si je v takšnih okoliščinah potrebno odgovoriti:

1. Ali bi predlagana sprememba pomenila, da gre za drugačno pogodbo?

Predlagano spremembo je potrebno preveriti z vidika razpisne dokumentacije, še zlasti sledeče: ali je bila sprememba ter morebitna reakcija neizbranih ponudnikov oz. potencialnih ponudnikov že z razpisom predvidena.

2. Ali gre za bistveno odstopanje od osnovne pogodbe?

Odgovor na to vprašanje ni enostavno poiskati, je pa potrebno pri tem uporabiti zdrav razum. Velja pa, da se med bistvene sestavine pogodbe vsekakor štejejo finančne in časovne določbe.

3. *Ali je predlagana sprememba ključnega pomena ali gre za dodatek?*

V kolikor pogodbe brez predlagane spremembe ne bo mogoče več izvajati, je velika verjetnost, da gre za sprejemljiva odstopanja. V kolikor pomeni dodatek, se je potrebno vprašati, zakaj se ga predlaga sedaj. Navedeno je potrebno tehtati skupaj z drugim vprašanjem.

4. *Ali predlagana sprememba pomeni več iste vrste (storitev) ali drugo vrsto (storitev)?*

V kolikor sprememba pomeni več iste storitve, je potrebno preveriti z vidika javno naročniške zakonodaje, ki navedeno dovoljuje, v kolikor je bilo že v razpisu predvideno. V kolikor gre za drugo vrsto storitve, ki v osnovni pogodbi ni bila zajeta, se predlaga testiranje na podlagi točke 1, 2 in 3.

5. *Ali predlagana sprememba vpliva na ceno?*

Odobritev dodatnih sredstev brez izboljšanja oz. dodatnih storitev je vedno vprašljivo, ni pa nemogoče. Pri tem je potrebno iskati ravnovesje med zakonodajo, ki je na spremembo cene izjemno občutljiva, ter cilji, s katerimi se sledi zagotavljanju potrebne storitve ob doseganju dodane vrednosti.

Poenostavljena analiza predlagane spremembe na podlagi predstavljenega testa petih zlatih vprašanj je lahko le pripomoček pri opredelitvi do predlagane spremembe.

Kljub vsemu pa je pri tovrstnih pogodbah, ki so vselej kompleksne, potrebno angažirati tako pravne svetovalce kot tudi strokovnjake s področja javnega naročanja.

Neustrezna sprememba pogodbe je namreč lahko pravno nična in/ali z vidika doseganja ciljev projekta nesprejemljiva.

Svetovna finančna in gospodarska kriza, s katero se trenutno sooča tako javni kot tudi zasebni sektor, je vsekakor dejavnik, ki vpliva na izvajanje že sklenjenih JZP pogodb. Razmere na finančnih trgih so se namreč močno spremenile, kapitalski trgi so in še vedno izgubljajo vrednost (borzni indeksi so na zgodovinsko nizkih ravneh), pridobivanje potrebnih sredstev za vlaganje in razvoj je zaradi likvidnostnih krčev izjemno oteženo. Posledično se zmanjšuje gospodarska dejavnost, na katero je vezan prihodek projekta. V teh pogojih se zato takoj pojavi vprašanje finančne vzdržnosti JZP projekta, katerega zaprta finančna konstrukcija je bila narejena na bistveno drugačnih finančnih in gospodarskih izhodiščih.

Finančna ogroženost projekta skoraj neizogibno privede do ponovnih pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem ter posojilodajalci, pri čemer je potrebno upoštevati okvire znotraj pogodbenih določil ter zakonodaje (test petih zlatih vprašanj). Pri tem se takoj postavi vprašanje, kdo in v kakšnem deležu je nosilec tveganja drastičnega poslabšanja splošnih finančnih in gospodarskih razmer, ki niso posledica neustreznih odločitev na ravni projekta. Odgovor je odvisen predvsem od kvalitete posamezne pogodbe ter od pravne opredelitve nastalega dogodka (t. i. makroekonomska tveganja, višja sila, itd.). Cilj ponovnih pogajanj pa mora v vsakem primeru biti rešitev projekta, saj vse drugo ni v interesu niti javnega niti zasebnega partnerja kot tudi ne posojilodajalcev.

Glede na običajno večinsko financiranje projekta s posojili so namreč tveganju pri projektu v največji meri izpostavljeni posojilodajalci (banke), katerih interes je zato čim kvalitetnejše zavarovanje posojila, tudi s prenosom tveganja na javnega partnerja, kot npr. sklenitev neposrednih pogodb o zavarovanju posojila z javnim partnerjem, prenos tveganja povpraševanja na javnega partnerja, možnost zamenjave izvajalcev v času izvajanja pogodbe, možnost neposrednega vstopa posojilodajalca v projekt. Pri tem je pomembno, da javni partner doseže kar se da optimalno delitev tveganja, saj preveliko tveganje na strani javnega partnerja pomeni zanj višje stroške in s tem nižjo dodano vrednost v primerjavi s tradicionalnim načinom zagotavljanja projekta.

5 Sklep

Potrebe po investicijah v izboljšanje kakovosti in povečanje razpoložljivosti prometne infrastrukture se v Sloveniji kažejo v okviru vseh prometnih podsistemov, t. j. cestnem, železniškem, letališkem in pristaniškem. Ocenjene potrebe predstavljajo na letni ravni približno 2,5% BDP, med tem ko se vlaganja gibljejo med 1,5% in 2% BDP letno. Pomeni, da se »infrastrukturni razkorak« med potrebami in zmožnostmi giblje med 0,5% in 1% BDP letno.

Zaradi potrebe po pospešenem vlaganju v prometno infrastrukturo, z namenom zagotavljanja pogojev za konkurenčen in trajnostno naravnani razvoj Slovenije, je država postavljena pred izziv iskanja alternativnih načinov zagotavljanja potrebnih investicij. Do danes so v svetu poznani različni načini, pri čemer je predvsem v zadnjih dveh desetletjih doživel poseben razvoj koncept javno-zasebnega partnerstva (JZP).

V Sloveniji o razvoju JZP na področju investiranja v prometno infrastrukturo še ne moremo govoriti, je pa v različnih razvojnih dokumentih že mogoče razbrati potrebo po vključevanju zasebnega kapitala v doseganje zastavljenih ciljev na tem področju. Vendar dokumentov z ustreznimi odgovori glede možnih modelov vključevanja zasebnega sektorja v financiranje in organiziranje predlaganih investicij v prometno infrastrukturo še ni na razpolago.

Skozi nalogo je bilo ugotovljeno, da je uspešen razvoj JZP odvisen od več dejavnikov, tako na ravni razvoja koncepta JZP in v tem okviru nastajajočega novega trga, kot tudi na ravni posameznega projekta ter da so le-ti med sabo tesno povezani. Iz izkušenj tujih praks je tako mogoče zaključiti, da je za uspešen razvoj trga JZP potrebo predvsem zanesljivo pravno in regulatorno okolje ter usposobljen kader, za implementacijo posameznega projekta pa predvsem premišljen izbor ustreznega projekta, transparenten izbor zasebnega partnerja ter optimalna delitev tveganja.

Implikacija zgoraj navedenih dejavnikov v slovenski prostor je pokazala, da bi bilo za uspešnejše vključevanje zasebnega sektorja v zagotavljanje investicij potrebno nekaterim področjem v Sloveniji nameniti večjo pozornost, tako na ravni razvoja trga JZP kot tudi na ravni implementacije posameznega projekta.

Skladno z navedenim bi za učinkovit razvoj trga JZP Slovenija morala posebno pozornost nameniti še zlasti nadaljevanju oblikovanja učinkovitega pravnega okolja, sprejetju jasne strategije razvoja JZP ter krepitvi vloge posebne enote za razvoj JZP.

S sprejetjem Zakona o javno zasebnem partnerstvu (ZJZP) je Slovenija naredila prvi pomemben korak v razvoju pravnega okolja za razvoj JZP, saj je z njim uvedla »javno-zasebno partnerstvo« kot nov pravni institut ter celovito uredila postopek sklepanja JZP, pri tem pa je premalo pozornosti namenila učinkovitemu vzpodbujanju JZP. Skladno s tem bi bilo potrebno:

- sklepanje JZP omejiti na projekte z višjimi kapitalskimi vložki od trenutno predvidene meje 5,15 mio EUR, saj je oblikovanje JZP kompleksen in dolgotrajen postopek, ki pri projektih z nižjo ocenjeno vrednostjo ekonomsko ni opravičljiv;
- pri postopku ocenjevanja izvedljivosti JZP dati večji poudarek zagotavljanju dodane vrednosti. Po vzoru Velike Britanije bi bilo smiselno oceno izvedljivosti JZP analizirati najprej na ravni posameznih investicijskih programov (npr. program investiranja v cestno infrastrukturo, v železniško infrastrukturo itd.) in šele nato na ravni posameznega projekta, s čimer bi se razvoj JZP usmeril na tista področja, kjer je doseganje dodane vrednosti, tudi po tujih izkušnjah, upravičeno pričakovati.

Poleg navedenega bi bilo za učinkovit razvoj pravnega okvirja potrebno karakteristikam JZP prilagoditi tudi javno finančno zakonodajo, in sicer predvsem v dveh smereh:

- možnost prevzemanja obveznosti v breme proračuna na daljši rok, t.j. o sprejemu dolgoročnega investicijskega programa, ki bi med drugim pripomogel tudi k zmanjševanju tveganja glede negotovosti dokončanja večjih infrastrukturnih projektov. Pri tem bi veljalo razmisliti o uskladitvi s sedemletnim ciklusom programskega načrtovanja na ravni EU glede na to, da je državni proračun do določene mere vezan nanj tako na strani prihodkov kot tudi odhodkov.
- možnost prevzemanja obveznosti, katerih plačilo zapade v breme proračunov kasnejših let tudi za nove namene, kar bi zahtevalo prestrukturiranje proračuna v smeri razlikovanja med »prevzetimi obveznostmi« ter »prevzetimi plačili« in bi omogočalo prenos prevzetih obveznosti med posameznimi proračunskimi leti (t.i. pravilo »n+«).

Javno finančna zakonodaja lahko namreč predstavlja sistemsko oviro za razvoj JZP še zlasti pri investiranju v prometno infrastrukturo, kjer se v praksi pojavlja potreba po delitvi poslovnega tveganja med javnim in zasebnim partnerjem z namenom izboljšanja dolgoročne finančne vzdržnosti projekta ter s tem ohranitve njegove komercialne zanimivosti. Poleg navedenega je pomembna tudi uskladitev sektorske zakonodaje kot na primer Zakona o železniškem prometu, ki v primeru sklenitve JZP na področju investiranja v javno železniško infrastrukturo grobo posega v poslovne odločitve zasebnega partnerja, s čimer ga postavlja v neenakopraven položaj.

Z namenom uspešnega vključevanja zasebnega sektorja v javne investicije bi morala Slovenija več pozornosti nameniti tudi usmerjenemu in usklajenemu razvoju trga JZP. V ta namen bi bilo smiselno poleg nadaljevanja oblikovanja učinkovitega pravnega okolja sprejeti tudi jasno strategijo razvoja trga JZP. S strategijo bi se opredelila področja, na katerih bi bila uporaba koncepta JZP skladno z oceno doseganja dodane vrednosti smotrna in hkrati z vidika širšega konsenza sprejemljiva. S tem bi bil na eni strani dan potreben jasen političen signal ter zaveza javnega sektorja k vključevanju zasebnega sektorja v uresničevanje zastavljenih ciljev tam in takrat, kjer je to smiselno in možno, na drugi strani pa bi to pripomoglo k celovitemu, premišljenemu in načrtnemu pristopu k razvoju trga JZP glede na zmožnosti (še posebej) javnega sektorja. Pri tem je pomembno, da bi takšno strategijo sprejel Državni zbor s širokim političnim konsenzom, s čimer bi se zagotovila konsistentnost politične podpore razvoju trga JZP.

Iz izkušenj tujih držav je razvoj trga JZP brez ustrezne gonilne sile na strani javnega partnerja manj verjeten. Vloga Sektorja za javno-zasebno partnerstvo, ustanovljenega znotraj ministrstva, pristojnega za finance, je pri vzpostavljanju in razvoju JZP v Sloveniji prešibka, da bi lahko bila gonilna sila v tem procesu, zato bi bilo potrebno njegovo vlogo v procesu sklepanja JZP okrepiti tako z vidika koncentracije znanja ter s tem izboljšanja pogajalske moči javnega partnerja, kot tudi z vidika zagotavljanja konsistentnosti razvoja JZP. S tem bi Slovenija dobila visoko specializirano enoto za razvoj JZP, pri čemer pa bi bilo smiselno razmisliti o njeni izključitvi iz sistema javnih uslužbencev, saj bi se s tem omogočilo zaposlovanje visoko specializiranih strokovnjakov s tega področja.

Poleg navedenih ukrepov na ravni razvoja trga JZP je potrebno v Sloveniji večjo pozornost nameniti tudi implementaciji posameznega projekta, še posebej v smeri: a) natančne opredelitve projekta, njegovih ciljev in pričakovanih rezultatov; b) ustreznega strateškega načrtovanja ter s tem jasnega povezovanja med cilji projekta in strateškimi načrti javnega partnerja; c) sprejemanja odločitev na podlagi strokovnih analiz, neodvisno od politične volje; č) optimizacije modela JZP z zgodnjim vključevanjem zasebnega sektorja v njegovo oblikovanje ter d) učinkovitega nadzora in upravljanja sklenjene pogodbe JZP.

Praksa namreč kaže, da je natančni opredelitvi projekta, njegovim ciljem in pričakovanim rezultatom prevečkrat posvečena premajhna pozornost, zaradi česar se težave pojavljajo v času izvajanja projekta. Javni partner namreč z natančno opredelitvijo postavi meje projekta, ki so hkrati potem tudi meje potencialnega JZP, v okviru katerih se v postopku oblikovanja partnerstva opredelijo pravice in obveznosti med obema partnerjema. V ta namen se priporoča oblikovanja delovne skupine z natančno določenimi pravili komuniciranja in sprejemanja odločitev.

Poleg natančne opredelite projekta pa je potrebna tudi jasna povezava med cilji projekta ter strateškimi usmeritvami javnega partnerja, saj lahko v nasprotnem primeru privede do nezadostne politične in javne podpore projektu ter s tem povezanega tveganja. Posledično se lahko na strani zasebnega sektorja zmanjša zanimanje za projekt, kar pa slabša konkurenčnost ter s tem možnost za doseganje dodane vrednosti. Skladno z navedenim je na področju investiranja v prometno infrastrukturo Slovenija že postavljena pred večji izziv, saj z izjemo za razvoj avtocestnega omrežja nima sprejetih ustreznih strateških dokumentov.

Nevarnost sprejemanja odločitev o oblikovanju JZP brez strokovno podprtih argumentov je še posebej prisotna v razmerah naraščajoče politične želje po čim hitrejšemu vključevanju zasebnega sektorja v zagotavljanje javnih dobrin in storitev, ki so značilne za nastajajoče trge JZP, kamor sodi tudi Slovenija. Slednje je predvsem posledica vse večjega pričakovanja uporabnikov na eni strani ter javno finančnih pritiskih na drugi strani. V izogib temu je potrebno oblikovati sistem, ki bo zagotavljal, da so tovrstne odločitve vselej sprejete na podlagi možnosti doseganja dodane vrednosti, k čemur bi pripomogla tudi v postopku oblikovanja JZP okrepljena vloga posebne enote za razvoj JZP.

Izboljšanje dodane vrednosti je skladno z izkušnjami drugih držav mogoče doseči tudi s pravočasno vključitvijo zasebnega partnerja v oblikovanje JZP. V ta namen se priporoča, da javni partner pred objavo razpisne dokumentacije na trgu preveri izvedljivost JZP ter pri tem znotraj zastavljenih ciljev dopušča oblikovanje drugačnih rešitev. S tem namreč oblikuje pogoje, ki so bolj približani razmeram na trgu, kar omogoča večjo konkurenčnost ter optimizacijo izbrane oblike JZP na podlagi znanja in izkušenosti trga. Poleg tega je dana potrebna teža partnerstvu, saj se zainteresiranemu trgu omogoči možnost sooblikovanja ustreznih rešitev.

Ne nazadnje pa se je za uspešno doseganje dodane vrednosti pomembno zavedati, da se s sklenitvijo JZP pogodbe partnerstvo praktično šele začne. Za JZP je namreč značilno, da se dodana vrednost dosega skozi celotno življenjsko dobo projekta. Pri spremljanju izvajanja pogodbe je pomembno, da je partnerstvo spoštovano in upoštevano, čemur mora biti primerna in redna tudi komunikacija med obema partnerjema. Navedeno brez zavedanja in upoštevanja različnosti kultur, kot posledice razlik v motivih delovanja obeh partnerjev, ni mogoče. Ker je pri dolgoročnih razmerjih, kot je JZP, nemogoče v naprej vse predvideti, je potreba po spremembi s pogodbo sklenjenih dogovorov praktično neizogibna, zato je potrebno mehanizme sprememb že v času sklepanja pogodbe ustrezno predvideti. Pri spreminjanju dogovorov sta partnerja podvržena predvsem pravnim omejitvam, določenim bodisi s samo pogodbo bodisi z zakonodajo s področja javnega naročanja, ter omejitvam z vidika doseganja ciljev in pričakovane dodane vrednosti projekta. Zaradi slednjega so spremembe, ki vplivajo na redistribucijo tveganja, še posebej občutljive. Cilj ponovnih pogajanj pa mora v vsakem primeru biti rešitev projekta, saj vse drugo ni v interesu niti javnega niti zasebnega partnerja, kot tudi ne posojilodajalcev.

Za uspešen razvoj JZP bo v Sloveniji potrebno še veliko napora, tako na ravni razvoja koncepta, pri čemer je še posebej pomembno njegovo pravilno razumevanje, kot tudi na ravni posameznega projekta, kjer se je potrebno zavedati, da je le eden izmed alternativnih načinov, katerega se je smiselno poslužiti le, če v primerjavi z ostalimi zagotavlja višjo dodano vrednost.

Na podlagi izkušenj drugih držav je vključevanje zasebnega sektorja pri investiranju v prometno infrastrukturo z vidika zmanjševanja infrastrukturnega razkoraka smiselno, z usklajeno politiko razvoja pa tudi uresničljivo.

Literatura:

1. Blanc - Brude, Frederic, Hugh Goldsmith in Timo Vällilä. 2007. *Economic and Financial Report 2007/3: Public - Private Partnership in Europe: Un update*. European Investment Bank. Dostopno preko: <http://www.eib.org/attachments/efs/efr07n03.pdf> (1. avgust 2008).
2. Boeuf, Patrick. 2003. *Public-private partnerships for transport infrastructure projects*. European Investment Bank: Transport Infrastructure Development for a Wider Europe Seminar, Paris 27–28 November 2003. Dostopno preko (13. junij 2008): <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013149.pdf>
3. Burnett, Michael. 2007. *Public – Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker’s Guide*. Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).
4. --- 2008. *PPP – Challenges for 2008*. Predstavljeno na delavnici: “Making Public-Private Partnerships Work – A Practical Guide”, Maastricht, 6.–8. oktober 2008.
5. Committee of Public Accounts, House of Commons. 2005. *London Underground Public Private Partnerships*. London: The House of Commons. Dostopno preko: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmpubacc/446/446.pdf> (15. november 2008)
6. Cuttaree, Vickram. 2008. *Successes and Failures of PPP Projects*. The World Bank: Seminar on Legal, Economic, and Implementation issues in PPP projects, Varšava, 17.–18. junij 2008. Dostopno preko (27. oktober 2008): http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPTRANSPORT/Resources/Day1_Press2_SuccessesandFailuresPPPprojects15JUN08.ppt
7. Darcy, Martin. 2008a. *Institutional models for co-ordinating and supporting Concessions/PPPs*. Seminar on “Concessions and Public-Private Partnerships”, Ankara, 10.–11. marec 2008. Dostopno preko (11. november 2008): http://www.sigmaweb.org/document/50/0,3343,en_33638100_34612958_40415410_1_1_1_1,00.html
8. --- 2008b. *Managing a PPP to deliver value for money*. Predstavljeno na delavnici: “Making Public-Private Partnerships Work – A Practical Guide”, Maastricht, 6.–8. oktober 2008.
9. Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (DARS, d. d.). 2007. *Pregled finančne realizacije gradnje osnovnega avtocestnega programa za obdobje 1994–2007*. Dostopno preko: <http://www.avtoceste.si/?id=80273> (9. junij 2008).

10. --- 2009. *Letno poročilo 2008*. Celje: DARS,d.d. Dostopno preko (29. maj 2009):
<http://www.dars.si/Dokumenti/Letno%20porocilo%20DARS%202008.pdf>
11. Drucker, F. Peter. 2007. *Innovation and Entrepreneurship: practice and principles*. Amsterdam (etc.): Butterworth – Heinemann.
12. Edwards P., J. Shaoula, A. Stafford in L. Arblaster. 2004. *Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals*. Research Report No. 84. London: Certified Accountants Educational Trust. Dostopno preko(30. julij 2008):
http://www.accaglobal.com/pubs/publicinterest/activities/research/research_archive/rr-084-001.pdf
13. Eggers, D. William in Tom Startup. 2006. *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*. Deloitte Services LP: Deloitte Research. Dostopno preko:
[http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/closeinfgap\(2\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/closeinfgap(2).pdf) (26. junij 2008).
14. Estache, Antonio. Juan Ellis, Lourdes Trujillo. 2007. *Public-Private Partnerships in Transport*. The World Bank: Policy Research Working paper 4436, december 2007. Dostopno preko: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/4436.html> (28. julij 2008).
15. Eurostat. 2004. *Treatment of Public Private Partnerships*. STAT/04/18. Luxembourg: Eurostat Press Office.
16. --- 2007. *Panorama of Transport – Statistical book*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno preko:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DA-07-001/EN/KS-DA-07-001-EN.PDF (6. junij 2008).
17. --- 2008. *Eurostat news release euroindicators*. Eurostat, 16. julij 2008. Dostopno preko:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008_MONTH_07/2-16072008-EN-AP.PDF (29. julij 2008).
18. Evropska investicijska banka. 2008. *European institutions take lead on PPP expertise*. Izjava za javnost, št. 2008-078-EN. Luksemburg: Evropska investicijska banka. Dostopno preko: <http://www.eib.org/about/press/2008/2008-078-european-institutions-take-lead-on-ppp-expertise.htm> (11. november 2008).
19. Evropska komisija. 2003. *Guidelines for successful Public-Private-Partnerships*. Bruselj: Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko. Dostopno preko:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (30. julij 2008).

20. --- 2004a. *Green paper on Public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. [COM(2004)327 final]. Dostopno preko: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF> (13. junij 2008).
21. --- 2004b. *Resource book on PPP case studies*. Bruselj: Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko. Dostopno preko (27. oktober 2008):
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
22. --- 2005. *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*. [COM(2005)569 final].
23. --- 2008. *Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concession to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*. [COM(2007)6661].
24. Geddes, Michael. 2005. *Making Public Private Partnerships Work*. Burlington: Gower Publishing, Ltd.
25. Generalni direktorat za transport in energetiko pri Evropski komisiji (DG TREN). 2008. *European energy and transport trends to 2030 – updated 2007*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno preko (6. junij 2008):
http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2007/energy_transport_trends_2030_update_2007_en.pdf.
26. --- 2008a. *Key Issues on the Implementation of TEN-T Priority Projects*. Background & Questions for discussion at the Informal Transport Council of 6 May 2008. Dostopno preko (9. junij 2008):
http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2008_key_issues_en.pdf
27. --- 2009. *EU energy and transport in figures – Statistical pocketbook 2009*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
Dostopno preko (16. maj 2009):
http://ec.europa.eu/transport/publications/statistics/doc/2009_energy_transport_figures
28. Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve pri Evropski komisiji (DG ECFIN). 2009. *Economic Forecast Spring 2009*. Dostopno preko (16. maj 2009):
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf

29. Hemming, Richard in Max Alier. 2006. *Public – Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risks*. Washington, DC: Mednarodni denarni sklad. Dostopno preko: <http://internationalmonetaryfund.com/External/pubs/cat/longres.cfm?sk=18587.0> (27. oktober 2008)
30. HM Treasury. 2006. *Value for Money Assessment Guidance*. London: HM Treasury. Dostopno preko: <http://www.hm-treasury.gov.uk/> (18. oktober 2008)
31. *Lastniška struktura Luke Koper, d .d., na dan 31. 12. 2008*. <http://www.luka-kp.si/slo/za-vlagatelje/lastniska-struktura> (6. april 2009).
32. *Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest za leto 2007*. Ur.l. RS 45/2007. (9. junij 2008).
33. *Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest za leto 2008*. Ur.l. RS 59/2008. (15. junij 2008).
34. Ministrstvo za finance. 2009. *Predlog Poročila o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2008*. Osnutek z dne 17. 3. 2009, 963-1/2008. Dostopno preko (24. april 2009):
http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/akt_projekti.htm
35. Ministrstvo za promet, Kabinet ministra. 2009. *Prednostne naloge Ministrstva za promet v letu 2009*. Dostopno preko (27. april 2009):
[http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/KM_tiskovke/09_TK_Program MzP_press.pdf](http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/KM_tiskovke/09_TK_Program_MzP_press.pdf).
36. Mrak, Mojmir, Maja Gazvoda in Maruša Mrak. 2005. *Priročnik: Projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Republika Slovenija: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
37. *Načrt razvojnih programov 2008–2011 ter 2009–2012*. Dostopno preko: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun.htm (9. junij 2008).
38. Oder, Martin. 2008a. *Legislative options for regulating Concessions and PPPs*. Seminar on “Concessions and Public-Private Partnerships”, Ankara, 10.–11. marec 2008.
39. --- 2008b. *Public Private Partnerships and Concessions – EU rules and best practice*. Predstavljeno na delavnici: “Making Public-Private Partnerships Work – A Practical Guide”, Maastricht, 6.–8. oktober 2008.
40. *Odločba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1692/96/ES z dne 23. julija 1996 o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja*. OJ L 228, 9.9.196, str. 1–104 (10. junij 2008).

41. *Odločba Evropskega parlamenta in Sveta št. 884/2004/ES z dne 29. aprila 2004 o spremembi Odločbe št. 1692/96/ES o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja.* OJ L 167, 30.4.2004, str. 1–38 (10. junij 2008).
42. *Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo.* Ur. l. RS 61/2007. (30. november 2008).
43. OECD. 2008a. *Poland.* OECD Economic Surveys: Volume 2008, Issue 10. Dostopno preko (14. september 2008):
http://books.google.com/books?id=nDhLYeVm0dgC&dq=type+of+risk+in+transport+PPP&source=gbs_summary_s&cad=0.
44. --- 2008b. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.* Pariz: OECD Publishing. Dostopno preko: www.oecd.org/publishing (18. oktober 2008)
45. --- 2008c. *Transport infrastructure investment – Options for Efficiency.* Pariz: OECD International Transport forum.
46. Ondračka, David. 2007. *Why study PPP (Public Private Partnership) with caution?* Praga: Transparency International – Czech Republic. Dostopno preko: http://www.transparency.cz/pdf/vz_ppp_studie_en.pdf (29. julij 2008).
47. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.* Dostopno preko (9. junij 2008):
http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture_POTRJENO_27_08_07.pdf.
48. *Partnerships UK.* <http://www.partnershipsuk.org.uk/> (19. november 2008).
49. Perrot, Jean-Yves in Gautier Chatelus. 2000. *Financing of major infrastructure and public service projects: public – private partnerships. Lessons from French experience throughout the world.* Paris: Ministry of public works, transport and housing – Economic and international affairs division.
50. Plevnik, Aljaž. 2007. *Kazalci okolja v Sloveniji - vlaganja v prometno infrastrukturo.* Ljubljana: Urbanistični institut Republike Slovenije. Dostopno preko: http://kazalci.arso.gov.si/kazalci/index_html?Kaz_id=73&Kaz_naziv=Vlaganja%20v%20prometno%20infrastrukturo&Sku_id=27&Sku_naziv=PROMET&tip_kaz=1 (10. junij 2008).
51. *PPP Centrum, Czech Republic.* <http://www.pppcentrum.cz/index.php?lang=en> (19. november 2008).
52. PPPBulletin. 2008a. *New Kid on the Block.* London: Rockcliffe Ltd., 31. 1. 2008. Dostopno preko: <http://www.pppbulletin.com/reports/view/1> (9. november 2008)

53. --- 2008b. *Game of frustration*. London: Rockcliffe Ltd., 6. 6. 2008. Dostopno preko: <http://www.pppbulletin.com/reports/view/19> (13. september 2008).
54. *Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva*. Ur. l. RS 32/2007. (4. april 2009).
55. *Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2007*. Dostopno preko: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2007/REB07.pdf (9. junij 2008).
56. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023* (dopolnjena, januar 2008). Dostopno preko (9. junij 2008): http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/publikacije/061127_resolucija.pdf
57. *Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije: Intermodalnost: čas za sinergijo*. Ur. l. RS 58/2006. (9. junij 2008).
58. Rus, Veljko. 2004. *Novi javni menedžment*. Neprofitni Menedžment, 20. 12. 2004. Dostopno preko (15. junij 2008): http://www.zalozba-educa.com/educa/attachments/2004-12-20_veljko%20rus.pdf.
59. Sousa Monteiro, Rui. 2007. *PPP and Fiscal Risks: Experience from Portugal*. International seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiskal Risks from Public-Private-Partnerships, Budimpešta, 7.–8. marec 2007. Dostopno preko: http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/rsm_p.pdf (20. oktober 2008).
60. *Special Secretariat for PPPs, Ministry of Economy and Finance of the Hellenic Republic*. <http://www.sdit.mnec.gr/en/sdit/sdit/> (29. november 2008).
61. Statistični urad Republike Slovenije (SURS): *Bruto domači proizvod*. Dostopno preko: <http://www.stat.si/indikatorji.asp?id=20> (10. april 2009).
62. Vickerman, Roger. 2004. *Private Sector Finance of Transport Infrastructure: Progress and Prospects*. University of Kent: Centre for European, Regional and Transport Economics. Dostopno preko (9. junij 2008): <http://www.kent.ac.uk/economics/staff/rwv/publications.html#recentpaps>.
63. Vlada Republike Slovenije. 2006. *Predlog Zakona o javno zasebnem partnerstvu*. Dostopno preko (15. november 2008): http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/zakonodaja/javno_zasebno.pdf
64. --- 2006a. *Akcijski načrt uvedbe elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku s pogoji za interoperabilnost v Evropski uniji*. Ljubljana, junij 2006. Dostopno preko (28. april 2009): http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/celotno_bes_akcijski_nacrt_ece_stninjenje.pdf

65. --- 2007. Novi akcijski načrt uvedbe elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku s pogoji za interoperabilnost v Evropski uniji. Ljubljana, julij 2007. Dostopno preko (28. april 2009):
http://www.dars.si/Dokumenti/3_cestninski_sistem/Nov%20akcijski%20nacrt.pdf
66. --- 2008. *Državni razvojni program 2007–2013*. Ljubljana: 20. marec 2008. Dostopno preko: <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (9. junij 2008).
67. Yescombe, R. Edward. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Amsterdam (etc.): Butterworth – Heinemann.
68. *Zakon o Družbi za avtoceste Republike Slovenije uradno prečiščeno besedilo (ZDARS – UPB1)*. Ur. l. RS 20/2004. (23. november 2008).
69. *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (ZIPRS0809)*. Ur. l. RS 114/07 s spremembami in dopolnitvami (24 april 2009).
70. *Zakon o javnih cestah (ZJC)*. Ur. l. RS 29/1997, s spremembami in dopolnitvami: ZJC-A, ZJC-B in ZJC-C. (11. julij 2008).
71. *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. l. RS 79/1999, s spremembami in dopolnitvami: ZJF-A, ZJF-B in ZJF-C. (11. junij 2008).
72. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. l. RS 127/2006. (28. november 2008).
73. *Zakon o železniškem prometu*. Ur. l. RS 44/2007. (1. maj 2009).

Seznam tabel

Tabela 2.1:	Ocena potreb po investicijskih vlaganjih Slovenije v prioritete dele prometne infrastrukture v obdobju od l.2007 do l.2023.....	16
Graf 2.2:	Infrastrukturni razkorak Slovenije na področju prometa v obdobju od l. 2007 do l. 2023.....	17
Skica 2.3:	Zagotavljanje prometne infrastrukture glede na različne stopnje prenosa odgovornosti oz. pristojnosti izven države.....	20
Tabela 2.4:	Delež JZP projektov v državah EU, 1990 – 2006.....	25
Skica 2.5:	Razdelitev odgovornosti pri vključevanju zasebnega partnerja v zagotavljanje javne infrastrukture.....	28

Uporabljene kratice:

JZP	javno – zasebno partnerstvo
TEN-T	vseevropsko prometno omrežje
NRP	Načrt razvojnih programov
NJM	Novi javni menedžment
VfM	Value-for-Money
PSC	Public Sector Comparator