

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V  
SLOVENIJI IN PRIMERJAVA Z VELIKO  
BRITANIJO**

**Tanja Vezjak**

**Ljubljana, avgust 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V SLOVENIJI IN  
PRIMERJAVA Z VELIKO BRITANIJO**

Kandidatka: Tanja Vezjak  
Vpisna številka: 04037366  
Študijski program: Univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentor: doc. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, avgust 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Vežjak Tanja, študentka Univerzitetnega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04037366, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Javno-zasebna partnerstva v Sloveniji in primerjava z Veliko Britanijo.

S svojim podpisom zagotavljam da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Bojana Samarin, univ. dipl. slov.

Ljubljana, 30. 8. 2011

Podpis avtorice:

## **POVZETEK**

Javni sektor lahko izvaja določene storitve veliko bolj učinkovito in ekonomično, če v izvedbo projekta vključi zasebne partnerje. Ti s svojim strokovnim znanjem, sposobnostmi in opremo veliko prispevajo k bolj kakovostni izvedbi projekta. Hkrati jim izvajanje projekta prinaša ustrezen dobiček. Za doseg koristi je treba že v fazi priprave projekta proučiti morebitne negativne vplive, smiselno porazdeliti tveganja in upoštevati doseganje vrednosti za denar. Tako javno-zasebno partnerstvo postaja vedno bolj aktualna tema razvijajočih se in gospodarsko uspešnih držav. V diplomskem delu sem predstavila, kako je področje javno-zasebnega partnerstva razvito in uveljavljeno v Sloveniji, in ga primerjala z Veliko Britanijo. Omenjeni državi se na tem področju močno razlikujeta. Slovenija je na tem področju šele začetnica, medtem ko Velika Britanija slovi po svojih dolgoletnih izkušnjah, velikem številu izpeljanih projektov in uporabi Zasebne finančne iniciative. Ves ta sloves pa še ne pomeni, da majhna in dokaj neizkušena država ni sposobna izpeljati projektov uspešno. Primerjava je namreč pokazala, da je v javno-zasebnem partnerstvu najbolj pomemben element uspeha sodelovanje partnerjev, ne pa moč in oblast.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, projekt, sodelovanje, uspeh, izkušnje, Slovenija, Velika Britanija

## **SUMMARY**

### **PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IN SLOVENIA AND A COMPARISON WITH GREAT BRITAIN**

Public sector in collaboration with private sector can provide some services in a more efficient and economic way. Private partners can contribute to higher quality project with their professional knowledge, expertise and suitable equipment. At the same time performing a project brings out a profit. Early in the pipeline phase, partners must provide the negative effects, regularly divide risks and consider value for money if they want to reach the benefits of a project. In that way public-private partnership is becoming a popular topic in developing countries and also in economically successful countries. In this thesis I have presented how public-private partnership is developed and established in Slovenia and I compared it to Great Britain. There is a major difference between those two countries. Slovenia is a beginner in this area, while Great Britain is famous for her long-term experiences, lots of realized projects and use of Private Finance Initiative. All that fame does not mean that a small and relatively unexperienced country is not able to handle projects successfully. A comparison showed that the most important element of successful public-private partnership is not the power and authority, but cooperation of partners.

Keywords: public-private partnership, project, cooperation, success, experiences, Slovenia, Great Britain.

# KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	i
POVZETEK.....	ii
SUMMARY.....	iii
KAZALO VSEBINE.....	iv
KAZALO PONAŽORITEV.....	vi
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV.....	vii
SEZNAM SLOVENSkih PREVODOV TUJIH IZRAZOV.....	vii
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2 TEORETIČNE PODLAGE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....</b>	<b>3</b>
2.1 Pojem in definicija.....	3
2.2 Elementi JZP.....	5
2.3 JZP ni privatizacija.....	6
<b>3 FINANCIRANJE PARTNERSTEV.....</b>	<b>7</b>
3.1 Projektno podjetje kot element projektnega financiranja.....	7
3.2 Udeleženci projektnega podjetja.....	8
3.3 Najpogostejše oblike finančnih sredstev.....	9
3.4 Tveganja.....	11
3.4.1 Vrste tveganj.....	11
3.4.2 Razporeditev tveganj v različnih oblikah JZP.....	14
3.5 Prednosti in slabosti JZP z vidika financiranja.....	15
3.6 Vpliv gospodarske in finančne krize na JZP.....	16
3.7 Ustvarjanje dodatne vrednosti.....	18
<b>4 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V SLOVENIJI.....</b>	<b>20</b>
4.1 Kratak zgodovinski pregled.....	20
4.2 Pravna podlaga.....	21
4.3 Oblike javno-zasebnega partnerstva.....	25
4.4 Položaj Slovenije v EU na področju JZP.....	28
<b>5 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V VELIKI BRITANIJI.....</b>	<b>32</b>
5.1 Kratak zgodovinski pregled.....	32
5.2 Pravna podlaga.....	33

5.3	Oblike partnerstev .....	34
5.4	Položaj Velike Britanije v EU na področju JZP .....	37
<b>6</b>	<b>PREDSTAVITEV PROJEKTOV JZP V SLOVENIJI IN VELIKI BRITANiji</b> .....	<b>41</b>
6.1	Projekti v Sloveniji .....	41
6.2	Projekti v Veliki Britaniji.....	44
6.3	Možnosti izboljšanja JZP v Sloveniji glede na izkušnost Velike Britanije .....	46
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>48</b>
	LITERATURA IN VIRI .....	50

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFOV**

Graf 1: Doba posojila po državah .....	11
Graf 2: Vrednost projektov po državah EU .....	39

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Struktura BOT oblike projektne financiranja .....	7
Slika 2: Razporeditev tveganja v različnih oblikah JZP .....	14
Slika 3: Delitev oblik javno-zasebnih partnerstev po veljavnem zakonu .....	25
Slika 4: Področja izvajanja projektov po vrednosti .....	35
Slika 5: Javno zagotavljanje storitev (v % BDP) z uporabo JZP in brez .....	38
Slika 6: Zaključeni projekti v državah EU po vrednosti (levo) in številu (desno) .....	39

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Porazdelitev tveganj v projektu gradnje avtoceste .....	12
Tabela 2: Ocena projekta z Primerjalnikom javnega sektorja (PJS) in po načinu JZP .....	19
Tabela 3: Število podpisanih koncesijskih aktov v občinah brez vključenih zdravstvenih koncesij .....	26
Tabela 4: Število podeljenih koncesij, v občinah, po dejavnosti .....	26
Tabela 5: Število podeljenih koncesij po ministrstvih .....	27
Tabela 6: Aktivnost držav Srednje in vzhodne Evrope na področju JZP .....	29
Tabela 7: Izkušnje evropskih držav na področju JZP .....	30
Tabela 8: Število podpisanih PFI pogodb .....	36
Tabela 9: Delež podpisanih projektov po evropskih državah .....	37



## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

EIB	Evropska investicijska banka
EMU	Evropska monetarna unija
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
HE	Hidroelektrarna
JZP	Javno-zasebno partnerstvo
MJU	Ministrstvo za javno upravo
PJS	Primerjalnik javnega sektorja
RS	Republika Slovenija
SLdE	Suez Lynnaise Des Eaux
SVREZ	Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve
ZIDSP	Zakon o izvajanju dejavnosti splošnega pomena
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

## SEZNAM SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

BLOT	Zgradi – daj v zakup – upravljaj – prenesi
BOO	Zgradi – imej v lasti – upravljaj
BOOT	Zgradi – imej v lasti – upravljaj- prenesi
BOR	Zgradi – upravljaj – obnovi
BOT	Zgradi – upravljaj – prenesi
BRT	Zgradi – najemi – prenesi
BT	Zgradi – prenesi
BTO	Zgradi – prenesi – upravljaj
EPEC	Evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva
ERBD	Evropska banka za obnovo in razvoj
DBFO	Načrtuj – zgradi – financiraj – upravljaj
DBOO	Načrtuj – zgradi – imej v lasti – upravljaj
DBTO	Načrtuj – zgradi – prenesi – upravljaj
Infraco BCV	Zasebni partner, ki je skrbel za naslednje linije londonske podzemne železnice: Bakerloo, Central, Victoria, Waterloo & City
Infraco JNP	Zasebni partner, ki je skrbel za naslednje linije londonske podzemne železnice: Jubilee, Northern, Piccadilly
Infraco SSL	Zasebni partner, ki je skrbel za naslednje linije londonske podzemne železnice: Circle, District, East London, Hammersmith & City, Metropolitan
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
PFI	Zasebna finančna iniciativa
ROO	vrni v prejšnje stanje – imej v lasti – upravljaj
ROT	vrni v prejšnje stanje – upravljaj – prenesi
UK	Združeno Kraljestvo



# 1 UVOD

## Problem in predmet raziskovanja

Javno-zasebno partnerstvo je vedno pogosteje obravnavan pojem v politični javnosti. Zasledimo ga v časopisih, o njem govorijo v podjetjih in občinah, ki želijo izvesti določen projekt v javnem interesu, a zanj nimajo dovolj finančnih sredstev ali strokovnega znanja. V takšni situaciji se je treba skrbno odločiti, ali bo sodelovanje z zasebnim sektorjem prispevalo več k skupnemu dobremu, kot bi zmožel javni sektor sam s samostojnim izvajanjem storitev. Sodelovanje je torej zelo aktualno za oba sektorja. Javni sektor si na ta način poveča obseg financiranja in število ekonomsko upravičenih projektov ter zagotovi, da se storitve izvajajo učinkovito in v skladu s potrebami družbe. Zasebni sektor pa na ta način pridobiva dodatne poslovne priložnosti in nove tehnologije, s katerimi lahko izboljša kakovost storitev.

Velika Britanija je na tem področju ena izmed najbolj izkušenih držav na svetu. Že v osemdesetih letih so pričeli uporabljati javno-zasebna partnerstva za obnovo in vzdrževanje infrastrukture. Britanci s pomočjo partnerstev gradijo predvsem ceste, bolnišnice, šole in vodovode. Ponašajo se z dolgim seznamom izpeljanih projektov.

Popolnoma drugačen je razvoj partnerstev v Sloveniji. Tukaj gre za precej mlajšo državo, ki je resneje pričela z izvajanjem partnerstev šele pred nekaj leti. Z javno-zasebnimi partnerstvi se je izvedlo največ projektov na področju komunalne infrastrukture. Kljub temu da smo z razvojem javno-zasebnega partnerstva šele na začetku, pa imamo za razliko od Velike Britanije že postavljeno zakonsko podlago za delovanje partnerstev.

Vidimo, da med Veliko Britanijo in Slovenijo prihaja do razvojnih, pravnih in še nekaterih drugih razlik, najdejo pa se tudi skupne značilnosti uporabe koncepta javno-zasebnega partnerstva. V diplomskem delu sem predstavila teoretične podlage, ki so osnova za razumevanje koncepta. Podrobneje sem obdelala partnerstva s finančnega vidika. Na podlagi primerjave sem opisala, kako so se partnerstva pričela razvijati, katera pravna podlaga je bistvena za njihovo delovanje in s katerimi oblikami partnerstva se najpogosteje srečujemo v izbranih državah. Za lažje razumevanje teorije sem dodala tudi praktične primere projektov, po katerih sta proučevani državi znani.

## Namen in cilji raziskovanja

Namen raziskovanja je teoretično in praktično spoznati področje javno-zasebnega partnerstva. Iz tega razloga sem se odločila, da izvedem primerjavo med Slovenijo kot dokaj neizkušeno državo na tem področju, in Veliko Britanijo, ki je daleč naokoli ena izmed najbolj izkušenih držav. Cilj raziskave je predstaviti bistvene razlike, ki izhajajo iz razvoja partnerstev, zakonodaje, števila sklenjenih partnerstev in najpogosteje

uporabljenih modelov. Prav tako pa so v diplomskem delu opisane tudi nekatere sestavine javno-zasebnega partnerstva, ki so skupne proučevanima državam.

## **Metode raziskovanja**

Pri raziskovanju izbrane tematike sem uporabljala metode, ki temeljijo na preverjanju teoretične podlage. To so:

- Zbiranje virov: za obravnavo problema raziskovalnega dela je potrebno zbrati vse vire, ki proučujejo to področje. S to tehniko sem pridobila širši pogled na predmet raziskovanja. Na podlagi zbranih virov sem lahko izdelala načrt dela.
- Analiza primarnih virov: s to metodo sem analizirala zakone in uredbe, ki urejajo področje javno-zasebnega partnerstva.
- Analiza sekundarnih virov: zajema analiziranje knjig, strokovnih in znanstvenih člankov ter raziskovalnih poročil. Ta analiza mi je zelo koristila pri reševanju problema in dokazovanju teorije s praktičnimi primeri.
- Komparativna metoda: je zelo pomembna metoda, saj se v diplomskem delu osredotočam na primerjanje podatkov med izbranima državama (ugotavljanje razlik, skupnih točk, prednosti, slabosti, uspešnosti).
- Metoda deskripcije: uporabila sem jo pri opisovanju določenih pojmov (npr.: javno-zasebno partnerstvo, tveganje, »value for money«).
- Induktivno-deduktivna metoda: je metoda sklepanja iz posameznih primerov v splošno, in obratno. Uporabila sem jo pri pisanju zaključka, ko sem iz praktičnih primerov sklepala, da je v splošnem tudi teoretično tako.
- Metoda kompilacije: uporaba izpiskov, navedb, citatov drugih avtorjev, ki dajejo delu večjo strokovnost.

## **Strnjeni opis po poglavjih**

Diplomsko delo je razdeljeno na sedem poglavij. V *Uvodu* sem predstavila problem, namen in cilje raziskave. Opisala pa sem tudi metode, ki sem jih uporabljala v diplomskem delu. V *drugem poglavju* sem predstavila teoretične podlage javno-zasebnega partnerstva, ki so osnova za razumevanje koncepta. *Tretje poglavje* prikazuje, kako poteka financiranje javno-zasebnega partnerstva. Izpostavila sem glavne elemente financiranja in jih opisala. Na kratko sem predstavila tudi vpliv finančne krize na delovanje javno-zasebnih partnerstev. Četrto, peto in šesto poglavje predstavljajo osrednji del diplomskega dela. V *četrtem poglavju* sem podrobneje opisala koncept javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji. Osredotočila sem se na razvoj in oblike partnerstev ter pravno podlago, ki ureja to področje. Spoznanja sem dokazala s statističnimi podatki. Na enak način sem v *naslednjem poglavju* predstavila koncept javno-zasebnih partnerstev v Veliki Britaniji. V *šestem poglavju* sem pridobljena teoretična znanja podkrepila še s praktičnimi primeri, ki izhajajo tako iz Slovenije kot tudi iz Velike Britanije. *Sedmo poglavje* predstavlja *Zaključek* diplomskega dela, v katerem sem povzela pridobljena znanja in kritično predstavila svoje mnenje in predloge, kako izboljšati delovanje partnerstev v Republiki Sloveniji.

## 2 TEORETIČNE PODLAGE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

### 2.1 POJEM IN DEFINICIJA

Za uspešno gospodarstvo potrebujemo dobro delovanje javnega in zasebnega sektorja, saj so v našem življenju ključnega pomena tako zasebne kot javne dobrine. Določene storitve lahko vsak sektor zase učinkovito izvaja. Obstajajo pa tudi takšne, ki jih en sektor sam ne more izpeljati. Predvsem zaposlenim v javnem sektorju se velikokrat očita, da svoje naloge opravljajo neučinkovito, premalo strokovno in preveč zbirokratizirano. Da se izognemo napakam javnega sektorja, vpeljemo v projekt zasebnega partnerja, kateremu ničesar od naštetega ne moremo očitati. V tem primeru se lahko ustanovijo hibridne<sup>1</sup> organizacije ali pa se sklene partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem. Za partnerstvo se odločimo, kadar želimo izpeljati projekt v javnem interesu na področju izgradnje, vzdrževanja in upravljanja infrastrukture, ali, če se kako drugače povezuje z gospodarskimi in drugimi javnimi službami.

Številni avtorji so poskušali opredeliti pojem javno-zasebnega partnerstva z različnih vidikov (političnega, ekonomskega, pravnega in sociološkega), vendar enotna definicija pojma še vedno ne obstaja. Razlogi za neenotnost opredelitve so naslednji:

- točno določeno število modelov javno-zasebnega partnerstva še ne obstaja, saj se to področje vedno bolj razvija in njegovi (pod)modeli se vedno bolj širijo;
- obstoječi modeli se med seboj razlikujejo po nalogah in načinu sodelovanja;
- preveč ozka definicija lahko negativno vpliva na praktično izvajanje partnerstev.

Na tej podlagi bi bila najprimernejša naslednja definicija: »Javno-zasebno partnerstvo je dolgoročno (pogodbeno ali institucionalno) sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj v zvezi s partnerstvom na zasebnega partnerja.« (Ferčič, 2005, str. 6). Tako kot omenjena definicija tudi večina preostalih definicij poudarja, da se javno-zasebna partnerstva ustanovijo predvsem zaradi koristi, ki jih sodelovanje prinaša partnerjema. V dokaz podobne, vendar še vedno neenotne opredelitve navajam, kako je pojem definiran v Sloveniji, Veliki Britaniji, Evropski uniji, OECD in Svetovni banki.

Pričetki segajo v Veliko Britanijo. Tam so se v času privatizacije sočasno uporabljali tudi naslednji pojmi: privatization, alternative service delivery in municipal service partnerships. Nekateri avtorji zatrjujejo, da so se partnerstva pojavljala že v 16. stoletju, oblike sodelovanja pa je mogoče zaslediti že v času rimskega imperija (Ferk, 2008, str.

---

<sup>1</sup> Hibridne oz. vmesne organizacije se ustanovijo, če izpeljava storitev v določenem sektorju ni možna zaradi neučinkovitosti.

166). HM Treasury<sup>2</sup> v Veliki Britaniji pojmuje partnerstvo kot dolgoročno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, ki bo vsakemu od partnerjev prineslo določene koristi. V opredelitvi navajajo tudi naslednje načine<sup>3</sup> sodelovanja: uvajanje zasebnega lastništva v državna podjetja; uporaba zasebne finančne iniciative ter franšizing storitev javnega sektorja (McQuaid, Scherrer, 2008, str. 11–15). Vidimo, da kljub dolgoletni izkušeni v državi še vedno prevladuje dokaj preprosta opredelitev pojma. Popolnoma drugačna je opredelitev v Sloveniji, kjer je javno-zasebno partnerstvo na široko definirano v področnem zakonu. Tako v Sloveniji prevladuje naslednja opredelitev, ki je v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu definirana kot: »Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.« (ZJZP, 2. člen).

Tudi organizacija OECD definira javno-zasebno partnerstvo kot sklepanje dogovorov med javnim in zasebnim sektorjem, pri čemer zasebni partner lahko opravlja infrastrukturne storitve, ki jih je prej tradicionalno zagotavljala država. To so na primer gradnja bolnišnic, šol, zaporov, cest, mostov, predorov, železnic in čistilnih naprav. OECD v definiciji navaja tudi, da se v projektih JZP lahko podeli koncesija. Prav tako je bistvenega pomena za partnerstva tudi prenos tveganj iz javnega na zasebnega partnerja (OECD, 2007).

Pojem pa ni enotno opredeljen niti na ravni Skupnosti. Omenjene definicije so zelo sorodne z opredelitvijo Evropske komisije, ki je zapisana v Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih in v zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah. Evropska Komisija je v tej listini partnerstva definirala kot sodelovanje javne avtoritete in poslovnega sveta s ciljem načrtovati, obnoviti, vzdrževati infrastrukturo ali izvajati storitve (Ferk, 2008, str. 167).

Na podoben način kot OECD tudi Svetovna banka zatrjuje, da gre pri javno-zasebnem partnerstvu za sklepanje pogodb med javnim in zasebnim sektorjem, pri čemer lahko zasebnik opravlja storitve, katere je prej tradicionalno zagotavljala država. V pogodbi morajo biti jasno opredeljeni vsi cilji, saj se bo le na ta način lahko projekt nemoteno izvajal (Svetovna banka, 2011). Javno-zasebno partnerstvo je tudi pomembno orodje za doseganje večje vrednosti za denar, za izkoriščanje strokovnega znanja javnega in

---

<sup>2</sup> HM Treasury je Ministrstvo za finance v Veliki Britaniji.

<sup>3</sup> Načini sodelovanja so podrobneje predstavljeni v poglavju 5.3.

zasebnega sektorja in posledično tudi za sofinanciranje projekta tako iz javnih kot zasebnih virov. C. M. Perrott pravi, da je partnerstvo v bistvu pomoč pri izvajanju javnih storitev, kjer javni partner igra vlogo kupca storitev (Cledan Mandri-Perrott, 2008, str. 5). Iz vseh zgoraj opisanih definicij je mogoče razbrati, da je pojem najpogosteje definiran kot ustvarjanje dobička oz. sodelovanje v javnem in zasebnem sektorju, ki partnerjema prinaša bolj kvalitetne in zadovoljive rezultate. Nekateri strokovnjaki pogosto dajejo poudarek bolj eni komponenti partnerstva (npr.: eni se osredotočajo bolj na porazdelitev tveganj, drugi pa na zmožnosti dolgotrajnega financiranja).

## 2.2 ELEMENTI JZP

Vidimo, da lahko pojem javno-zasebnega partnerstva pojasnimo na različne načine, ki pa so si v določenih elementih sorodni. Iz tega razloga bom v nadaljevanju izpostavila glavne elemente, ki oblikujejo javno-zasebno partnerstvo. Prvi in hkrati zelo pomemben element je *javni interes*. Brez njega ni možna vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva. Državni organ z interesom daje pobudo za sodelovanje in vzpostavitev partnerstva. Opredeli se torej z aktom vlade (ali lokalne samoupravne skupnosti) in nato se z njim tudi potrdi.

Drugi element je *dolgoročno sodelovanje*, kajti partnerstva se sklepajo večinoma za daljše časovno obdobje. Pogodbe morajo biti zastavljene tako, da se bo projekt lahko izvajal dolgoročno brez ovir. Kot glavni oviri lahko nastopita izguba dobička pri zasebnem partnerju in pomanjkanje državnih finančnih sredstev. Trajanje pa je zelo odvisno od vrste projekta, delitve tveganj in količine prispevkov države. Pomembno je, da v fazi priprave projekta upoštevamo vplive, ki se bodo pojavili v prihodnosti. Vendar je kljub vsemu težko predvideti situacijo po enem letu sodelovanja, kaj šele po 40 ali 50 letih.

Tako smo deloma že spoznali tretji najpomembnejši element, *pogodbo*. V njej so zapisani dogovori, specifikacije storitev, podatki v zvezi s sofinanciranjem, osnove za plačilo, porazdelitev tveganj, lastništvo, ravnanje v primeru sprememb ter procedure ob izteku partnerstva ali njegovem podaljšanju. Vključuje tudi razna varnostna sredstva. Biti mora fleksibilna, saj jo bo potrebno dodatno spreminjati med samim izvajanjem projekta. Moramo pa se zavedati, da je vsak projekt unikaten in potrebuje svojo individualno pogodbo. Ravno iz tega razloga v Veliki Britaniji kljub dolgoletni izkušnji še sedaj niso standardizirali pogodbe. Ne glede na to, kje se partnerstva izvajajo, pa so vedno izpostavljena določenim tveganjem in spremembam, katerim se partnerja žal ne moreta izogniti. Tveganja lahko skušata le vnaprej predvideti in porazdeliti. Pri tem je najbolj smiselno, da se prenesejo na tistega partnerja, ki ima največ možnosti za učinkovito obvladovanje tveganj. *Delitev tveganj* predstavlja četrti element JZP in vpliva na obliko izvajanja partnerstva.

Naslednji pomemben element je *sodelovanje zasebnega sektorja*, saj drugače ne moremo govoriti o javno-zasebnem partnerstvu. Zasebna organizacija lahko sodeluje pri izgradnji in obratovanju objekta ter dobavi storitev. Tako se *javno lastništvo* nekoliko zanemari, saj se že na začetku prenese na zasebnika (predvsem pri izgradnji infrastrukture). Šele po

poteku pogodbe se vrne v last javne organizacije. Lahko pa projekt tudi ostane v lasti zasebnika. Hkrati se z lastništvom prenesejo tudi tveganja in odgovornosti. Prenos lastništva prispeva k večji učinkovitosti, če lahko zasebni partner s svojim znanjem in sposobnostmi projekt bolje izpelje. Vidimo, da se javni sektor osredotoča bolj na produkte kot na vire. Ravno zaradi tega je *poudarjanje produktov* eden izmed pomembnih elementov JZP. V tem primeru javna organizacija objavi razpis, katerega predmet je izvajanje določene storitve, ki je sama ne zna ali ne zmore izvesti. Zasebnik, ki se prijavi na razpis, pa mora poskrbeti, da bo storitev kvalitetna in da bo čim bolj ustrezala zahtevam uporabnikov (Pintar, 2009, str. 25–29).

### **2.3 JZP NI PRIVATIZACIJA**

V osemdesetih letih so ljudje spoznali, da javni sektor ne deluje dovolj učinkovito in tako se je pojavila nova smer, imenovana Novi javni menedžment. Želeli so približati delovanje javnega sektorja tistemu v zasebnem sektorju, tako da bi delovali na čimbolj podoben način. Pričeli so s privatizacijo javnega sektorja, ki naj bi bila »sredstvo za doseg boljšega upravljanja in boljše družbe«. S prodajo podjetij so želeli zmanjšati proračunski primanjkljaj (Rus, 2001, str. 21). Tako pod pojmom privatizacija razumemo več procesov, s katerimi se javna lastnina spreminja v zasebno. To so denacionalizacija (prenos premoženja preko prodaje državnega podjetja zasebnemu podjetju), deregulacija (s katero se zmanjšuje vpliv panoge v državi), liberalizacija državnih monopolov in pogodbeno opravljanje dejavnosti (podeljevanje pravic za distribucijo storitev in dobrin enemu proizvajalcu).

Poznamo dve obliki privatizacije (Setnikar-Cankar et. al, 2009, str. 79–104):

- Popolna: povzroči, da se v privatiziranem podjetju zamenja menedžment. Prav tako se spremeni finančna ureditev. Nekoč javno lastništvo sedaj preide v roke zasebnika. Popolno privatizacijo dosežemo z javno prodajo delnic, neposredno prodajo delnic in menedžersko-delavskim odkupom javnega podjetja.
- Delna: predstavlja vmesno obliko med državno in privatno lastnino. Pravimo ji tudi »kvazi privatizacija«. Pri tej obliki s sklenitvijo pogodbe vpeljemo zasebni sektor v javnega. Sem sodi javno-zasebno partnerstvo, kajti vrste delne privatizacije se razlikujejo po deležu lastništva, finančnih sredstev in upravljanju.

Glede na ti dve obliki lahko rečemo, da javno-zasebno partnerstvo ni enako privatizaciji. Pojavlja se le kot »kvazi privatizacija«. Pri javno-zasebnem partnerstvu gre za transfer sredstev z javne na zasebno organizacijo, pri čemer javni sektor ohrani odgovornost za vodenje politike in obseg storitev, medtem ko se pri popolni privatizaciji prenese lastništvo sredstev in tako javni sektor ohrani le zakonodajno funkcijo. To pomeni, da se v celoti umakne iz panoge. Tudi tveganja in nagrade se prenesejo na zasebnika. V primeru JZP se tveganja in nagrade ne prenesejo, ampak se porazdelijo med partnerjema, saj oba sodelujeta v projektu. Vidimo, da popolna privatizacija vključuje le interes lastnikov.



### 3 FINANCIRANJE PARTNERSTEV

#### 3.1 PROJEKTNO PODJETJE KOT ELEMENT PROJEKTNEGA FINANCIRANJA

V skladu s spreminjanjem javne lastnine v zasebno so se spreminjali tudi načini financiranja projektov. Sprva je večje infrastrukturne projekte financirala država tako, da se je zadolževala. Zasebna podjetja pa so zanje najpogosteje vzela kredite. S privatizacijo se je ta način pričel bistveno spreminjati. Zasebni sektor je pridobil na veljavi. S pojavom partnerstev pa se je uvedlo projektno financiranje. Ta način poudarja denarni tok projekta. Izredno pomembni so prihodki, saj se na osnovi le-teh odloča, ali se bo projekt izvajal s projektnim financiranjem ali ne. Model je uporaben na različnih gospodarskih področjih, vedno bolj pa se uporablja tudi v kombinacijami s koncesijami. Eden izmed takšnih primerov financiranja v Sloveniji je BOT oblika izgradnje čistilne naprave v Mariboru. Znanja na tem področju so v Sloveniji še vedno nekoliko omejena, ker država v preteklosti ni aktivno podpirala koncepta javno-zasebnega partnerstva. Drugje po svetu je ta oblika že dobro znana in uporabljena (Mrak, 2005, str. 9–10). Na primer v Veliki Britaniji so jo poznali že leta 1299, ko so želeli pridobiti posojilo za razvoj rudnika srebra Devon od italijanske banke Frescobaldi. V pogodbi ni bilo opredeljenega plačila obrestnih mer, ampak je banka lahko kar eno leto prosto upravljala z rudnikom. Tveganje glede količine in kakovosti srebra se je preneslo na banko. Obresti so se tako pokrivale iz prihodkov rudnika. To pa je ena izmed glavnih značilnosti projektnega financiranja (Ferk, 2009, str. 320). Če se odločimo za takšen način financiranja projekta, moramo ustanoviti tudi projektno podjetje. Velikokrat se namreč zgodi, da eno samo podjetje ni dovolj močno, da bi lahko izpeljalo kompleksen projekt. Takrat se javni partner v postopku izbora izvajalca odloči za zasebno podjetje, ki bo uporabljalo institut projektnega podjetja. Sestava projektnega podjetja je prikazana na sliki 1.

**Slika 1: Struktura BOT oblike projektnega financiranja**



Vir: Unido BOT Guidelines v: Mrak (2005, str. 20)

Vidimo, da je za delovanje ključno, da imamo v projektu osebje, ki bo skrbelo za finančni (npr.: posojilodajalci), komercialni (npr.: poslovni partnerji in dobavitelji) in pripravljalni del (npr.: država in zavarovalnice). Iz slike je razvidno, da je za nemoteno delovanje podjetja potrebno skleniti kar 11 različnih pogodb. Tako kot pri vsakem javno-zasebnem partnerstvu se morajo tudi v tem primeru ustrezno porazdeliti tveganja. Na ta način bo financiranje in vodenje projekta potekalo tekoče.

### **3.2 UDELEŽENCI PROJEKTNEGA PODJETJA**

Izkušnje držav članic EU, ki že dlje časa uporabljajo javno-zasebna partnerstva, so pokazale, da je projektno podjetje zelo uporabljena in učinkovita oblika izvajanja projekta. Ustanovitev tovrstnega podjetja naj bi pripomogla k lažjemu obvladovanju tveganj (Ferk, 2009, str. 317). Da preverimo, ali toliko subjektov lahko res sodeluje učinkovito, si še podrobneje oglejmo, kakšna je vloga glavnih udeležencev projektnega podjetja.

Cilj *javnega partnerja* je čim hitreje in čimbolj gospodarno izpeljati določen projekt. Njegova vloga je, da nadzoruje, kako zasebni partner izvaja projekt. Tako lahko ukrepa še v pravem času in prepreči morebitne napake, ki bi ogrožale javni interes. Uporabi lahko tudi sistem sankcioniranja, da si zagotovi izvajanje na dogovorjeni način. V primeru, da izvajalec ne bo mogel uspešno dokončati projekta, ga lahko javni partner sam prevzame in dokonča. Njegova naloga je tudi, da zagotovi ustrezna zavarovanja, ki bodo krila škodo v primeru, da se projekt izkaže za neuspešen.

Popolnoma drugačna je vloga *zasebnega partnerja*, ki je ustanovitelj projektnega podjetja. Ta se vključuje v projekte predvsem zaradi ustvarjanja dobička. Njegov cilj je, da se mu povrne vloženi denar in da mu projekt prinese veliko dohodka. Pomembno pa je tudi to, da mu sodelovanje v projektne podjetju omogoča tudi širjenje dejavnosti na nove trge. V tem podjetju se specifična tveganja popolnoma ločijo od osnovne dejavnosti podjetja. Na ta način se zavaruje finančno stanje ustanovitelja pred posledicami neuspešnega projekta. Takšen način sodelovanja naj bi zniževal možnosti za neuspeh, saj se poslovna tveganja zasebnika lahko prenesejo na vse udeležence. V konceptu projektnega podjetja je poskrbljeno tudi za manjša podjetja. Slednja velikokrat ne zmorejo sama zagotavljati potrebnih finančnih sredstev.

Ko pa smo ravno pri financiranju, naj omenimo, da predstavljajo zelo pomemben del projektnega podjetja tudi *posojilodajalci* (banke). Brez njih izpeljava kompleksnih projektov ne bi bila mogoča. Posojilodajalci morajo vedno dobro presoditi, ali podjetju odobriti kredit ali ne. V ta namen preverjajo in izračunavajo predvsem, kakšna so tveganja in denarni tok. Slednji ima najpomembnejšo vlogo. Od njega je odvisno, ali se bo glavnica lahko povrnila. Iz tega razloga je pravilno, da izvajajo posojilodajalci nadzor nad izvajanjem projekta in poslovanjem projektnega podjetja. Bolj kot se stvari uspešno odvijajo, večje povračilo sredstev prejmejo posojilodajalci. Opazimo lahko, da do sedaj opisani subjekti igrajo glavne vloge v projektne financiranju. Uspešnost zagotavljanja storitev je torej v veliki meri odvisna od njih samih. Prav pa je, da omenimo še *uporabnike*

*storitev* oz. kupce, saj le-ti uporabljajo storitve javne službe ali infrastrukturni objekt, ki ga je zgradilo projektno podjetje. Imajo pravico zahtevati kvalitetno izvajanje javne službe, ker zanjo plačujejo določeno ceno. Njihove interese, pritožbe, predloge in kritike sprejema javni partner. Vloga uporabnikov je opredeljena tudi v 18. členu ZJZP, ki določa, da se mora projekt izvajati neprekinjeno in enakopravno do vseh uporabnikov. Glede na sliko 1 pa moramo omeniti še en sklop udeležencev v podjetju. To so tako imenovani *razni svetovalci*, ki delujejo na pravnem, tehničnem, finančnem in drugih področjih. Nekoliko v ozadju nastopajo tudi podizvajalci, dobavitelji, projektanti in arhitekti (Ferk, 2009, str. 322–329).

Tako raznovrstna sestava podjetja nam pove, da lahko vsak subjekt učinkovito poskrbi za svoje področje, saj lahko vanj vложи ves svoj čas in trud. Omogočen mu je neposredni kontakt z ostalimi udeleženci, kar pomeni, da ima na voljo vse informacije. Takšen način vodi v kakovostno izpeljavo projekta.

### **3.3 NAJPOGOSTEJŠE OBLIKE FINANČNIH SREDSTEV**

Kompleksnost in finančna obsežnost partnerstev sta povzročili različne oblike in vire financiranja. Znano je, da številne finančne institucije zagotavljajo različne oblike kapitala, tako iz mednarodnega kot tudi iz lokalnih finančnih trgov. Za lažje razumevanje samega načina financiranja v javno-zasebnih partnerstvih sem v diplomskem delu izpostavila štiri oblike finančnih sredstev, s katerimi se najpogosteje srečujemo v tovrstnih projektih.

Zasebni kapital se pojavlja največkrat v obliki lastniških in kreditnih sredstev. *Lastniška sredstva* predstavljajo začetni vložek v projekt in se delijo na lastniški kapital in dolg investitorjev. Pri lastniškem kapitalu gre za tako imenovano finančno zavezo oz. razvojni sporazum, ki jo podpišejo sponzorji projekta že pred samim začetkom. S podpisom se zavežejo k sodelovanju, izvedbi in financiranju razvojnega programa ter k zaupnosti. Prav tako so v zavezi določene vloge sponzorjev in možnosti odstopa iz projekta. Predstavlja osnovo za podpis delničarskega sporazuma<sup>4</sup>. Lastniški kapital torej predstavlja vložke vseh partnerskih podjetij in finančnih institucij v osnovni kapital. Investitorji svoje vložke prispevajo z vplačilom navadnih ali prednostnih delnic. Pri tem pa so izpostavljeni velikemu tveganju. Lahko se zgodi, da dividende ne bodo izplačane, ali da bo podjetje poslovalo z izgubo. Drugi del lastniških sredstev predstavlja dolg investitorjev. Sem sodijo finančna sredstva, ki so jih partnerji posodili projektnemu podjetju. Večji kot je delež lastniškega kapitala, manjše je tveganje in breme dolga. *Kreditna sredstva* predstavljajo večji del sredstev, ki so potrebna za izvedbo projekta. To obliko uporabljajo predvsem banke, ker jim je s kreditno pogodbo omogočen strožji nadzor podjetja, in ker je dolg manj tvegana oblika investiranja. Kljub tveganjem, ki jih prevzame posojilodajalec, je

---

<sup>4</sup> Delničarski sporazum ureja odnose delničarjev, ki delujejo v istem podjetju. Podpis sporazuma jim omogoči izogibanje nadaljnjim konfliktom zaradi investicijskih vložkov.

potrebno razlikovati, da gre pri tem načinu za posojena in ne za investirana sredstva, saj je donos višji, kot, če bi šlo za tradicionalno kreditiranje (Mrak, 2005, str. 69–70).

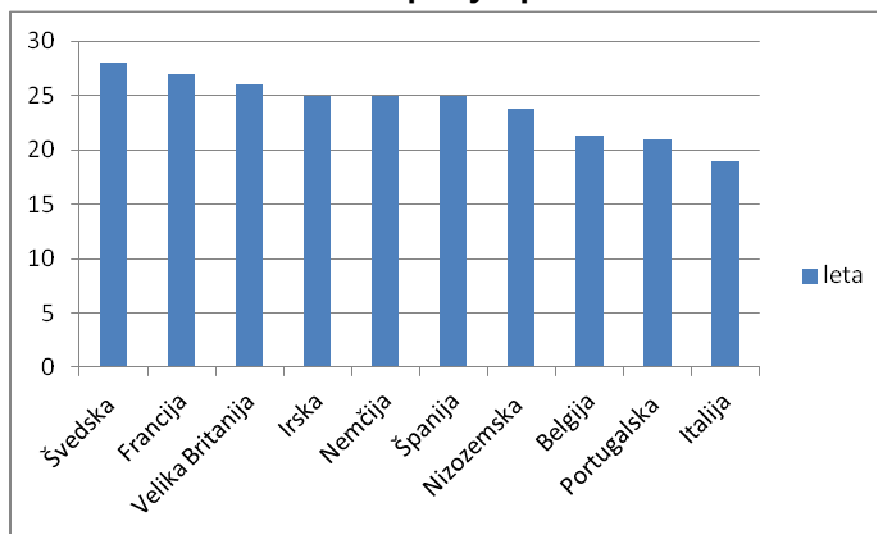
Prav tako pa se v obliki lastniških in kreditnih sredstev pojavlja tudi javni kapital. Javni sektor je pri financiranju partnerstev udeležen predvsem zato, da pokriva stroške začetne investicije. Tako lahko v fazi načrtovanja in izgradnje objekta opazimo njegove prispevke. Učinki lastniških sredstev so v javnem sektorju nekoliko nižji zaradi manjše strokovnosti, skrbi po učinkovitosti in potrebe po dobičku. Znano je, da partnerstvo, ki vključuje javna kreditna sredstva, znižuje stroške kapitala. Če je posojilodajalec javna organizacija, potem ta omogoča javno intervencijo. V tem primeru moramo pričakovati manjšo strokovnost in manj učinkovito gospodarjenje (Pintar, 2009, str. 65).

Tretja oblika finančnih sredstev so *subvencije*. Uporabimo jih, če projekt prinaša večjo korist družbi kot zasebniku. V tem primeru javni sektor dovoli brezplačno uporabo kapacitet ali infrastrukture. Subvencija pomeni torej pomoč, ki jo nudi javna organizacija zasebnemu partnerju pri recimo nakupu potrebnih sredstev, da bo izgradnja potekala nemoteno (Pintar, 2009, str. 65). Naslednji način financiranja so *garancije*, s katerimi se najpogosteje srečujemo pri bančnih posojilih. Poznamo tudi javne garancije, kjer država garantira zasebniku le toliko prihodkov, da si bo lahko pokril vsaj začetne stroške (Pintar, 2009, str. 66).

Obstaja pa še eden od načinov pridobivanja finančnih sredstev v projektnem podjetju, to so *obveznice*. Namesto da podjetje vzame posojilo, izda projektno obveznico. Te so zaradi velikih donosov izredno zanimive. Vendar velikost in razvitost domačega finančnega sistema in kredibilnost vplivajo na stroške financiranja. V primeru neuspešne prodaje obveznic stroški narastejo. Problem predstavlja tudi cena obveznice, ki ni znana vse do izdaje. Oblika je priljubljena na trgu evroobveznic, predvsem pri malih investitorjih zaradi ugodnih davčnih olajšav (Mrak, 2005, str. 77–78). Poznamo pa tudi javne obveznice, ki so v določenih primerih oproščene davka. Uvrščamo jih med javna kreditna sredstva.

Opisane oblike financiranja so v JZP zelo aktualne. Skorajda ni tako močnega podjetja, ki bi samo zmoglo financirati projekt. Če se ozremo na raven EU, vidimo, da je Evropska investicijska banka vključila v poročilo za leto 2010 tudi posojila, ki so potekala v JZP. Izkazalo se je, da banke ponovno zaupajo javno-zasebnim partnerstvom. Količina posojil narašča, marže pa se počasi umirjajo. Iz grafa 1 je razvidno, da povprečna doba posojila znaša 25 let. Tega povprečja se držijo predvsem Irska, Nemčija in Španija. Le nekatere bolj razvite države so za izpeljavo projektov JZP potrebovale posojilo več let. Ena izmed njih je Velika Britanija, kjer povprečna doba posojila znaša 26 let. Sledi ji Francija z dobo 27 let. Na vrhu lestvice pa se nahaja Švedska s kar 28-letnim posojilom. V preostalih državah doba posojila znaša veliko manj. Že v Portugalski in Italiji se povprečje giblje med 19 in 20 let.

**Graf 1: Doba posojila po državah**



Vir: EPEC (2010, priloga 5)

### **3.4 TVEGANJA**

#### **3.4.1 VRSTE TVEGANJ**

Zagotavljanje javnih storitev je tvegan posel. Tako javne kot zasebne organizacije se pri svojem delovanju srečujejo z različnimi tveganji. Javni sektor je nekoliko bolj izpostavljen političnim tveganjem, ker se povezuje z različnimi trgi in lokacijami. Še posebej veliko odgovornost nosi pri izvedbi večjega in edinstvenega projekta. Šele v zadnjih desetih letih so izvajalci pričeli namenjati posebno pozornost tehnikam obvladovanja tveganja. Spoznali so, da učinkovit način obvladovanja tveganj zajema predvidevanje, pripravo in ublažitev negativnih posledic. Dobro obvladovanje tveganj namreč odpira nove priložnosti ter razvija nove zamisli k pristopom, kjer so že potrebne spremembe. To je še posebej pomembno pri projektu izgradnje in upravljanja javnega objekta, saj se tam srečujemo s številnimi različnimi tveganji. Na primer pri tveganju gradnje lahko pride do prekoračitve stroškov, zmanjšanja povpraševanja po storitvah (ki jih nudi objekt), spremembe zakonodaje, tehničnih, varnostnih ali drugih standardov. V pogodbi javno-zasebnega partnerstva, katere predmet je gradnja infrastrukture ali objekta, je prisotnih veliko različnih tveganj, pri čemer je potrebno omeniti, da spodaj naštetih tveganja niso vedno prisotna v vsaki pogodbi, saj so te zelo različne od projekta do projekta. Med glavna infrastrukturna tveganja uvrščamo (Hodge, 2005, str. 45):

- tveganje načrtovanja,
- tveganje projektiranja,
- tveganje upravljanja,
- tveganje povpraševanja,
- tehnična tveganja,
- politična tveganja,

- finančna tveganja.

Vrste tveganj v javno-zasebnem partnerstvu bomo prikazali na primeru DBFO modela gradnje avtocest. V tabeli 1 so napisane vse vrste tveganj, do katerih lahko pride med izgradnjo avtoceste. Razvidno je tudi, na katerega partnerja v projektu bi se določeno tveganje preneslo, če bi prišlo do uresničitve projekta. V zadnjem stolpcu je dodan še kratek komentar, ki pojasnjuje, zakaj bi določeno tveganje nosil izbrani partner.

**Tabela 1: Porazdelitev tveganj v projektu gradnje avtoceste**

VSEBINA TVEGANJA	JAVNI PARTNER	ZASEBNI PARTNER	KOMENTAR
Zagotovitev potrebnih zemljišč in umestitev trase avtoceste v prostor	X		- vsebina tveganja je delo javnega sektorja - zasebnik lahko le predlaga rešitve, ki bi pripomogle k stroškovno bolj ugodni izpeljavi projekta.
Tveganje priprave gospodarskih študij (npr. študij izvedljivosti in rentabilnosti projekta)	X	X	- do tveganja pride, če javni sektor pošlje ugotovitve svojih študij ponudnikom kot osnovo za pripravo ponudb. S tem ogrozi resničnost ugotovitev.
Tveganje projektiranja		X	- zasebni partner je odgovoren za kakovostno izvajanje storitev; - javni partner le sodeluje pri oblikovanju rešitev; - dodatni stroški se prevalijo na javni sektor.
Tveganje pridobitve upravnih dovoljenj (npr. gradbenega in uporabnega dovoljenja ter potrebnih soglasij)		X	- tveganje se prenese na zasebnega partnerja, saj mu javni partner po svojih pristojnostih nudi le pomoč pri pridobitvi dovoljenj.
Tveganje gradnje		X	- tveganje je opredeljeno v pogodbi. - zajema odstopanja (spremenjene okoliščine, spremembe varnostnih, tehničnih in drugih standardov, spremembe zakonodaje, zahtev ipd.)
Tveganje financiranja		X	- zasebni partner tvega pokritje vseh nastalih stroškov (s plačili uporabnikov).
Tveganje		X	- nosi ga zasebni partner v času, ko

vzdrževanja in upravljanja			<ul style="list-style-type: none"> <li>upravlja z infrastrukturo;</li> <li>- pri tem morajo biti natančno določeni pogoji vzdrževanja (npr. izvajanje zimske službe, cestne zapore, redno investicijsko vzdrževanje);</li> <li>- pomembno je zagotavljanje kakovosti;</li> <li>- javni sektor mora zagotavljati standard vzdrževanja, ki omogoča varnost uporabnikov;</li> <li>- na ta način se bo infrastruktura po izteku koncesijskega obdobja normalno predala nazaj v javni sektor.</li> </ul>
Tveganje dostopnosti		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zasebni partner mora infrastrukturo zgraditi tako, da bo dostopna uporabnikom;</li> <li>- težko je predvideti cestne zastoje in razloge zanje (prometne nesreče, sneg, cestne zapore).</li> </ul>
Tveganje rentabilnosti		X	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vsaj določen del mora prevzeti zasebni partner;</li> <li>- v Veliki Britaniji ga rešujejo s številom uporabnikov;</li> <li>- zasebniki so tam pogosto plačani po uporabnikih, obračunavanje pa je odvisno od države in sistema cestnin;</li> <li>- povezano je tudi s trajanjem koncesije,</li> </ul>
Tveganje solidnega izvajalca	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- nosi ga javni partner;</li> <li>- zmanjšuje ga na ta način, da se trudi čim bolj kakovostno izpeljati postopek izbire zasebnega partnerja in čim bolj določiti vsebino pogodbe.</li> </ul>
Tveganje nadzora	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>- javni partner nadzoruje delo zasebnika in mu na podlagi dela zagotavlja tudi ustrezno plačilo.</li> </ul>

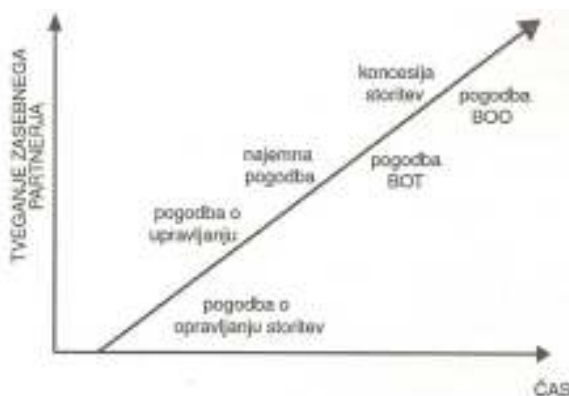
Vir: Društvo za ceste (2011, str. 113–15)

Če ta tveganja niso dovolj dobro predvidena in porazdeljena, se lahko zgodi, da se čez nekaj let predvideni stroški izgradnje povečajo. To se je zgodilo v Veliki Britaniji, ko so želeli podaljšati linijo podzemne železnice z imenom Jubilee Line. Dokončali so jo dve leti kasneje, stroški pa so se povečali kar za 1,4 milijarde funtov.

### 3.4.2 RAZPOREDITEV TVEGANJ V RAZLIČNIH OBLIKAH JZP

Tveganja, ki smo jih spoznali v poglavju 3.4.1, so prisotna v večjih infrastrukturnih projektih, kajti večji in bolj zahteven je projekt, večja je možnost tveganja. Vidimo, da različne oblike projektov nosijo različne stopnje in vrste tveganj. Graf na sliki 2 prikazuje različne oblike izvajanja storitev glede na stopnjo tveganja, ki ga prevzema zasebni partner. Vidimo, da se zelo redko zgodi, da bi en sektor popolnoma prevzel tveganje. To se kaže v tem, da na eni strani premice najdemo obliko klasične pogodbe o opravljanju storitev, kjer večino tveganja nosi javni sektor. V tem primeru zasebni sektor storitev le izvede in za to dobi ustrezno plačilo. Na drugi skrajnosti premice se nahaja BOO (build-own-operate) oblika, kjer zasebni partner prevzame večji del tveganja. Zadolžen je zgraditi infrastrukturo, jo financirati, vzdrževati in upravljati. Da se mu pokrijejo vsi stroški ter da si ustvari dobiček, lahko uporabnikom infrastrukturnega objekta zaračunava nadomestilo za uporabo. Na ta način objekt ostane v lasti zasebnika.

Slika 2: Razporeditev tveganja v različnih oblikah JZP



Vir: Ferk (2008, str. 255)

Med tema dvema oblikama se nahajajo še številne druge, ki so zelo aktualne v praksi. Glede na sliko 2 se pod BOO modelom nahajajo koncesije storitev. V tej obliki javni organ podeli koncesijo zasebniku, ki nato postane v celoti odgovoren za upravljanje in vzdrževanje določenih infrastrukturnih storitev. Prav tako se nanj prenese celotno poslovno tveganje dolžnosti izvajanja javne službe. Pri tem mora biti pozoren, da stroški izvajanja službe ne presegajo višine pobranih plačil. Koncedent (javni partner) ima le vlogo nadzornika, saj mora kontrolirati, ali zasebnik kakovostno izvaja zaupane storitve. Na zasebnega partnerja se prenese še več tveganja, kot če bi se partnerstvo izvajalo s BOT (build – operate – transfer) obliko. Slednja se sklene za izpeljavo obsežnejšega projekta, kot je na primer gradnja ali obnova javne infrastrukture. Po tej pogodbi zasebnik zgradi, upravlja, vzdržuje in financira infrastrukturo za daljše časovno obdobje (20–30 let). Po preteku se objekt prenese nazaj v last javnega partnerja. Ta jo kasneje sam upravlja, ali pa izvede razpis in izbere drugega zasebnega partnerja. Vidimo, da ima javni partner že nekoliko več pristojnosti pri izvajanju projekta. Še večji vpliv na izpeljavo projekta ima, če se sklene najemna pogodba. Potemtakem zasebnik lahko le najame javni infrastrukturni objekt. Dovoljeno mu je upravljanje, vzdrževanje in vodenje projekta.



Pogodba se sklenuje za obdobje 5–10 let. V primeru, da za vzdrževanje potrebuje večje investicije, mu le-te zagotovi javni partner. Partnerstvo, ki je sklenjeno na ta način, naj bi zagotavljalo bolj kakovostne storitve in hkrati omogočalo uporabo objekta tudi po preteku najemnega razmerja. Za razliko od prejšnjih oblik v tej zasebni partner že prevzame izrecno manj tveganja. Še manj tveganja se nanj prenese, če se podpiše pogodba o upravljanju. Javni sektor s to pogodbo prenese upravljanje, obratovanje in vzdrževanje infrastrukture, ki pa ostane v javni lasti. Tako mora zasebni partner v roku od 3–5 let delovati v imenu javnega sektorja. To pomeni, da mora zanj opravljati storitve ter vzdrževati infrastrukturo. Ena izmed glavnih nalog javnega partnerja je zagotovitev učinkovitega načina financiranja, s katerim se bo na zasebnega partnerja preneslo tudi poslovno tveganje (Ferk, 2008, str. 253–260).

### **3.5 PREDNOSTI IN SLABOSTI JZP Z VIDIKA FINANCIRANJA**

Vsak projekt, ki ga želi javni sektor izpeljati z javno-zasebnim partnerstvom, prinaša udeležencem določene posledice. Te so za posameznega partnerja lahko ugodne ali neugodne. Če gledamo na partnerstva z vidika javnega sektorja, opazimo, da mu sklepanje teh pogodb prinaša več manjših ugodnosti, ki so ključnega pomena v projektih. Medtem ko motiviranost zasebnika temelji bolj na dobičku in pridobivanju novih izkušenj. Mednje uvrščamo racionalno porabo javnega denarja, usposobljeno strokovno in tehnično osebje, doseganje kvalitetnih rezultatov, hitrejši čas izvajanja ter doseganje večje vrednosti za denar. Medtem ko sta za zasebnika dobiček in pridobivanje novih izkušenj edini motivacijski element sodelovanja.

Ena izmed omenjenih ugodnosti v javnem sektorju je zmanjševanje javnega dolga in povečevanje možnosti izpeljave projekta. K izboljšavi pripomorejo finančni viri zasebnika in tako projekt ni več odvisen le od javnih sredstev. Posledično se tudi poslovno tveganje prenese na zasebnika. Pomembno je, da v projekt vključimo zasebnega partnerja že v fazi načrtovanja, saj javni organ nima dovolj strokovnega znanja o projektu. S podrobnejšimi informacijami pridobi veliko prednost v stroških in kvaliteti izvajanja storitev. Višjo kakovost storitev lahko doseže tudi z ustrezno tehnologijo. Tako znanje in izkušnje zasebnega sektorja prispevajo k večji učinkovitosti, racionalnosti ter bolj gospodarni izvedbi javnega infrastrukturnega projekta. Ena izmed prednosti javno-zasebnega partnerstva je tudi delovanje na podlagi le ene sklenjene pogodbe. To je dobro, ker imamo enega stalnega partnerja, ki se je zavezal izvesti celoten projekt. Javni sektor ne potrebuje različnih pogodb za različne faze izvedbe projekta. Na ta način se prihrani čas in denar. Naslednja prednost za javni sektor pa je tudi ohranjanje nadzora nad izvajanjem projekta. Do tega je upravičen, kljub temu da se večina nalog prenese v izvajanje zasebnemu partnerju.

Popolnoma se razlikuje pogled na javno zasebna partnerstva z vidika zasebnika. Njegov glavni motivacijski element je dobiček in pridobivanje izkušenj. Že iz te lastnosti se pokaže prva slabost, in to je velika prekoračitev načrtovanih stroškov. To se zgodi, če partnerji v fazi načrtovanja niso bili dovolj pozorni ali niso mogli predvideti določene situacije.

Nastopile so torej pomanjkljivosti, ki jih je potrebno odpraviti. To pa vodi še v eno pomanjkljivost, kajti vsaka dodatna sprememba ali zahteva pomeni dodatne stroške. Več kot je sprememb, večja je skupna pogodbeno vrednost projekta. Vse to pa vodi v podaljšanje roka izvedbe. Iz tega razloga izvajalci velikokrat prekoračijo načrtovani pogodbeni rok. Ena izmed slabosti, ki se lahko pojavi zaradi sofinanciranja, je tudi nepremišljeno razpolaganje s sredstvi. Javni sektor zagotavlja razpoložljiva javna sredstva, ki jih mora zasebni partner smiselno uporabiti. Zgodi se lahko, da je v projektu preveliko vlaganj v gradnjo in projektiranje, premalo sredstev pa je namenjenih vzdrževanju, obratovanju in upravljanju z infrastrukturo. Vendar za to ni kriv zasebni sektor. Morebitni vzrok je lahko tudi slab nadzor javnega sektorja.

Vidimo, da tako kot v vsakdanjem življenju tudi v delovnem okolju pogosto prihaja do napak ali pomanjkljivosti, saj vsega ne moremo pravilno predvideti. Vsi se trudimo, da bi s svojim delovanjem prispevali k skupnemu dobremu. Pomembno je, da ko se pojavijo problemi vsi razmislimo, ali je za to krivo naše delovanje. To spoznanje je pomembno tudi v JZP, kajti tako javni kot zasebni partner sta odgovorna za morebitne napake ali pa za izjemne rezultate. Le na ta način bosta lahko spoznala prednosti in se izogibala slabostim, ki jih lahko povzročata sofinanciranje.

### **3.6 VPLIV GOSPODARSKE IN FINANČNE KRIZE NA JZP**

Pojem kriza pomeni, da gre za situacijo, ki je ne znamo rešiti s sredstvi in postopki, ki jih imamo na voljo. Običajen način delovanja organizacije v tej situaciji je povzročil neustrezno odzivanje na nastale razmere. Najpogostejši vzroki za nastanek krize so neučinkovito obvladovanje tveganj, spregledanje opozorilnih znamenj in človeške napake. Človek se kljub svojim sposobnostim odloča vedno na podlagi razpoložljivih informacij, pri čemer je odločanje podvrženo njegovemu fizičnemu stanju<sup>5</sup> (Pevcin, 2010, str. 90). Navedeni razlogi so v letu 2008 pripeljali do gospodarske in finančne krize, ki je močno vplivala na ekonomsko politiko. Povzročila je padec gospodarske rasti, visoko stopnjo brezposelnosti in višjo inflacijo. V takšnih razmerah je težko živeti, zato je potrebno hitro ukrepati in iskati instrumente, ki bodo pripomogli k ponovni oživitvi gospodarstva.

Tako je Komisija Evropskih skupnosti leta 2009 predlagala, da naj se v ta namen uporabijo javno-zasebna partnerstva. Vključevanje javnih in zasebnih naložb pri izvajanju infrastrukturnih projektov namreč pripomore k ohranjanju gospodarske dejavnosti in večanju gospodarske rasti. V preteklosti se je sistem JZP izkazal za zelo učinkovit in so ga želeli še bolj sistematično urediti. Kriza pa je izredno negativno vplivala na delovanje javno-zasebnih partnerstev. Prišlo je do zmanjšanja razpoložljivosti bančnih in drugih posojil, kar pomeni, da morajo sedaj organizacije veliko več sredstev nameniti razvoju

---

<sup>5</sup> Človek se velikokrat odloča na podlagi trenutnega razpoloženja. V delo ponavadi vloži več truda, če ima več energije. Ko smo utrujeni, velikokrat spregledamo kakšne informacije.

JZP. Banke pa so morale ponovno oceniti stopnjo tveganja glede posojanja denarja partnerjem. V projektih pa so se spremenile tudi ostale stopnje tveganja (Komisija Evropskih skupnosti, 2009).

Vpliv finančne krize na izvajanje projektov je odvisen od tega, v kateri fazi se je projekt takrat nahajal. Poznamo tri faze. Prva je operativna, kjer je izgradnja objekta že dokončana. Zasebni partner skrbi za to, da se storitve nemoteno izvajajo. Naslednja je konstrukcijska faza, v kateri gradnja objekta še ni dokončana in se storitve še ne morejo izvajati. Tretja pa je pripravljalna faza, kjer je partnerstvo že načrtovano in pripravljeno, le fizična dela se še ne izvajajo. Težko je reči, katera faza je najbolj občutljiva, saj finančna kriza prizadene projekte JZP najprej tam, kjer so njegove šibke točke in obstaja največ nevarnosti, da se projekt ne bo izpeljal, kot je bilo načrtovano. Tveganje uresničitve se torej opredeli na podlagi nevarnosti in šibkih točk (Burger, 2009, str. 5–6).

*Tveganje uresničitve =  $f(\text{nevarnosti, šibke točke})$*

Nevarnosti pomenijo verjetnost, da se pojavi negativen dogodek v prihodnosti (npr. prekomerno povečanje stroškov ali zadolževanje). Šibka točka je točka ranljivosti in se od države do države razlikuje. Šibke točke partnerstev se kažejo v stopnji pripravljenosti sodelovanja z drugimi partnerji. Sodelovanje v projektih je zelo zaželeno, saj se na ta način lahko preprečijo nevarnosti, ki bi ogrozile izvajanje projekta. Ravno zato moramo biti pri vodenju projekta izjemno pozorni na porazdelitev tveganj. Glavni cilj je, da bi dejanski rezultat čimbolj približali pričakovanemu izidu. Funkcija nam pove, da moramo pri uresničitvi projekta upoštevati tako nevarnosti, ki lahko prizadenejo projekt v prihodnosti, kot tudi šibke točke projekta. Na primer: V projektih JZP, katerih predmet so cestninske ceste obstaja nevarnost, da pride do zmanjšanja obsega prometa. Omenjeno tveganje je prisotno le, če obstajajo šibke točke (minimalni prihodki ali pomanjkanje prometa), ki povzročijo, da se mora zasebni partner soočati s tem problemom (Burger, 2009, str. 5–6).

Finančna kriza je dokazala, da se javno-zasebna partnerstva v tem času zaradi nešteto prisotnih tveganj ne morejo dobro izvajati. Poti, po katerih lahko finančna kriza prizadene JZP, so naslednja (Burger, 2009, str. 6–8):

- pritisk na obrestne mere: v času finančne krize obrestne mere padejo na zgodovinsko nizek nivo, saj so povečajo stopnje državnih obveznic;
- zmanjšanje posojil: poleg tega, da se poveča cena kreditov, se hkrati zmanjšajo tudi možnosti za pridobitev posojila. Banke so v tem času bolj previdne pri podaljševanju posojil in spremljanju propadov zavarovalnic. Pogosto se zgodi, da banke želijo odobriti podaljšanje posojila, a imajo podjetja premajhen kapital. Zmanjšanje razpoložljivih posojil najbolj prizadene partnerstva v pripravljalni fazi, ker še nimajo sklenjenega dogovora s finančno institucijo. Projekti v višjih fazah so prav tako lahko v nevarnosti, če potrebujejo dodatne finance;
- denarni tok: nanj vpliva predvsem upočasnitev gospodarske rasti, saj manjše povpraševanje po storitvah zmanjšuje možnosti odplačevanja dolga in ustvarja manjšo dobičkonosnost. Na primer pri avtocestah nižja gospodarska rast povzroča

nižje prihodke od pobiranja cestnin. Ta vpliv finančne krize najbolj prizadene partnerstva v pripravljalni in operativni fazi. V prvi fazi zmanjšanje lahko ogrozi izvedljivost projekta. V drugi pa zmanjšan denarni tok vpliva neposredno na zasebnega partnerja, če je ta odvisen od pristojbin, ki mu jih prinaša infrastruktura;

- nepredvidljivo gibanje menjalnega tečaja: lahko vpliva na bilanco stanja in sposobnosti odplačevanja dolga, če ima zasebni partner velik zunanji dolg. V nekaterih državah je to nemogoče zaradi odsotnosti trgov valut, spet drugje pa partnerji preveč podcenjujejo tveganje, ki je povezano s spreminjanjem menjalnega tečaja. Na ta način lahko kriza vpliva najbolj na partnerstva v pripravljalni in operativni fazi.

Opazimo lahko, da je trenutno težko dalje razvijati projekt, ker se je zadolževanje zelo povečalo. Roki vrnitve dolga pa so se skrajšali. Nekoč tekoče izvajanje projektov se sedaj zaradi gospodarske krize sooča s številnimi težavami. Iz tega razloga so se države odločile, da bodo zmanjšale število projektov ali pa bodo projekte začasno ustavile. Nekateri državni organi so tako uvedli podporne ukrepe, med katere sodijo tako državne poroštvne sheme (ki so uporabne v Franciji in Belgiji) kot tudi novi instrumenti financiranja v javnem sektorju (uporabljajo jih v Veliki Britaniji, Franciji in Nemčiji). Vlade si prizadevajo povečati vlogo javno-zasebnih partnerstev pri naložbah, saj se zavedajo, da javne finance še dolgo ne bodo stabilne. V ta namen je Komisija na zasedanju Evropskega sveta 11. in 12. decembra 2008 sprejela Začasni okvir Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja. V njem so zapisane tudi določbe, ki se nanašajo na javno-zasebna partnerstva. Predvsem v smislu pomoči v času krize (Komisija Evropskih skupnosti, 2009). »Reakcija na krizo, ki je bila zagotovljena z uporabo instrumentov na ravni Skupnosti, je po mnenju Evropske Komisije ocenjena kot hitra, fleksibilna in izdatna. Dopolnjujejo jo povečana posojilna dejavnost, podpora za dostop do virov financiranja in javno-zasebna partnerstva pod okriljem Evropske Komisije.« (SVREZ, 2010, str. 3).

### **3.7 USTVARJANJE DODATNE VREDNOSTI**

Pojem »ustvarjanje dodatne vrednosti« pomeni, da mora javni sektor za vloženi denar dobiti zadovoljive rezultate. Po tem načelu naj bi projekti JZP dosegali boljše rezultate kot bi jih s tradicionalno obliko dosegel javni projekt. Na ta način lahko država z isto količino finančnih sredstev doseže boljše rezultate (Pintar, 2009, str. 71).

Iz teh razlogov je pomembno, da se »ustvarjanje dodatne vrednosti« preveri že pred začetkom izvajanja projekta. Ocenimo jo lahko na tri načine. V prvem se preveri, ali je celoten program sploh primeren za izvedbo z javno-zasebnim partnerstvom. V drugem načinu se preveri, kako bi bilo, če bi se projekt izvedel na tradicionalen način, in kako bi bilo, če bi se izvedel z JZP. Do tretje možne ocenitve »ustvarjanja dodatne vrednosti« pa pride, če se partnerja ne moreta dogovoriti o ceni in kvaliteti storitev, ki se bodo izvajala v projektu. Vidimo, da se »ustvarjanje dodatne vrednosti« uporablja velikokrat za samo

ocenitev projekta. Tako se strokovnjaki lažje odločijo, ali bodo projekt izvedli z JZP ali ne. Pri odločanju uporabijo tudi Primerjalnik javnega sektorja (PJS). Uporabimo ga, kadar želimo izračunati, koliko bi nas projekt stal, če bi ga izvedli v tradicionalni obliki in ne z uporabo JZP. PJS se osredotoča predvsem na finančne tokove in prenesena tveganja, pri čemer je potrebno omeniti, da v tradicionalnih (javnih) projektih tveganja niso vključena v ceno. Posledično se velikokrat zgodi, da se zaradi nepravilno porazdeljenih tveganj prekoračijo stroški. Iz tega razloga morajo države izračunati povprečne prekoračitve javnih projektov in jih vključiti v PJS. Na ta način je primerjava izračunov bolj realna. Kadar javnemu sektorju primanjkuje denarja za samostojno izvajanje projekta, se vedno izvede izračun projektov na tradicionalen način in s PJS. Rezultati pa so v teh primerih pokazali majhne razlike, ki jih vidimo v tabeli 2 (Pintar, 2009, str. 72–74).

**Tabela 2: Ocena projekta z Primerjalnikom javnega sektorja (PJS) in po načinu JZP**

Projekti bolnišnic	PJS (v milijonih £)	JZP (v milijonih £)	Razlika (v %)
Swindon and Marlborough	1311,3	1310,6	0,05
Kings Healthcare	2960,1	2959,2	0,03
St. George`s Healthcare	566	565,4	0,11
South Durham	674,8	671,8	0,44
Hereford Hospitals	692,6	685,1	1,08

Vir: Pollock et. al v Pintar (2009, str. 74)

V državnem infrastrukturnem planu Velike Britanije je zapisano, da ima vlada namen pregledati delovanje agencij, pri čemer bi rada ugotovila, ali lahko s širšo reformo ustvari dodatno vrednost. To bi lahko storili na naslednje načine (HM Treasury, 2010, str. 31):

- Zahtevali bi lahko, da železniško omrežje prispeva 21 % dobička državi v obdobju 2013–2014. Sir Roy McNulty<sup>6</sup> je v študiji preveril vse možne elemente, ki prispevajo k celotni stroškovni strukturi. Dejal je, da bi se na ta način lahko izboljšala vrednost za denar z vidika potnikov in davkoplačevalcev. Tako bi v tem času lahko nadaljevali s širitvijo zmogljivosti in povečevanjem zadovoljstva potnikov.
- Agencije za avtoceste bi lahko prihranile £ 240 z bolj natančnim pisanjem oz. upravljanjem pogodb.

V primeru, da bi hitro in učinkovito ustvarili visoko dodatno vrednost, bi lahko država ali lokalna skupnost te prihranke vlagala tudi v druge, nove infrastrukturne projekte. To bi lahko dosegla že z na primer boljšim načrtovanjem pogodbe (HM Treasury, 2010, str. 31).

---

<sup>6</sup> Sir Roy McNulty je bil v letu 2010 imenovan za predsednika v raziskavi, ki govori o tem, kako doseči boljše vrednost za denar pri londonskih železnicah. Pred tem je bil tudi predsednik državnega letalskega prometa in tudi direktor Short Brothers plc.

## **4 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V SLOVENIJI**

### **4.1 KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED**

O razvoju javno-zasebnih partnerstev v Sloveniji je težko govoriti, saj gre za mlado državo, ki na tem področju še ni dovolj izkušena. Zgodovinski razvoj JZP lahko prikažemo zgolj skozi pogodbene oblike, s katerimi se sklepajo partnerstva. To se povezuje z izvajanjem javnih služb. Leta 1860 so se mariborske mestne oblasti pričele zavzemati za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin. V ta namen je bila podeljena prva koncesija na slovenskih tleh. Podelili so jo bavarskemu podjetniku. Tako so leta 1870 zasvetile v Mariboru prve svetilke. Ta podjetnik je bil predhodnik današnje Plinarne Maribor, d. o. o. Že v socialistični Jugoslaviji so opustili koncesije in se do osamosvojitve Slovenije niso uveljavile. Bežno so se omenjale v drugih zakonih (o tujih vlaganjih, o zavodih ter v Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti). Opazimo lahko, da se koncesije v tem času ne uporabljajo več pri upravno-političnih službah (kot so jih včasih uporabljali za pobiranje davkov), ampak bolj pri gospodarskih službah, kot so železnice in elektrogospodarstvo (Mužina, 2004, str. 44–46). Od druge svetovne vojne pa vse do leta 1980 so države same financirale izgradnjo infrastrukturnih objektov s proračunskimi sredstvi ali pa so se preko proračuna zadolževale. Sledila je svetovna dolžniška kriza. Države niso bile sposobne obnavljati kreditov in zagotavljati novih finančnih sredstev. Reševanje finančne problematike jih je pripeljalo do povezovanja zasebnega in javnega sektorja.

Leta 1991 se je Slovenija osamosvojila. V naslednjih letih je država predolgo odlašala s predlogom zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Ministrstva projektov niso podpirala ne na pravni in ne na finančni način. Projekte javno-zasebnega partnerstva je bilo težko izpeljati, ker ni bilo določene strategije in pravil, ki bi urejale delovanje. Kljub temu pa je leta 1994 Mestna občina Maribor sprejela odlok o koncesiji za čiščenje odpadnih voda. Tako so čez 4 leta podpisali koncesijsko pogodbo s projektnim podjetjem Aquasystems in v partnerstvu z njim zgradili čistilno napravo.

Vse do leta 2004 je bilo izvajanje projektov JZP nekoliko zanemarljivo. Tega leta je Slovenija vstopila v Evropsko unijo. S tem se je zavezala, da bo dosegala zahtevane standarde, kar pa pomeni za državo dodatne finančne vložke. Z vstopom je tedanja vlada (2004–2008) pričela vključevati v proračun finančna sredstva zasebnega sektorja. Slovenija kot članica EU pa je dolžna upoštevati vire zasebnika.

Šele konec leta 2006 je Državni zbor RS sprejel krovni zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Dokument natančno opredeljuje področje JZP in ga povezuje z drugimi zakoni, ki se nanj nanašajo. Pozno sprejetje zakona nam pove, da partnerstva niso mogla zaživeti kar 15 let. To je eden izmed razlogov, da smo na tem področju še čisto na začetku in o konkretnem razvoju žal ne moremo govoriti. Lahko pa potrdimo, da je

sprejetje zakona bolj formalno povežalo zasebni in javni sektor. Interesi za sodelovanje so namreč obstajali že prej.

Že ob vstopanju v Evropsko monetarno unijo (EMU) smo se zavzemali za vpeljavo javno-zasebnega partnerstva. Slovenija kot članica Evropske unije ne bi smela imeti problemov<sup>7</sup> pri projektnem financiranju infrastrukture. Dejstvo, da smo majhna država s posledično majhnim gospodarstvom, še ne pomeni, da nismo zmožni dobro izvesti nekaj velikih projektov (Jus, 2005, str. 528). Bolj kot za urejanje zdravstva in šolstva slovenske občine partnerstva uporabljajo predvsem na naslednjih področjih: odpadki, pogrebna in pokopališka dejavnost, distribucija zemeljskega plina, oskrba s pitno vodo ter vzdrževanje občinskih cest. Eden izmed pomembnih in aktualnih projektov, ki se je izvedel na ravni občine, je tudi izgradnja stadiona Stožice v Ljubljani. Ali se projekti izvajajo uspešno ali ne, se bo pokazalo v prihodnjih letih.

## 4.2 PRAVNA PODLAGA

»Leta 2006 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in s tem je Slovenija postala ena redkih držav v Evropi<sup>8</sup> in tudi v svetu<sup>9</sup>, ki so se odločile, da institut javno-zasebnega partnerstva uredijo v krovnem zakonu.« (Ferk, 2008, str. 185). Ostale države v EU partnerstva obravnavajo v obliki priporočil in področnih zakonov. Na ta način institut ni normativno omejen, njegov razvoj pa zaradi tega ni upočasnen. Prav tako je potrebno upoštevati želje zasebnega sektorja. Zanj so značilne hitre in inovativne rešitve, ne pa zapleteni birokratski postopki, za katere se porabi veliko časa. Če manevrski prostor, ki je potreben za pripravo projektov, ni omejen, potem se lahko zagotovi učinkovita konkurenca na področju JZP. Iz tega razloga tudi Komisija Evropskih skupnosti ni bila tako zainteresirana za zakonsko ureditev partnerstev (Ferk, 2008, str. 186).

Odločili so se, da področje partnerstev uredijo z dvema direktivama. Direktiva je pravno zavezujoč akt, saj državljanke zavezuje s cilji, ki jih je potrebno doseči. Na kakšen način jih bo država članica prenesla v svoj pravni red, pa je odvisno od posamezne države. Omenjeno področje urejata dve direktivi o javnem naročanju. Prva je direktiva 2004/18/ES, katere predmet je usklajevanje postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. Natančneje določa pravila (Cajhen, 2010, str. 33):

- na področju uporabe za vse koncesije za javna naročila gradenj, ki jih sklenejo naročniki, če je vrednost 6 242 milijonov evrov ali več;
- tista, ki urejajo oblike in načine objave naročila;
- o naročilih, oddanih s strani koncesionarjev, ki so naročniki, in tistih, ki niso naročniki;

---

<sup>7</sup> Problemi se nanašajo na izpolnjevanje naslednjih pogojev: dokončana tranzicija, privatizacija in razvijanje zasebnega gospodarstva (izkušena, močna podjetja-bodoči sponzorji).

<sup>8</sup> Zakon o JZP imata tudi Grčija in Poljska.

<sup>9</sup> Ureditev na Mauriciusu vsebuje Zakon o JZP.

- glede natečajnih pravil;
- v zvezi s statističnimi obveznostmi, izvedbenimi pooblastili in končnimi določbami.

Druga je direktiva 2004/17/ES, ki ureja postopke naročil s strani naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetskem in poštnem sektorju. V naslednjih treh členih opisuje pravila, ki se nanašajo na javno-zasebna partnerstva (Cajhen, 2010, str. 33):

- člen 18: koncesije za gradnje in storitve;
- člen 19: javna naročila, oddana zaradi nadaljnje prodaje ali dajanja v najem tretjim osebam;
- člen 23: naročila, oddana povezanemu podjetju, mešanemu podjetju ali naročniku, ki je del mešanega podjetja.

Zgoraj omenjeni evropski direktivi sta glavni pravni podlagi za sprejem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu v Sloveniji. Omenjeni zakon je razdeljen na devet delov, ki zajemajo naslednje vsebine:

- splošni del: v njem so zapisane splošne določbe, opredeljeni izrazi, pojasnjen namen zakona, načini spodbujanja JZP, temeljna načela in institucionalizacija JZP;
- oblike JZP: zajemajo pogodbeno in statusno partnerstvo;
- postopek JZP: ločimo ga na predhodni postopek, akt JZP, javni razpis, izbira izvajalca in pravica do pravnega varstva, podelitev in izvrševanje javnega pooblastila, nastanek razmerja, dolgotrajnost razmerja, izvajanje JZP;
- koncesije gradenj: poglavje zajema opredelitev, javni razpis in izbiro koncesionarja, razmerja s tretjimi osebami, koncesijsko pogodbo, subsidiarno uporabo pravil partnerstva;
- koncesije storitev;
- posebnosti statusnega partnerstva: v poglavju so pojasnjene oblike in uporaba, javni razpis, pravnoorganizacijske oblike oseb, posebnosti izbora v primeru partnerstva s prodajo deleža, posebnosti izbora v primeru partnerstva z nakupom deleža, nelastniški vložki oseb zasebnega prava, uporaba predpisov, pogodba o statusnem partnerstvu, prenehanje statusnega partnerstva, prenehanje izvajalca statusnega partnerstva;
- nadzor;
- pravo, ki se uporablja za reševanje sporov.

Zakon je bil napisan z dvema namenoma. Prvi namen je omogočanje zasebnih vlaganj v javne projekte ter zagotavljanje učinkovitega izvajanja javnih gospodarskih in drugih služb. Potrebno je zagotoviti tudi javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Drugi namen pa je zagotavljanje preglednih, poštenih, nediskriminacijskih in konkurenčnih oblik JZP. Opazimo lahko, da je bil zakon napisan predvsem zato, da bi ga ljudje znali pravilno uporabljati v praksi. Iz tega razloga je tudi napisan bolj splošno, kar pa ni zelo značilno za slovensko zakonodajo. Vse to kaže, da si je zakonodajalec prizadeval, da bi se JZP pričela čimbolj razvijati. Javni sektor pa je s sprejetjem tega zakona pridobil pravno podlago, na katero se uslužbenci lahko sklicujejo pri opravljanju



svojega dela. Na primer: v 8. členu ZJZP je zapisano, da se javno naročilo gradnje lahko izvede le, če je ocenjena vrednost višja od 5 278 000 €. V tem primeru postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP.

Poleg Zakona o javno-zasebnem partnerstvu pa to področje urejajo tudi naslednji zakoni:

- Zakon o gospodarskih javnih službah,
- Zakon o javnih financah,
- Zakon o zavodih,
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Pri zgoraj naštetih zakonih pa so se sčasoma že pokazale določene pomanjkljivosti. Tako so avgusta 2010 na Ministrstvu za javno upravo sprejeli predlog novega zakona o negospodarskih javnih službah, ki so ga poimenovali Predlog zakona o opravljanju dejavnosti splošnega pomena<sup>10</sup> (ZIDSP) na področju negospodarskega sektorja. »Zakon določa, da država oziroma samoupravna lokalna skupnost zagotavlja izvajanje dejavnosti splošnega pomena z ustanovitvijo javnega zavoda, s podelitvijo koncesije zasebnemu zavodu ali drugi pravni in fizični osebi ali s sofinanciranjem dejavnosti pravnih ali fizičnih oseb.« (MJU, 2011, str. 2). Vidimo, da se »novi zakon« povezuje z JZP na področju koncesij ter javnih zavodov kot ene izmed statusnih oblik<sup>11</sup> partnerstev.

Podrobneje ZIDSP ureja javne zavode v svojem drugem poglavju. Javni in zasebni zavod ureja kot pravni osebi, ki opravljata neprofitno dejavnost, torej dejavnost splošnega pomena. Statusna oblika zavoda se določi s področnim zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Zakon loči med javnim zavodom z omejeno in neomejeno odgovornostjo. Pri preoblikovanju javnih zavodov se ZDISP sklicuje na določbe ZJZP. Pri tem so še posebej pomembni členi od 141. do 144. člena. Zadnji določa, da se določila člena lahko uporabljajo tudi za preoblikovanje javnih in gospodarskih zavodov. Z uporabo teh določb se lahko javni zavodi preoblikujejo v gospodarske družbe.

V tretjem poglavju želijo povsem na novo urediti celotno področje koncesije. Po ZIDSP se koncesija lahko podeli pravni ali fizični osebi le takrat, ko država ali lokalna skupnost iz objektivnih razlogov ne more sama zagotoviti izvajanja dejavnosti splošnega pomena. S koncesijami naj bi se javna mreža le izpopolnjevala. Tako bi se preprečilo podeljevanje koncesij, ki nimajo povezave z izvajanjem javne službe. V Zakonu o javnih gospodarskih službah je zapisano, da se koncesija lahko podeli pravni ali fizični osebi, ki izvaja gospodarsko javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu, pri čemer lahko vključuje zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (MJU, 2011, str. 2–3).

---

<sup>10</sup> Dejavnost splošnega pomena je dejavnost, ki jo v javnem interesu zagotavlja ali sofinancira država ali samoupravna lokalna skupnost.

<sup>11</sup> Več o oblikah JZP v poglavju 4.3.

Vidimo, da bi se s sprejetjem ZDISP podelitev koncesije strogo omejila, in menim, da bi se tudi zmanjšalo število podeljenih koncesij. ZDISP bi prav tako določil obdobje veljavnosti koncesije, to bi bilo 30 let. Ta podatek do sedaj ni zapisan v nobenem od omenjenih zakonov. Znan je le iz pogodb JZP. Naslednja novost bi bila tudi, da mora imeti koncesionar sedež v Sloveniji, če to ni v nasprotju s predpisi, ki to prepovedujejo. Tako bi bila javni zavod in koncesionar v enakem položaju, saj za oba subjekta uporabljajo enake določbe za opravljanje nadzora<sup>12</sup>. ZJZP le določa, da se morajo v evidenci pogodb o javno-zasebnem partnerstvu voditi vsi pomembni podatki za razmerje in plačila, med katere tudi uvršča sedež dejavnosti (če je izvajalec fizična oseba).

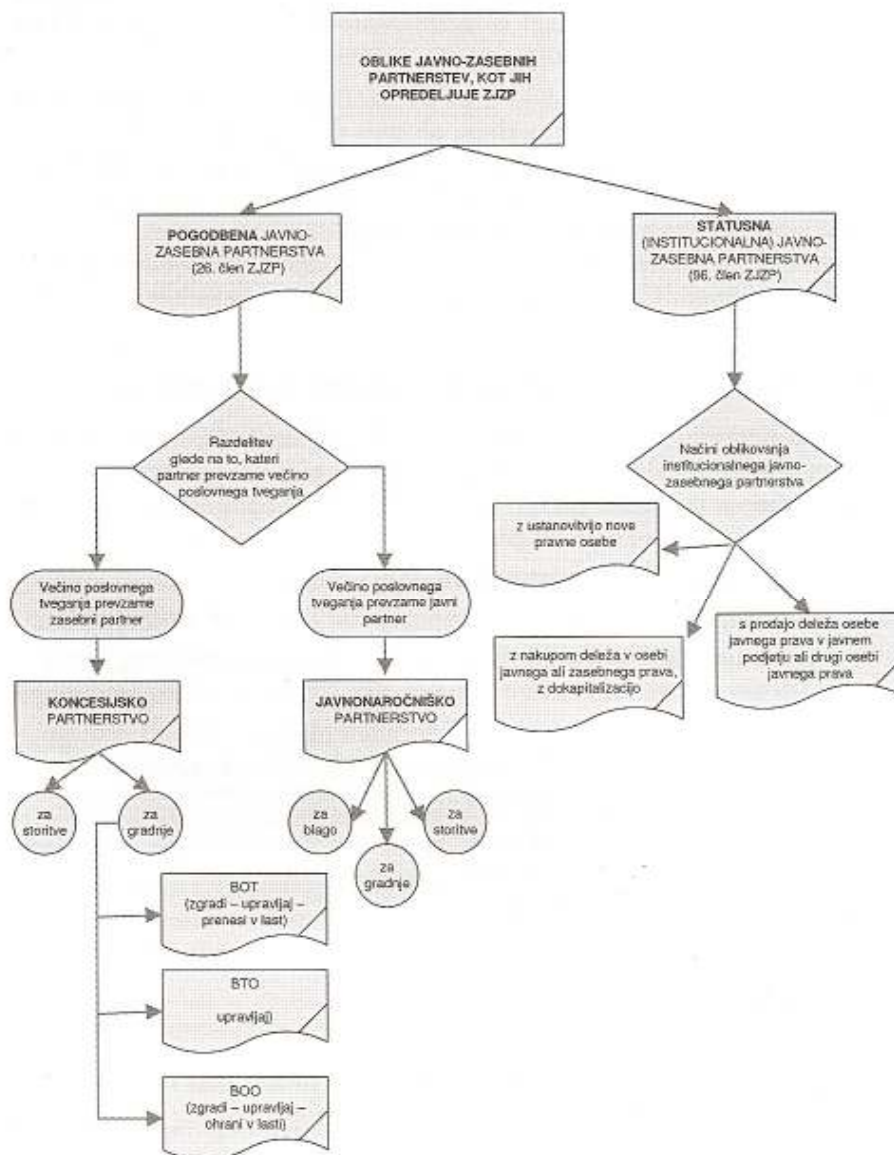
Do omenjenih novosti jih je pripeljala ugotovitev, da so dejavnosti javnih služb napačno urejene. Nekateri odnosi so po nepotrebnem različno urejeni, spet drugi so prezrti (npr.: metodologija oblikovanja cen) ali pa celo pretirano poenoteni, saj se niso upoštevale nekatere razlike oz. izjeme. Javni zavod se je pričel uporabljati preveč univerzalno (za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, šolstvo, kulturo, znanost, javno obveščanje itd.). Zaradi premajhnih upravljalnih razlik se je pričel povečevati politični vpliv, namesto da bi pridobivali na večji strokovni odgovornosti, avtonomiji in ustvarjalnosti izvajalcev. Na račun avtonomije zavodov so kontrolirali stvari, ki jih ne bi bilo treba. Nujno potrebnih stvari, kot je poslovanje, pa niso nadzorovali (MJU, 2011, str. 10).

---

<sup>12</sup> V povezavi s tem mislimo nadzor nad zakonitostjo dela, nad izvrševanjem predpisov, nad kakovostjo dela in tudi finančni nadzor. Vse to naj bi zagotovilo spoštovanje temeljnega načela enakosti v položajih izvajalcev dejavnosti splošnega pomena.

## 4.3 OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Slika 3: Delitev oblik javno-zasebnih partnerstev po veljavnem zakonu



Vir: Ferk, 2008, str. 216

Skladno s slovensko zakonodajo se javno-zasebna partnerstva lahko izvajajo kot statusna in pogodbeno partnerstva. *Statusno partnerstvo* se lahko vzpostavi na tri različne načine. Kot prvo lahko javni in zasebni partner ustanovita nov subjekt (pravno osebo). Naslednji način je, da ena oseba javnega prava proda delež drugi osebi javnega ali zasebnega prava. Tretji način pa je, da javni partner kupi delež v osebi javnega ali zasebnega prava. *Pogodbeno partnerstvo* zajema javno-naročniško in koncesijsko razmerje. V prvem je

predmet razmerja naročilo blaga ali izvedba gradnje ali storitve. Poteka med naročnikom in dobaviteljem ali izvajalcem projekta. V koncesijskem razmerju pa država (ali lokalna skupnost) podeli pravico izvajanja javne gospodarske službe ali druge dejavnosti v javnem interesu fizični osebi, pri čemer država nastopa kot koncendent<sup>13</sup>, fizična oseba pa kot koncesionar<sup>14</sup> (Brezovnik, 2010, str. 10–11).

Iz slike 3 je razvidno, da se te koncesije lahko podeljujejo za gradnje ali pa za storitve, pri čemer moramo omeniti, da se koncesije v Sloveniji podeljujejo predvsem za storitve. To dokazujejo statistični podatki, ki zajemajo število podeljenih koncesij tako na ravni lokalnih skupnosti kot na ravni ministrstev. Tabela 3 prikazuje, da se je v letih od 2007–2009, na ravni občin, vsako leto podelila le ena koncesija gradenj in v povprečju kar 328 drugih koncesij letno. Podatki dokazujejo, da je v teh letih v Sloveniji gradbeništvo izredno upadlo.

**Tabela 3: Število podpisanih koncesijskih aktov v občinah brez vključenih zdravstvenih koncesij**

VRSTA PRAVNEGA AKTA	ŠTEVILO		
	2007	2008	2009
Koncesijska pogodba	256	367	361
Koncesija gradnje	1	1	1

Vir: Ministrstvo za finance (2009, str. 6)

Največ koncesij se podeljuje na področju komunalne, vodovodne in energetske dejavnosti. Ker pa je za Slovenijo značilno staranje prebivalstva, se veliko koncesij podeli tudi v pogrebni in pokopališki dejavnosti. Podrobnejši podatki so prikazani v tabeli 4.

**Tabela 4: Število podeljenih koncesij, v občinah, po dejavnosti**

VRSTA DEJAVNOSTI	ŠTEVILO
Odpadki	68
Distribucija zemeljskega plina	66
Oskrba s pitno vodo	65
Pogrebna in pokopališka dejavnost	55
Distribucija toplote	14
Žičniške naprave	13
Javna razsvetljava	12
Vzdrževanje javnih zelenih površin	9
Oglaševanje	5

<sup>13</sup> Koncendent je tisti, ki podeli koncesijo. Torej v primeru JZP je to javni partner.

<sup>14</sup> Koncesionar je oseba, kateri je bila koncesija podeljena in ki v koncesijskem obdobju izvaja projekt JZP (zasebni partner).

Športni objekti	1
-----------------	---

Vir: lasten

Prav tako je iz tabele 5 razvidno, da se je v proučevanih letih največ koncesij podelilo Ministrstvu za okolje in prostor, kar potrjuje prejšnjo ugotovitev, saj med delovna področja na tem ministrstvu uvrščamo tudi odpadke, industrijsko onesnaževanje ter investicije v komunalne in vodne infrastrukture.

**Tabela 5: Število podeljenih koncesij po ministrstvih**

MINISTRSTVO	ŠTEVILO		
	2007	2008	2009
Ministrstvo za finance	/	/	57
Ministrstvo za gospodarstvo	205	221	241
Ministrstvo za okolje in prostor	652	652	790
Ministrstvo za pravosodje	/	/	/
Ministrstvo za promet	51	94	83
Ministrstvo za notranje zadeve	/	/	/
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	14	28	29
Ministrstvo za šolstvo in šport	15	16	23
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	189	255	411
Ministrstvo za zdravje	289	320	480
Ministrstvo za obrambo			
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	152	155	167

Vir: Ministrstvo za finance (2009, str. 76)

Prav tako lahko partnerstvo sklenemo tudi s tremi različnimi tipi pogodb koncesij gradenj. To so BOT, BTO in BOO. V teh primerih gre za večje infrastrukturne projekte, kjer se na novo gradi ali obnavlja javna infrastruktura, ki je namenjena izvajanju javne službe. Projekti se med seboj lahko razlikujejo po vsebini, tveganjih in prenosu lastninske pravice. Iz tega razloga poznamo tudi več oblik partnerstev. Pogodbo lahko sklenemo po BOT (build-operate-transfer) modelu, v katerem se zasebni partner s podpisom zaveže, da bo zgradil infrastrukturo, jo upravljal in nato vzdrževal. Pogodba se sklene za čas 15–30 let. V tem času ima zasebnik pravico zaračunavati storitve uporabnikom, saj si mora pokriti nastale stroške. Javni partner kljub vsemu ostane lastnik infrastrukture. Njegova naloga je, da finančno pomaga zasebniku. Gre za projekte, ki povzročajo visoke stroške. Po preteku določenega obdobja infrastrukturni objekt preide nazaj v roke javnega partnerja.

Ta lahko izbere novega koncesionarja ali pa sam upravlja z objektom. Dober primer te oblike je projekt izgradnje čistilne naprave v Mariboru<sup>15</sup>. Za obliko BTO (build – transfer - operate) se odločimo, če želimo, da javni partner takoj po izgradnji infrastrukture postane lastnik. Kljub temu lahko zasebnik z njo upravlja še določeno obdobje. BOO (build-own-operate) oblika je zelo podobna obliki BOT. Razlikuje se le po tem, da ostane zasebnik ves čas lastnik infrastrukture (Ferk, 2008, str. 258–261).

#### **4.4 POLOŽAJ SLOVENIJE V EU NA PODROČJU JZP**

Slovenija je ena izmed mlajših držav v Srednji in Vzhodni Evropi in je s razvojem javno-zasebnih partnerstev še bolj na začetku. To je eden izmed razlogov, da se v državi partnerstva uveljavljajo počasi. To dokazuje tudi tabela 6, ki prikazuje, v kateri fazi razvoja je javno-zasebno partnerstvo v posamezni državi. Primerjava zajema le države srednje in vzhodne Evrope. Iz tabele lahko razberemo, da so se partnerstva v Sloveniji uveljavila predvsem na vodovodnem področju. Z uporabo instituta JZP smo zgradili številne čistilne naprave, ki so še sedaj v obratovanju. V državi pa potekajo tudi diskusije o vpeljavi partnerstev na cestno področje. Govora je o gradnji dveh novih razvojnih osi, to sta osi 3 in 3A. Načrtovano je, da bi se 3. razvojna os pričela na severni meji z Republiko Avstrijo, nadaljevala čez Koroško in Savinjsko regijo do avtoceste Koper – Šentilj (A1), nato pa še skozi Dolenjsko regijo vse do meje z Republiko Hrvaško. 3. A razvojna os bi potekala od Škofljice do Petrine oz. do meje z Republiko Hrvaško. Izgradnja naj bi bila razdeljena na tri dele: severni, osrednji in južni. Izvajala pa bi se z javno-zasebnim partnerstvom, za katerega je predlagan DBFO model. Strokovnjaki še vedno proučujejo izvedbo projekta, kajti problem predstavljajo prekratki cestni odseki in premajhno število prometa. Potemtakem uvedba cestnin ne bi bila smiselna (Društvo za ceste JV Slovenije, 2011, str. 12–112). Iz tabele je prav tako razvidno, da je Slovenija ena izmed manj aktivnih držav na področju JZP. Tudi Ukrajina in Litva nista med najbolj aktivnimi, vendar v teh dveh državah vsaj potekajo razprave o izpeljavi projektov z JZP na več področjih. Izmed proučevanih držav ima Madžarska največje število izpeljanih projektov. Največ projektov v teku in izredno veliko diskusij pa poteka v Češki. Pridobljeni statistični podatki kažejo, da ima Slovenija v primerjavi z večino evropskih držav dokaj slabo aktivnost na področju javno-zasebnega partnerstva. Razlogi za nastalo situacijo izhajajo predvsem iz razvoja države. Pred osamosvojitvijo je bila Slovenija del socialistične Jugoslavije, kjer je bil razvoj JZP onemogočen. Vendar tudi kasneje v samostojni Republiki Sloveniji vlada ni kazala interesa za razvoj JZP. Vse do leta 2004, ko je država postala članica EU je bil razvoj zanemarljiv. S priključitvijo EU pa je vlada bila prisiljena upoštevati smernice Unije in tako podpirati partnerstva. Seveda pa se je v teh letih v državi okrepila tudi finančna in gospodarska moč. Slab razvoj partnerstev dokazuje tudi naslednja tabela (Tabela 7), v kateri so na kratko opisane izkušnje posameznih držav članic Evropske unije. Tako vsebina govori večinoma o najbolj znanem projektu v državi, najpogostejši obliki

---

<sup>15</sup> Več o tem v poglavju 6.1.

partnerstva, najbolj dejavnemu sektorju v državi ali pa omenja letnice, ki so pomembne za partnerstva v posamezni državi. Iz tabele lahko razberemo, da ima večina držav članic že omenjen kakšen projekt, ki se je izkazal za uspešnega ali neuspešnega. Če pogledamo na raven Slovenije, vidimo, da je le omenjeno, da so projekti v teku, vendar za to v državi ni dovolj denarja. Tako kot v Sloveniji je tudi v večini proučevanih držav najpogosteje uporabljena oblika JZP koncesija. Na sorodni ravni s Slovenijo se nahaja Poljska, kjer je omenjen le en neuspešen projekt. Informacija se sklada s podatki iz tabele 6, saj vidimo, da v državi teče le en projekt oz. je že zaključen. Izmed vzhodnih evropskih držav se je v prejšnji tabeli izkazala kot najbolj aktivna Madžarska, kar kaže na to, da je država res nekoliko razširila področje JZP v štirih letih. Še hitreje in uspešneje pa se partnerstva širijo v Veliki Britaniji, Franciji in Španiji. Pridobljeni podatki kažejo, da postaja Slovenija vedno bolj aktivna na področju partnerstev, kar pa še vedno ni veliko v primerjavi z ostalimi državami članicami EU.

**Tabela 6: Aktivnost držav Srednje in vzhodne Evrope na področju JZP**

SEKTOR / DRŽAVA	ceste	železnice za tovorni promet	mestne železnice	letališča	pristanišča	oskrba z vodo in odvoz odpadkov	stanovanjski objekti	nastanitveni objekti	obramba	zdravstvo	zaporji	šolstvo	šport in prosti čas
Bolgarija	2			3	2	3							
Češka	2	1	1	1			2	2	1	2	1	1	2
Estonija	1		1				3		1	1		3	
Madžarska	3		1	1			3	3		2	3	3	2
Latvija	2					1	3	1		1	1	1	
Litva		1	1			1				1		1	2
Poljska	3	1	1	1			1	1		1	1	1	1
Romunija	3			1		3	2			2			2
Slovaška	2			1		1	1	1		1			1
Slovenija	1					3							
Ukrajina	2	1		1	1	1							

Vir: PricewaterhouseCoopers (2008, str. 4)

- 1- Potekajo razgovori
- 2- Projekti v teku
- 3- Število projektov v teku, nekateri že zaključeni

JZP V EVROPI – IZKUŠNJE POSAMEZNIH DRŽAV	
BOLGARIJA	Prva podeljena koncesija v vzhodni Evropi za Sofia Water and Wastewater projekt, ki je veljala kar za 15 let. Projekt je bil zaključen leta 2000.
ČEŠKA	Znana po spodletelem BOT projektu, ker se je plačevanje cestnin izkazalo za neuspešno. Aktivni so na energijskem, telekomunikacijskem, vodnem in komunalnem sektorju.
FRANCIJA	Ima dolgo tradicijo JZP. Z JZP gradijo tunele in druge cestne povezave. Dobro znan je tudi projekt iz visoko hitrostnih povezav (Lyon- Turin). Največ uporabljajo koncesije. Aktivni so na vodnem sektorju.
NEMČIJA	Že v preteklosti je uporabljala vire zasebnika v cestnih projektih (tunel Warnow). V projektih se odločajo za koncesije in BOT sheme.
GRČIJA	Znana dokončana projekta sta Sparta Airport in Athens ring road.

**Tabela 7: Izkušnje evropskih držav na področju JZP**



MADŽARSKA	V državi si prizadevajo razširiti področje JZP. Izpeljanih je bilo nekaj projektov na cestnem področju (npr.: M5 BOT project).
ITALIJA	Aktivni so na vodnem in energijskem sektorju. Pogosta je uporaba koncesij.
POLJSKA	Zakoni in davki ovirajo razvoj JZP. Znan projekt je prva cestninska avtocesta (A4 Katowice – Krakow).
ROMUNIJA	Leta 2000 so sklenili koncesijsko pogodbo, s francoskim podjetjem za obnovo vodovoda in kanalizacije v Bukarešti.
SLOVENIJA	ERBD pomaga pri naložbah v državno cestno omrežje. Najbolj uporabljena oblika so koncesije.
ŠPANIJA	Na področju JZP nimajo veljavne pravne podlage. Uporabljajo koncesije. Aktivni so na cestnem, železniškem in zdravstvenem sektorju ter na področju odpadkov.
VELIKA BRITANIJA	Leta 1992 so uvedli Zasebno finančno iniciativo. Poraba javnega denarja je postala smotrnejša z uporabo JZP. Leta 2000 so ustanovili Partnerships UK, ki promovirajo JZP. Partnerstva so se dobro razvila tudi na lokalni ravni.

Vir: Grimsey et al. (2004, str. 4–6)

## 5 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA V VELIKI BRITANIJI

### 5.1 KRATEK ZGODOVINSKI PREGLED

Mešanje javnih in privatnih interesov je bilo ključnega pomena pri vzponu Anglije kot glavne pomorske sile v času Španske vojne (1585–1603). Takrat sta bila njihova glavna cilja delitev bogastva<sup>16</sup> in manjšanje španskega vpliva na Nizozemskem. Mornarja, Sir Francis Drake in Sir Walter Raleigh, sta bila financirana s strani vplivnih trgovcev in aristokratskih lastnikov zemljišč. Vsi skupaj so bili glavni igralci na tem področju. Javni in zasebni interesi so bili že takrat zelo pomešani. Število kraljevih ladij je bilo neprimerno manjše od števila privatnih ladij. Na primer v angleški floti, ki je premagala špansko armado leta 1588, je bilo 163 od 197 ladij v privatni lasti. Težko je bilo razlikovati privatnike od piratov. Licenca se je uporabljala zgolj kot dovoljenje za oborožitev ladje in ulov španskih trgovskih ladij. Pri tem je ena desetina pridobljene vrednosti pripadala Kraljestvu. Na tak način je vsakdo zelo hitro lahko imel svojo ladjo s posadko, kar pa je drastično okrepilo angleško mornarico in s tem tudi omogočilo Angliji, da postane pomorska velesila. Hkrati je bilo v tem pristopu tudi veliko korupcije. Zaradi tega se je pojavila ideja o ločeni, profesionalni mornarici. Tako se je sčasoma prenehalo mešanje javnih in zasebnih interesov (Hodge, 2005, str. 24–26). Sektorja sta pridobila vsak na svoji veljavi in približno do leta 1980 skrbela vsak za svoje uresničevanje ciljev.

V osemdesetih letih pa je Margaret Thatcher<sup>17</sup> pričela pospeševati privatizacijo javnega sektorja. V tem času je bila Britanija v veliki finančni stiski, saj iz proračuna ni bilo mogoče več zagotavljati finančnih sredstev, ki so potrebna za vzdrževanje in obnovo obstoječe infrastrukture. Za izgradnjo nove infrastrukture so bili prisiljeni uporabiti zasebne finance, kar pa je pripeljalo do nastanka javno-zasebnih partnerstev. Velika Britanija je sedaj ena izmed pomembnejših držav, ki so pričele razvijati javno-zasebna partnerstva. Prve koncesije so bile podeljene za izgradnjo novih cest. Takrat so Angleži uporabljali poseben način<sup>18</sup>, po katerem je država plačevala cestnine. Natančneje, določili so fiksno ceno za miljo prevožene poti na vozilo. Javna izplačila zasebniku so bila odvisna od količine prometa in časa potovanja. Do leta 1988 so v Britaniji veljala pravila, ki so na določenih področjih dovoljevala le javne projekte. To je oviralo razvoj partnerstev. Iz tega razloga se je tedanja britanska vlada odločila spremeniti pravila tako, da se je zasebni kapital dovoljeval v projektih, če je to pripomoglo k večji stroškovni učinkovitosti. Izpostavili so, da novi finančni vir ne pomeni razmetavanja državnega denarja. Takšni projekti so se morali obvezno zapisati v državno bilanco. Tako javnost lahko vidi, da se partnerstva ne sklepajo zaradi prikrivanja javnega dolga. Že čez eno leto so ta pravila ukinili in pričeli

---

<sup>16</sup> Gre za bogastvo, ki je prihajalo v Španijo iz Novega sveta (Amerike).

<sup>17</sup> Margaret Thatcher je tedaj vodila konzervativno vlado v Angliji.

<sup>18</sup> Ta način je v Britaniji znan pod pojmom »shadowtolls«.

spodbujati ustvarjanje dodatne vrednosti. Do leta 1992 je Britancem uspelo izvesti nekaj velikih projektov, kot so: ChanellTunnel (med Britanijo in Francijo), DartfordBridge (čez Temzo) in SevernBridge, ki povezuje Britanijo in Wales (Pintar, 2009, str. 17-19). Istega leta je finančni minister Norman Lamont uvedel novo obliko javno-zasebnega partnerstva, imenovano »Private Finance Initiative (PFI)« oziroma Zasebna finančna iniciativa, v kateri nosi večino financiranja zasebnik in je namenjena predvsem uporabi na področju transporta. Slednja je v Britaniji pustila močan vpliv, saj so po njej zelo znani. PFI so uporabili za obnovo številnih šol in bolnišnic. Vidimo, da se ta oblika razlikuje od prejšnje po tem, da se ne sofinancira iz plačil uporabnikov, ampak mora projekte sofinancirati država. Poleg tega, da se projekti JZP v Britaniji uporabljajo predvsem na področju zdravstva in šolstva, je vsem dobro znan velik projekt tudi Londonska podzemna železnica<sup>19</sup>. Trenutno v Britaniji poteka več kot 500 projektov JZP. Leta 2010 je bilo zaključenih 44 projektov v skupni vrednosti približno 4 000 milijonov funtov (EPEC, 2010, str. 4).

Vidimo, da se je Velika Britanija razvila v daleč naokoli najbolj uspešno državo na področju JZP. Pri razvoju ni imela takšnih težav kot Slovenija, ampak je vse potekalo tekoče. Mešanje javnih in zasebnih interesov v Britaniji je prisotno že v prejšnjih stoletjih, kar pomeni, da jih je zgodovina sama nagovarjala k uporabi javno-zasebnih partnerstev. Vpeljava novega koncepta pa seveda za gospodarsko močno državo ni problem.

## **5.2 PRAVNA PODLAGA**

Skoraj težko je verjeti, da tako uspešna država nima enega samega zakona, ki bi urejal celotno področje javno-zasebnega partnerstva. Pri delovanju se opirajo le na dve uredbi, ki sta bili sprejeti leta 2006. Tako kot v Sloveniji tudi v Britaniji izhaja pravna podlaga za nastanek teh dveh uredb iz dveh direktiv Evropskih skupnosti, ki smo ju spoznali že v poglavju 4.2. Prva je direktiva 2004/18/ES, ki ureja postopke oddaje javnih naročil na področju gradenj, blaga in storitev. Druga pa je direktiva 2004/17/ES, ki je pomembna za urejanje področja javnih naročil s strani naročnikov na vodnem, energetske in poštenem področju. Z njima naj bi se zagotovila večja preglednost, nediskriminacija in konkurenčnost. Prav tako prispevata k lažjemu doseganju vrednosti za denar in k čimbolj enotnemu evropskemu trgu.

V Britaniji pravno-formalno urejata proučevano področje še dve naknadno sprejeti uredbi. To sta Public Contracts Regulations 2006 in Utilities Contracts Regulations 2006. Zadnja ureja postopek oddaje javnih naročil iz javnih gospodarskih služb (vodnega, energetskega, transportnega in storitvenega sektorja). Če jo primerjamo s prejšnjimi pravnimi akti, ki so urejali to področje, lahko ugotovimo, da nova pravila določajo, da sektorji, ki so popolnoma liberalizirani, ne smejo biti zajeti. Pokazalo se je, da je deregulacija v

---

<sup>19</sup> Več o Londonski podzemni železnici je zapisano v poglavju 6.2.

telekomunikacijskem sektorju dosegla stopnjo, kjer uporaba pravil javnega naročanja ni več potrebna. Dovoljeno je tudi izvetje iz pravil, kadar je sektor izpostavljen učinkoviti konkurenci, vendar mora to predhodno odobriti Evropska Komisija. Prvi primer izvetja je bila industrija električne energije v Angliji, Škotski in Walesu. Naslednja uredba, Public Contracts Regulations, še natančneje ureja celoten postopek oddaje javnega naročila in druge storitve, ki se navezujejo na direktivo 2004/18/ES. Sprejetje te uredbe je povzročilo uporabo okvirnih pogodb v javnem sektorju. Okvirni sporazum velja štiri leta. Obdobje veljavnosti se lahko podaljša, če to ni dovolj za ustrezen donos naložb. Sporazum se lahko sklene z več izvajalci (najmanj tremi), če obstaja zadostno število zainteresiranih ponudnikov. Pri izračunu vrednosti je potrebno upoštevati vrednost vseh naročil, ki bodo uporabljena v projektu (Freshfields Bruckhaus Deringer, 2006, str. 1–4).

Kljub trudu britanske vlade sta zgoraj opisani uredbi edina zakonska podlaga v Britaniji. Konec leta 1992 je britanska vlada pričela urejati zakonodajno okolje na področju zasebnega financiranja. Že leta 1995 so uvedli PFI-teste, s katerimi se preverjajo finančne možnosti zasebnega izvajanja projekta. Če je rezultat negativen, se mora projekt izvesti kot klasično javno naročilo.

### **5.3 OBLIKE PARTNERSTEV**

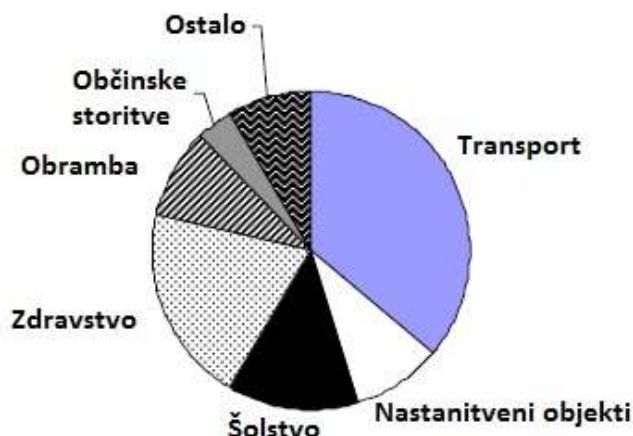
Vlada Združenega Kraljestva deli oblike JZP na tri glavne kategorije, in sicer na podlagi (McQuaid, 2008, str. 11):

- lastništva,
- zagotavljanja storitev za javni sektor (vključno z izgradnjo infrastrukture),
- prodaje storitev javnega sektorja drugim zainteresiranim uporabnikom (zasebnikom predvsem z namenom izkoriščanja njihovih sposobnosti in znanja).

Prav tako vlada meni, da obstaja tudi četrta kategorija, v katero se uvrščajo tista partnerstva, ki pomagajo najti skupno stališče spornim organizacijam (javnega, zasebnega in tretjega sektorja) na področju gospodarskega in socialnega razvoja.

Za prvo kategorijo je značilen predvsem delež zasebnega lastništva v državnem podjetju. Sem sodijo številne strukture, ki vključujejo bodisi uvedbo strateškega partnerja bodisi prodajo večinskega ali manjšinskega deleža podjetja, zasebniku (McQuaid, 2008, str. 11). Glede na vrednost projektov se približno 35 % teh projektov izvaja na transportnem področju, cca. 20 % na področju zdravstva, cca. 12 % na področju šolstva, 10 % na področju obrambe ter nastanitvenih objektov, le 3 % pa izhajajo iz zagotavljanja storitev za občino. Te podatke prikazuje graf na sliki 2.

**Slika 4: Področja izvajanja projektov po vrednosti**



Vir: EIB v: Blanc-Brude (2007, str. 15)

V okviru druge kategorije se izvajajo projekti, katerih glavni predmet je zagotavljanje ali vzdrževanje infrastrukture javnega sektorja. Sem sodijo PFI in drugi dogovori, ki se povezujejo z dolgoročnim nakupom storitev zasebnega sektorja. Glavni namen teh oblik je maksimalen izkoristek znanj, sposobnosti in finančnih sredstev zasebnika. Uspešnost projekta pa je odvisna tudi od pravilne porazdelitve tveganj. Najpogostejša oblika JZP v Veliki Britaniji je ravno PFI (McQuaid, 2008, str. 11). Predstavlja majhen (10–15 %), a pomemben investicijski delež pri zagotavljanju kakovostnih javnih storitev. Zanj je značilno, da mora zasebni partner prispevati tudi finančna sredstva in hkrati opravljati še vse druge storitve. To financiranje je pogost primer pri izgradnji predora. Izjemno pomembna so torej finančna sredstva, ki jih prispeva zasebni partner. Pravočasno nakazilo namreč omogoča nemoteno izvajanje storitev. Tako se je izvajanje projektov z PFI dogovori izkazalo kot zelo uspešno. Rezultate nam prikazuje tabela 8. Iz nje je razvidno, da se je število projektov od leta 1987, ko so sklenili prvi PFI projekt v vrednosti 180 milijonov funtov, do leta 2000 naglo povečevalo. Leto 2000 velja za »vrhunec« PFI projektov, saj se jih je takrat izvajalo kar 105. V obdobju 1987–2005 so podpisali 725 projektov v skupni vrednosti 47 561 milijonov funtov. Tovrsten vrednostno največji projekt je London Underground (v vrednosti 15,5 milijarde funtov), eden izmed manjših pa Littlehampton Community School ITC, katerega vrednost znaša 100 000 funtov (Pintar, 2009, str. 197–199).

**Tabela 8: Število podpisanih PFI pogodb**

Leto podpisa pogodbe	Število projektov	Vrednost (v milijonih funtov)
1987	1	180
1988	/	/
1989	/	/
1990	2	336
1991	2	6
1992	5	519
1993	1	2
1994	2	11
1995	11	667
1996	38	1, 699
1997	59	2,474
1998	86	2,769
1999	87	2, 538
2000	105	3, 898
2001	86	2, 237
2002	71	7, 773
2003	57	14, 872
2004	74	4, 021
2005	51	3,567
SKUPAJ	725	47, 561

Vir: Pintar (2009, str. 198)

V drugo kategorijo sodijo tudi koncesije in franšize, kjer je zasebnik odgovoren za izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture. Obliki se razlikujeta po stopnji lastništva in sodelovanja partnerjev. Pri franšizi mora zasebni partner plačati državi ustrezno vsoto denarja, da lahko upravlja z infrastrukturo. Medtem ko mu pri koncesiji tega ni treba storiti, si nastale stroške mora pokrivati s plačili uporabnikov. To pomeni, da v primeru koncesije vodovodne dejavnosti zasebnik pokriva stroške s plačili za porabljeno vodo (McQuaid, 2008, str. 11; Pintar, 2009, str. 16; Mrak, 2005, str. 34). Naslednja oblika, ki sodi v to kategorijo, so BOT sheme (build-operate-transfer), kjer zasebnik zgradi in upravlja z infrastrukturo za določeno obdobje (npr: 25 let), nato pa infrastrukturalni objekt vrne v last javnemu sektorju. Ta se v praksi največkrat uporablja za gradnjo šol ali bolnišnic. V Veliki Britaniji so razvili naslednje oblike BOT shem: »BT (build-transfer), BOO (build-own-operate), BOR (build-operate-reneval), BRT (build-rent transfer), BOOT (build-own-operate-transfer), BLOT (build- lease-operate transfer), ROT (rehabilitate-operate-transfer), ROO (rehabilitate-own-operate), DBTO (design-build-transfer-operate), DBOO (design-build-own-operate), DBFO (design-build-finance-operate), DCMF (design-build-

finance-operate)« (Ferk, 2008, str. 258). Naštete sheme se torej razlikujejo po vsebini projekta, prenosu tveganj in obdobju, v katerem se prenese lastništvo objekta<sup>20</sup>. Tretja kategorija zajema partnerstva, ki so namenjena širjenju tržnih potencialov sredstev vlade. To pomeni, da lahko rezultate raziskav vlade in obrambe pridobimo tudi z javno-zasebnim partnerstvom. Mednje uvrščamo tako politike na lokalnem gospodarskem nivoju kot tudi politike specifičnih znanosti (npr.: informacijsko-komunikacijske tehnologije), politike za doseganje ciljev lizbonske pogodbe ter politike, ki poudarjajo rast produktivnosti. Javno-zasebna partnerstva se v tej kategoriji uporabljajo na različne načine in v drugačnih okoliščinah (McQuaid, 2008, str. 13).

## 5.4 POLOŽAJ VELIKE BRITANIJE V EU NA PODROČJU JZP

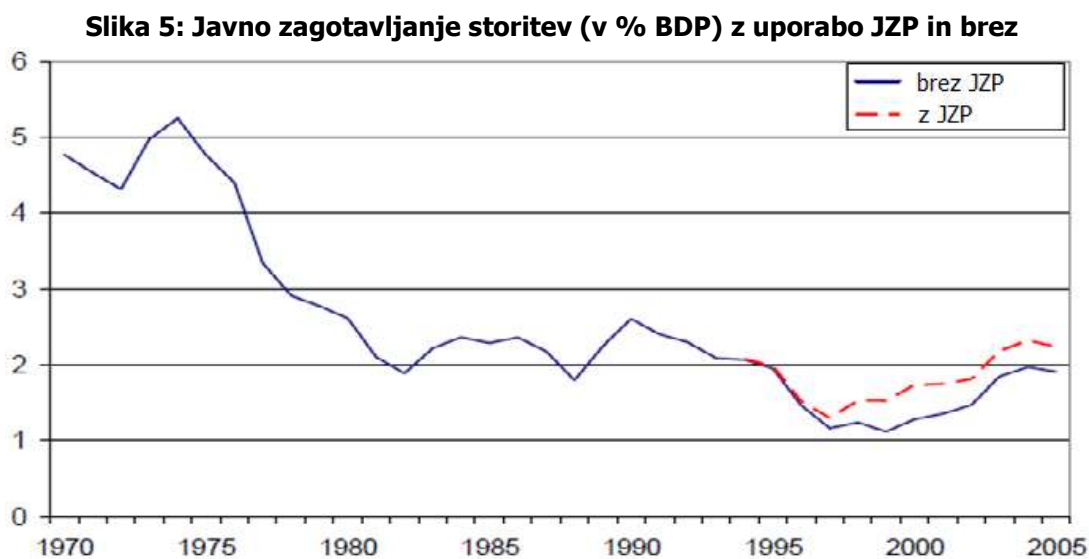
**Tabela 9: Delež podpisanih projektov po evropskih državah**

DRŽAVA	DELEŽ PODPISANIH PROJEKTOV (V %)
Avstrija	0.2
Belgija	0.7
Ciper	0.3
Češka	0.2
Finska	0.2
Francija	2.8
Grčija	0.6
Irska	0.7
Italija	2.1
Latvija	0.1
Madžarska	0.8
Malta	0.1
Nemčija	2.4
Nizozemska	1.0
Poljska	0.4
Portugalska	2.3
Romunija	0.3
Slovaška	0.1
Slovenija	0.1
Španija	8.6
Švedska	0.1
<b>VB</b>	<b>76.2</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>100.0</b>

Vir: EIB v: Blanc-Brude (2007, str. 8)

<sup>20</sup> Še posebej pomembno je, da ločimo med BOT in BOOT obliko. Glavna razlika je, da je v BOT obliki lastnik infrastrukture javni partner, v BOOT pa je objekt v lasti zasebnika (v času izgradnje).

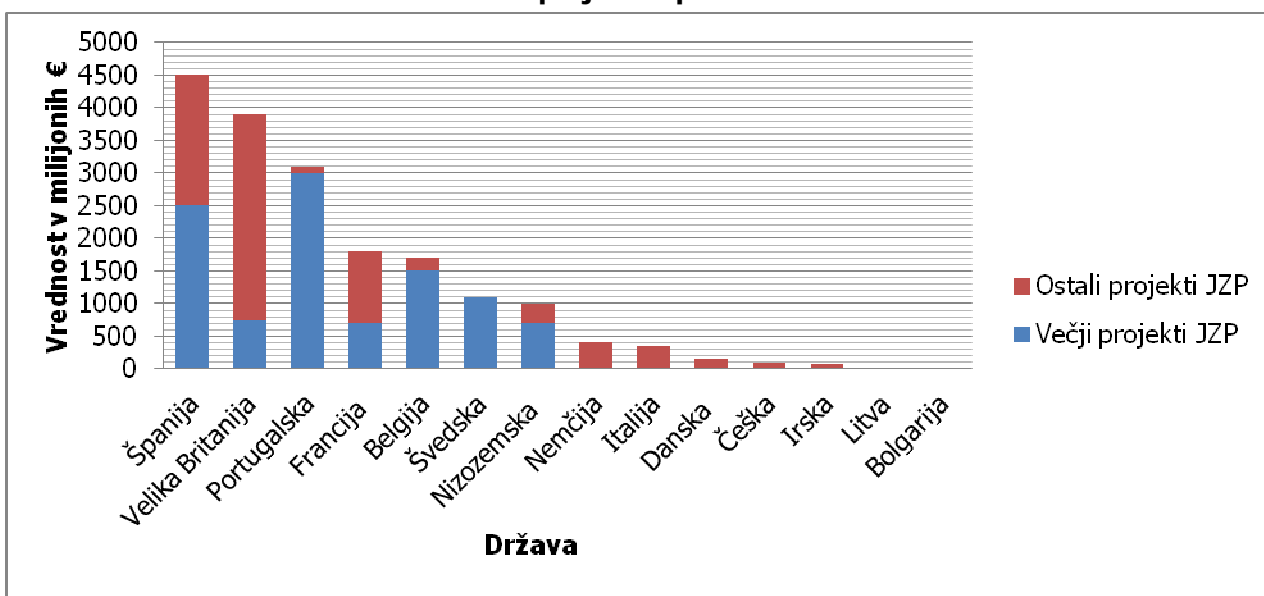
Velika Britanija je vodilna država v uvajanju javno-zasebnega partnerstva. V prejšnjem poglavju smo spoznali, da so že leta 2005 imeli podpisanih kar 725 PFI pogodb. V tabeli 9 pa lahko vidimo, da Velika Britanija predstavlja kar 3/4 vseh partnerstev v Evropi. Kljub izjemno velikemu deležu podpisanih pogodb je v zadnjem desetletju javno-zasebno partnerstvo v Veliki Britaniji doživelo manjša nihanja. To prikazuje graf na sliki 5, iz katerega vidimo, da se je v letih od 1995–1997 število javno-zasebnih partnerstev zmanjšalo. Kar 86 % sedanjih partnerstev je pridobilo na veljavi šele po letu 1997. Ta letnica je za področje partnerstev zelo pomembna, saj je takrat v Britaniji prišlo do zamenjave vlade. Dogodek je pozitivno vplival na nadaljnji razvoj partnerstev, saj se prejšnja vlada ni preveč zavzemala za JZP. Tako v zadnjih letih število projektov zopet narašča, saj se v Angliji skoraj vsako leto sklene od 90–100 pogodb.



Velika Britanija se je tudi v letu 2010 izkazala za najbolj aktivno državo na področju javno-zasebnih partnerstev. S finančnega vidika se je zaključilo kar 44 projektov. Če pogledamo podrobneje graf 2, lahko vidimo, da so Angleži v tem letu dokončali le nekaj večjih projektov. Povprečna vrednost projekta je znašala le 90 milijonov evrov, kar je v primerjavi z letom 2009 malo, saj je takrat znašala 156 milijonov evrov. Opazimo lahko, da so v Veliki Britaniji zaključili večje število manjših projektov, katerih skupna vrednost znaša približno vrednost 3000 milijonov evrov. Prav zaradi tega razmerja Velika Britanija ni vodilna evropska država po vrednosti zaključenih projektov. Država z največjim obsegom vloženih finančnih sredstev v projekte JZP je Španija, kjer samo ena linija podzemne železnice (Metro Line 9) predstavlja 2,5 milijarde € vreden projekt. Tako je bilo v letu 2010 v Španiji zaključenih 13 projektov v skupni vrednosti 4500 milijonov €. Za bolj jasno ponazoritev podatke prikazuje tudi graf na sliki 6, kjer lahko natančneje vidimo, kakšno je razmerje med vrednostjo in številom zaključenih projektov v državah EU.

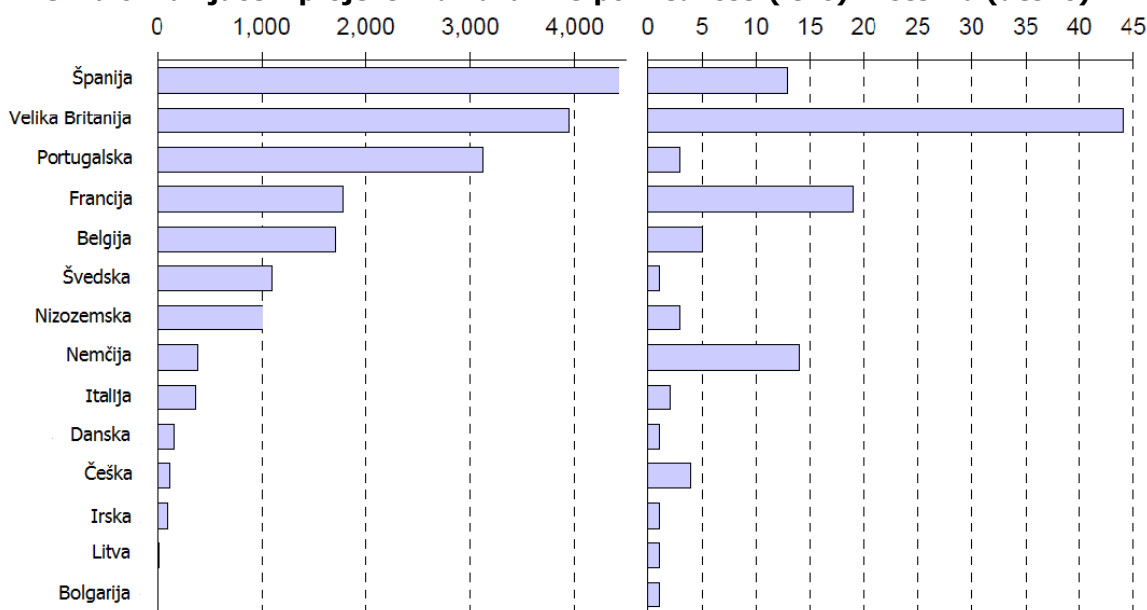


**Graf 2: Vrednost projektov po državah EU**



Vir: EPEC (2010, str. 8)

**Slika 6: Zaključeni projekti v državah EU po vrednosti (levo) in številu (desno)**



Vir: EPEC (2010, str. 4)

Pridobljeni statistični podatki kažejo, da Velika Britanija, Francija, Nemčija in Španija skupaj predstavljajo kar 80 % javno-zasebnega partnerstva v Evropi. Kot sem že omenila, je v letu 2010 Španija vodilna v vrednosti projektov, kajti uspelo ji je prehiteti celo Veliko Britanijo. Tretje mesto zaseda Portugalska, kjer sta se zaključila dva velika projekta. Število večjih projektov pa prevladuje tudi v Belgiji in Švedski. Nasprotno v Veliki Britaniji, Nemčiji in Franciji prevladujejo manjši projekti. Iz podatkov vidimo, da je gospodarsko

močna Britanija, ki se vedno nahaja na vrhu lestvice, lahko dober vzgled razvijajoči se Sloveniji.

## **6 PREDSTAVITEV PROJEKTOV JZP V SLOVENIJI IN VELIKI BRITANIJI**

### **6.1 PROJEKTI V SLOVENIJI**

- **Uspešen projekt: Izvajanje mestnega potniškega prometa v Mariboru z Veolio**

Veolia Transport je podjetje, ki opravlja prevozne storitve potnikov v mestnem, primestnem in medmestnem prometu. Sodi med največja avtobusna podjetja v Sloveniji. Za prevoz potnikov skrbijo trije izvajalci. To so Veolia Transport Štajerska, Veolia Transport Dolenjska in Primorska ter Veolia Transport Ljubljana. Veolia Transport Štajerska je nastal v letu 2001 s preoblikovanjem iz podjetja Certus. Slednje je najstarejše avtobusno podjetje v Sloveniji, ki je pred Veolio skrbelo za javni promet v Mariboru (Veolia, 2011).

V diplomskem delu izpostavljam Veolio Transport Štajerska, ker se je izvajalec v preteklih letih izkazal za uspešnega koncesionarja. Njegova naloga je bila za zagotavljanje mestnega in primestnega potniškega prometa. Z Mestno občino Maribor so podpisali 10-letno koncesijo, ki je potekla 31. julija letos. Obdobje koncesioniranega javnega prevoza so spremljali tudi občasni zapleti z Mestno občino Maribor. Kljub vsemu pa se je projekt iztekel v predpisanem času brez večjih težav v preteklosti. Iz tega razloga tudi menim, da lahko ta projekt označimo kot uspešen. Kljub izteku koncesijske pogodbe pa Veolia Transport Štajerska še vedno ostaja v Mariboru, kjer za to regijo izvaja primestni in medkrajevni potniški promet. Za izvajanje javnega mestnega potniškega prometa pa se je Mestna občina Maribor odločila, da ustanovi javni gospodarski zavod Marprom. Ta je pričel upravljati s prometom 1. avgusta 2011.

- **Neuspešen projekt: Savske elektrarne**

8. 7. 2002 je bila podpisana koncesijska pogodba za izkoriščanje energetskega potenciala spodnje Save. Podpisalo jo je Ministrstvo za okolje in prostor kot koncendent z družbama Holding Slovenske elektrarne in Savske elektrarne Ljubljana kot koncesionarjem. V projektu je bilo določeno, da se bo zgradilo pet hidroelektrarn (HE Boštanj, HE Blanca, HE Krško, HE Brežice in HE Mokrice). Izgradnja naj bi trajala 15 let. Projekt bo vodila družba Holding Slovenske elektrarne, katero je v ta namen ustanovila Vlada Republike Slovenije. Koncesijska pogodba je bila načrtovana za obdobje 50 let, po njenem izteku pa naj bi objekti prešli nazaj v last države. V pogodbi nastopa le ena razlika med koncesionarjema, to je višina koncesnine. Za HE Vrhovo ta znaša 7 % od povprečne prodajne cene električne energije. Za gradnjo petih novih elektrarn pa se odmeri v višini 10 %. Določeno je tudi, da bodo posavske občine prejele 60 % koncesnine, 40 % pa pripada vodnemu skladu (HSE, 2002). Začrtana koncesijska pogodba pa se ni dobro iztekla, kajti Savske

elektrarne niso bile sposobne graditi infrastrukturnih objektov. Koncesija se je prenesla na Holding Slovenskih elektrarn. Čez nekaj časa je pri izgradnji Savskih elektrarn sodelovalo avstrijsko podjetje za elektroenergijo – Verbund. V podjetju Sava<sup>21</sup> je pridobilo 35 % delež in vanj vložilo kar 1,4 milijarde evrov. Omenjena količina denarja pa se mu žal ni povrnila. Iz tega razloga je Verbund napovedal odškodninsko tožbo proti Holdingu Slovenskih elektrarn. Vidimo, da izbrani partnerji med seboj niso dobro sodelovali in so v prihodnosti sledile množične zamenjave. Kljub neprestanim menjavam se projekt še danes odvija po koncesiji, ki je bila podeljena leta 2002. Vendar kljub trajanju projekt ni uspešen. Že v pripravljalni fazi so izbrali neustreznega partnerja, a projekta kljub temu niso razveljavili s tem pa so povzročili milijonsko škodo avstrijskemu podjetju.

- **Aktualen projekt: Čistilna naprava Maribor**

Leta 1994 se je Občina Maribor pričela zavzemati za varovanje vodnih virov. Potrebno je bilo urediti kanalizacijski sistem mesta in primestnih naselij, zmanjšati industrijsko onesnaženje in izgraditi čistilno napravo. Ta naj bi sprejela 13 500 000 m<sup>3</sup> vode letno. Iz okoljevarstvenih, finančnih in organizacijskih razlogov se je občina odločila, da bo projekt izvedla z javno-zasebnim partnerstvom. Investitorji so ocenili celotno vrednost projekta na 75 000 000 €, saj je združeval izgradnjo kanalizacijskega sistema, glavnega kanalizacijskega zbiralnika ter izgradnjo čistilne naprave. Tako bi se zgradilo 200 km nove kanalizacije, obnovila bi se stara kanalizacija in zgradile manjše čistilne naprave, katerih ni mogoče priključiti na glavno.

Pogajanja za tako finančno kot tehnološko zahteven projekt in so trajala kar tri leta. Za koncesionarja je bilo izbrano francosko podjetje, ki se je takrat imenovalo Suez Lynnaise Des Eaux (SLdE), danes pa se imenuje SUEZ Environnement. Koncesionar je moral v Sloveniji ustanoviti slovensko podjetje, Aquasystems, da je lahko z njim podpisal koncesijsko pogodbo. Ta je določala, da se bo projekt izvajal po BOT obliki koncesije, saj gre za gradnjo velikega infrastrukturnega objekta, ki zahteva velike investicijske vložke in bo uporaben daljše časovno obdobje. V ta namen so opredelili 22-letno obdobje trajanja koncesije. Določili so tudi prevzemni protokol, ki določa, da po preteku koncesijskega obdobja naprava nemoteno preide v last naslednjemu koncesionarju. V omenjenem projektnem podjetju, Aquasystems, si je Mestna občina Maribor obdržala 26 % delež. Na sliki 8 je podrobneje prikazana sestava javno-zasebnega partnerstva. Mestna občina Maribor je lastnik kanalizacijskega sistema, ki ga upravlja javno podjetje Nigrad. Slednje se povezuje s projektnim podjetjem Aquasystems, saj za prečiščevanje odplak v kanalizaciji potrebujemo čistilno napravo. Njeno upravljanje pa je v lasti koncesionarja.

---

<sup>21</sup> Podjetje Sava sta pred leti ustanovila avstrijsko podjetje Verbund in Savske elektrarne, ker so želeli skupaj graditi verigo Savskih elektrarn. Leta 1998 je vlada podelila koncesijo podjetju Sava, vendar pogodbe niso sklenili.

V tem projektu je bila Evropska banka za obnovo in razvoj (ERBD)<sup>22</sup> največji kreditodajalec. Odločila se je dodatno financirati tudi glavni kanalizacijski zbiralnik. Tako se je cena projekta znižala za 6 500 000 €. Banka je opravila tudi podrobne finančne analize slovenskih partnerjev in preučila tveganja projekta (kot so zmanjšanje prodaje pitne vode, večji stroški obratovanja in izgradnje ter makroekonomska tveganja). Rezultati analiz so pokazali, da so v projektu prisotna normalna tveganja in da bo projekt sposoben pokrivati svoje stroške. Nadzor nad gradnjo infrastrukture sta opravljali Občina Maribor in ERBD. Nadzorovali sta spoštovanje rokov in pogodbenih določil. Po vseh zastavljenih rokih in sklenjenih pogodbah je čistilna naprava pričela obratovati 10. junija 2002. Takrat so določili storitveno pristojbino, ki znaša 0,43 €/m<sup>3</sup> in velja v celotnem koncesijskem obdobju. Zaračunava se uporabnikom glede na količino (v m<sup>3</sup>) porabljene pitne vode. Do leta 2006 je izgradnja čistilne naprave napredovala, vsi deli so bili zgrajeni v predvidenih rokih. Izvajanje projekta z JZP je bilo uspešno. Z leti pa so se pričeli pojavljati stranski problemi, ki pa so imeli močan vpliv na izvajanje projekta. Ko je Maribor zbral denar za plačilo investicije koncesionarju, ga ni smel uporabiti, ker je država zatrjevala, da zbrani denar ni proračunski denar. Ta denar je bil namreč zbran s takso za izgradnjo kanalizacije. Problem se je pojavil tudi v povezavi s taksami, saj sta dve sosednji občini dejali, da ne bosta izkoriščali čistilne naprave, ker je ta predraga in raje plačujeta takso, ki jo dobita tudi povrnjeno. Tudi na ta problem se država ni odzvala, čeprav je gradnjo kanalizacije sofinancirala EU. Vidimo, da država ni znala ali pa ni hotela poiskati rešitve problema. Kljub vsemu za nastale probleme ni kriva samo država, ampak tudi občina in koncesionar. V Mariboru je bil to čas bližanja lokalnih volitev. Projekt so označili kot negativen, ga izrabljali za predvolilne namene in tako je pobiranje pristojbine padalo. V letu 2004 je nastala tako velika razlika med pobranimi in zaračunanimi sredstvi, da je ni bilo mogoče pokriti s sredstvi iz proračuna. Iz teh razlogov se je Maribor zadolžil za 7 500 000 €. Krivda za zadolževanje pa izvira tudi s koncesionarjeve strani, ker bi lahko on sam iz svojih dolgoletnih izkušenj svetoval slovenski občini in jo opozoril na morebitne posledice. Prav tako je on tisti, ki najbolje pozna finančne zmožnosti in bi lahko spremenil način odplačevanja. Njegovi družbeniki so namreč zelo uspešna podjetja, ki bi hitro znali poskrbeti za problem Občine Maribor. Prav tako je dolžnost direktorja, da ve in nadzoruje, kaj in kako se opravlja delo v njegovem podjetju, tudi če je on sam v drugem okolju (Šalamon, 2007, str. 18-38).

---

<sup>22</sup> ERBD (ang) je kratica za European Bank for Reconstruction and Development. Posojila konzorcija tujih bank, ki ga je vodila ERBD, so znašala kar 75 % celotne investicije.

## 6.2 PROJEKTI V VELIKI BRITANIJI

- **Uspešen projekt: Nacionalna služba za letalski promet (NATS)**

NATS je služba, ki je odgovorna za kontrolo zračnega prometa nad Združenim Kraljestvom in severovzhodnim Atlantikom. Upravlja z glavnimi londonskimi letališči tudi z mednarodno najbolj obremenjenimi, kot sta letališči Heathrow in Gatwick. Služba je že od leta 2001 delno privatizirana, kar pomeni, da deluje z javno-zasebnim partnerstvom. NATS je kar v 49 % lasti vlade. Preostali večinski delež družbe (46 %) je bil prodan Letalski družbi (The Airline Group), ki jo sestavlja konzorcij sedmih britanskih letališč. Ostanke le še 5 %, ki pripada zaposlenim v NATS. Družba deluje izredno uspešno, saj so letošnje leto praznovali 10. obletnico delovanja z uporabo javno-zasebnega partnerstva. V dokaz uspešnega partnerskega sodelovanja se lahko spomnimo terorističnega napada 11. septembra 2001 v New Yorku, ko bi javno-zasebno partnerstvo skoraj da zašlo v težave. Prihodki so se nižali za 14 % v šestih mesecih, kar je ogrozilo investicije. Vendar je bila na srečo država pripravljena pomagati in tako so se izognili propadu partnerstva (Hodge, 2005, str. 224). Uspešnost službe dokazujejo tudi naslednji dejavniki. V tem obdobju obseg prometa izredno narasel. Iz 2 020 000 v letu 2003 se je povečal na 2 170 000 v letu 2010. Prav tako se je zmanjšalo število nesreč s kar 42 v letu 2003 na 6 v letu 2010. Izjemen dosežek za družbo je preoblikovanje 79,9 milijona izgube iz leta 2003 v 78, 3 milijona dobička v letu 2010. V NATS pa se zelo zavzemajo tudi za posodobitve opreme. Zadnja je pridobitev navigacijske opreme Aware, ki pomaga pilotom, da se izognejo prepovedanemu zračnemu prostoru. Prav tako so izboljšali izmenjavo informacij in spletne aplikacije. Družba je tudi ekološko naravnana in zavezana k zmanjšanju emisij CO<sub>2</sub>. Tako so do leta 2009 prihranili kar 25 000 ton CO<sub>2</sub>. Vidimo, da ima NATS veliko dobrih referenc, kot so varnost, učinkovitost, zanesljivost in inovativnost. Služba je dokaz, da če so partnerstva dobro zastavljena, lahko prinesejo velike koristi (NATS, 2011).

- **Neuspešen projekt: Londonska podzemna železnica**

Velika Britanija je prva država na svetu, ki je izgradila podzemno železnico. Leta 1863 jo je odprl Metropolitan Railway. V začetku 20. stoletja je kar šest različnih zasebnikov upravljalo z različnimi linijami podzemne železnice, kar pa se ni izkazalo kot dober koncept upravljanja. Zato so v prihodnosti poskušali združiti podjetja v eno skupno tvorbo. Kasneje pa so jih zopet ločili na več manjših. Nenehne spremembe upravljanja so prinašale slabe rezultate. To je bil razlog, da so Angleži, v letu 2002 pričeli razmišljati, da bi izvedli obnovo in vzdrževanje podzemne železnice na drugačen način, torej s konceptom javno – zasebnega partnerstva. Ta način naj bi bil učinkovitejši iz naslednjih razlogov (Kellay, 2007, str. 4–6):

- Javni sektor bi lahko pridobil stalna zasebna podjetja, ki bi za določeno koncesijsko obdobje aktivno opravljala naloge obnove, vzdrževanja in financiranja

infrastrukture. V preteklosti namreč nikoli ni bilo zagotovljenih stabilnih finančnih naložb.

- Z vključitvijo strokovnega znanja, spretnosti in inovacij zasebnega sektorja bi se posodobili načrti prevoznika in zagotovile kakovostnejše storitve za potnike.
- Poenotilo bi se upravljanje vseh elementov projekta (vlakov, tirov, signalizacija, predori, postaje, komunikacija in strukture).
- Nadzor nad delom zasebnika bo izvajal javni partner. Če bodo opažene morebitne nepravilnosti, se bodo lahko odpravile tudi na račun zasebnega partnerja.

Opisane prednosti so Angleže pripeljale do odločitve, da projekt izvedejo z javno-zasebnim partnerstvom. Tako so 15. julija 2003 podpisali koncesijsko pogodbo (za obdobje 30 let) s tremi zasebnimi partnerji, Infraco BCV, Infraco JNP in Infraco SSL (Kellay, 2007, str. 4–6). Natančneje gre za DBFO obliko koncesije, v kateri zasebni partner načrtuje, izgradi, financira in vzdržuje infrastrukturo. Pogodba zajema tri kapitalsko največje projekte v skupni vrednosti 16 milijard funtov (National Statistics, 2006, str. 23). V okviru projekta sta bila ustanovljena dva konzorcija (Tubelines in Metronet), ki sta bila zadolžena za obnovo in vzdrževanje podzemne. V letu 2002 in 2003 sta sklenila več kot polovico vseh sklenjenih PFI pogodb na leto. Že v letu 2010 pa sta oba konzorcija propadla in infrastruktura se je vrnila v last javnega sektorja. Razlogi za neuspeh so naslednji (Williams, 2010, str. 6–10):

- Pogosta menjava menedžmenta v konzorciju Metronet je povzročila slabo upravljanje s podatki in tako niso mogli pridobiti kakovostnih podatkov od vladnih agencij. Zaradi preslabe informiranosti so projekte izvedli s previsokimi stroški, ki jih kasneje niso bili zmožni pokriti. Slabo finančno poslovanje je povzročilo, da nihče drug ni mogel prevzeti konzorcija, ko je ta zapadel v težave. Ob propadu konzorcija Metronet je britansko ministrstvo za promet moralo odplačati njegov dolg v vrednosti 1,7 milijarde funtov.
- Konzorcij Tube Lines je šel v stečaj zaradi primanjkljaja finančnih sredstev za obnovo. Zahtevali so 6,8 milijarde funtov, da bi obnovili Piccadilly in Northern Lines, pridobili pa so le 4,4 milijarde funtov.
- V času podpisa koncesijske pogodbe niso natančno vedeli, kakšno je stanje obstoječe infrastrukture, in tako niso mogli predvideti vseh gradbenih projektov, ki jih bo potrebno izvajati v naslednjih 30 letih.
- Koncesijska pogodba je vključevala tudi nekaj nejasnih določb, zaradi katerih so se pričeli pojavljati spori med partnerji.
- Projekt je bil preveč kompleksen in ni imel dovolj opredeljenih faz projekta. Vključeval je številne storitve, ki so se razlikovale krajevno in časovno.
- Javni partner, London Underground Limited, ni izvajal nadzora nad delom konzorcijev.
- Nastajali so spori med javnim partnerjem in zasebnimi partnerji. Zasebniki so želeli zapreti določene postaje podzemne železnice, da bi lahko v predorih opravljali gradbena dela, a jim javni partner tega ni dovoljeval.

- Nameravali so obnoviti podzemne železniške postaje v celoti (zamenjati osvetljavo, obnoviti prostor za čakanje, izboljšati obveščanje in varnost potnikov). Zaradi neustrezno zastavljenih pogodb z izvajalci so se tudi ta dela izkazala za neuspešna. Namesto da so ustanovili obsežne konzorcije, s katerimi so želeli obnoviti celotno podzemno naenkrat, bi bilo po konceptu JZP bolj učinkovito, če bi se obnove lotili postopoma in v manjšem obsegu. To bi spodbudilo konkurenčnost, ker projekt ne bi bil dolgoročno zavezan le enemu konzorciju. Ocene bi bile bolj natančne, ker bi se projekt ocenilo že v samem začetku in ne šele nekaj let pred podpisom konzorcijske pogodbe. Manjši projekt bi pomenil tudi manjše finančno tveganje. Rezultati projekta so pokazali, da neuspeh ne izvira iz strukture JZP, ampak iz napačne uporabe koncepta JZP pri tako zapletenem projektu (Williams, 2010, str. 12).

### **6.3 MOŽNOSTI IZBOLJŠANJA JZP V SLOVENIJI GLEDE NA IZKUŠENOST VELIKE BRITANIJE**

Glede na zgoraj opisane primere in preučeno teorijo se lahko Slovenija veliko nauči od Velike Britanije, kjer je tradicija JZP veliko bogatejša in daljša. Iz uspešnega primera partnerstva v Veliki Britaniji lahko razberemo, da je ključnega pomena za uspeh pravilna izbira partnerja, kajti če je partner finančno dovolj močan, ima veliko strokovnega znanja ter uporablja napredno tehnologijo, potem ni razloga, da mu projekta ne bi uspelo dokončati. Pomembno je tudi, da zna v projektu sodelovati. Če partnerji ne znajo pravilno komunicirati, se po nepotrebnem izgubi veliko informacij in časa. Angleška družba NATS nam je dober zgled tudi pri sami sestavi partnerstva. Bolje je, da v projektu sodelujeta le dva partnerja, torej javni in zasebni, kajti takoj ko je partnerjev več, med njimi nastopijo nesoglasja. To smo opazili v primeru izgradnje Savskih elektrarn v Sloveniji in pri obnovi Londonske železnice. Razlika je le v tem, da v Veliki Britaniji odstopijo od takšnega projekta, medtem ko v Sloveniji partnerji še vedno vztrajajo in najemajo nove partnerje. Vidimo, da izkušnje prinesejo državi veliko znanja. Namreč velika in gospodarsko močna država prej odneha kot majhna in gospodarsko manj razvita. Menim, da je ta razlika lahko dober nauk Sloveniji. Naslednja pomembna značilnost partnerstev v Veliki Britaniji je ta, da kljub dolgoletni izkušnosti še vedno nimajo vzpostavljenega pravnega okvira za JZP. Področje je namreč v Britaniji tako močno razvito in različno, da je pretežno napisati ustrezen zakon. Partnerstva pa se še vedno brez problemov razvijajo in širijo. Menim, da pravna podlaga nekoliko omejuje partnerstva. To je vidno na primeru Slovenije, ki je na področju partnerstev šele začetnica, pa že ima urejeno pravno podlago za delovanje. Sedaj se vsi striktno držijo zakona in nič ne sme biti urejeno drugače. Zakon je prinesel prednosti zaposlenim v javni upravi, saj se le-ti pri svojem delovanju lahko sklicujejo na ta zakon. Koliko je koristen v praksi, je pa vprašljivo. V začetku delovanja je Zakon o JZP zagotovo bil koristen, saj so se na ta način začela uveljavljati partnerstva. Ta so bila pred sprejetjem zakona v Sloveniji redka zaradi njene socialistične preteklosti. Moje mnenje je, da bi lahko izbrali tudi kakšen drug način za uveljavitev partnerstev. V Veliki Britaniji imajo za to posebno službo, imenovano Partnerships UK, katere glavna naloga je promoviranje



partnerstev in s tem vzpodbujanje zasebnikov k sodelovanju. Britanci se za to področje veliko bolj zavzemajo kot Slovenci.

## 7 ZAKLJUČEK

Že v osemdesetih letih so ljudje spoznali, da ima zasebni sektor zelo učinkovit način delovanja in da bi lahko nekatere elemente vključili tudi v delovanje javnega sektorja. Tako se je v okviru delne privatizacije pojavilo javno-zasebno partnerstvo, s katerim se najpogosteje srečujemo pri infrastrukturnih projektih. Na ta način lahko partnerja pokažeta v projektu vsak svoje sposobnosti in znanja, jih združita ter izpeljeta projekt tehnološko in ekonomično učinkovito. Javno-zasebna partnerstva postajajo vedno bolj aktualna oblika zagotavljanja javnih storitev, saj želijo države izvesti številne projekte, za katere pa same nimajo dovolj finančnih sredstev niti ustreznega strokovnega znanja. Koncept javno-zasebnega partnerstva je v veljavi že vrsto let, vendar enotna definicija pojma še vedno ne obstaja. Težko ga je opredeliti, ker se področje iz leta v leto bolj razvija. Posledično se širijo njegovi (pod)modeli, ki se razlikujejo predvsem po nalogah in prevzemanju tveganja. Tako so ministrstva različnih držav opredelila vsaka svojo definicijo javno-zasebnega partnerstva. V Sloveniji velja široka opredelitev pojma, ki se nanaša predvsem na to, kdo vlaga sredstva v projekte, kako se izvajajo javne gospodarske službe ter druge dejavnosti, ki jih izvaja zasebni sektor v javnem interesu. V Veliki Britaniji pa opredeljujejo pojem glede na koristi, ki jih prinaša sodelovanje v različnih oblikah partnerstev. Projekt javno-zasebnega partnerstva je lahko uspešen le, če se že v pripravljalni fazi natančno izračunajo investicijske ocene projekta, preverijo finančne zmožnosti partnerjev v daljšem časovnem obdobju ter dobro predvidijo in porazdelijo tveganja. Še posebej pomembno je, da se predvidijo morebitni negativni vplivi, ki bi lahko omejili izvajanje projekta. Eden izmed takšnih vplivov je vsekakor gospodarska in finančna kriza. Povzročila je upad povpraševanja po storitvah, manjšo dobičkonosnost in zmanjšanje možnosti odplačila dolga. Prav tako se je znižalo število razpoložljivih posojil, ki jih partnerji potrebujejo za nemoteno financiranje projekta. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev so morali državni organi nekatere projekte popolnoma opustiti ali pa vsaj začasno zaustaviti. Takšen projekt ne dosegva vrednosti za denar.

Začetki javno-zasebnega partnerstva na slovenskih tleh segajo v leto 1869, ko je bila podeljena prva koncesija za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin. Tako so že leta 1870 zasvetile prve svetilke v Mariboru. V Socialistični federativni Republiki Jugoslaviji so se koncesije popolnoma opustile in se uveljavile šele z nastankom samostojne Republike Slovenije. Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji dolgo časa ni moglo zaživeti, saj ministrstva projektov niso podpirala. Šele z vstopom v EU je vlada pričela vključevati v proračunska sredstva tudi vire zasebnika. Trajalo je kar 15 let, da smo sprejeli krovni zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Vse to je zelo oviralo razvoj JZP v Sloveniji in zaradi tega smo na tem področju šele začetniki. Izvedba projektov z uporabo instituta JZP postaja v državi vedno bolj aktualna, vendar smo zaradi majhnega trga in slabih finančnih zmogljivosti na tem področju zelo omejeni. V obdobju od sprejetja zakona pa vse do danes so se že pokazale nekatere nepravilnosti. Povsem na novo naj bi se

uredilo področje koncesije. Ugotovili so, da se ta podeljuje tudi za storitve, ki niso namenjene izvajanju javne službe. Vidimo, da državljani še vedno ne razumejo dobro koncepta javno-zasebnega partnerstva. To je opazno na ravni lokalne skupnosti, kjer preveč množično podeljevanje pravic sčasoma povzroči premalo vložkov s strani zasebnikov. Z uveljavitvijo zakona so tudi določili, da se partnerstva v državi lahko izvajajo na dva načina, kot statusna in pogodbeno partnerstva. Kot sem že omenila, se v Sloveniji za sklenitev JZP najpogosteje uporablja koncesijska pogodba. V okviru koncesij gradenj so v Sloveniji najbolj razširjene tri oblike: BOT, BTO in BOO. V zadnjem času pa je v državi veliko govora o izpeljavi projekta po DBFO obliki koncesije gradenj.

Veliko bolj razvito je področje javno-zasebnih partnerstev v Veliki Britaniji. Mešanje privatnih in javnih interesov sega v čas Španske vojne (1585–1603). Nastanek pravih javno-zasebnih partnerstev pa sega v leto 1980, ko jih je finančna stiska spodbudila k uporabi zasebnih financ. Prve koncesije so bile podeljene za izgradnjo novih cest. Že do leta 1992 so Britanci uspešno izpeljali nekaj večjih projektov. Še istega leta so uvedli PFI, po kateri so še danes izredno znani. Z njo izvajajo projekte predvsem na področju zdravstva in šolstva. Kljub dolgi tradiciji na področju JZP pa še vedno nimajo vzpostavljenega zakonodajnega okvira. Pri delovanju se opirajo le na dve uredbi. Leta 1995 pa so uvedli PFI teste, s katerimi se preverjajo finančne zmogljivosti zasebnika. Za razliko od Slovenije vlada Združenega kraljestva ne deli JZP na statusna in pogodbeno, ampak oblike razvrščajo v tri glavne kategorije na podlagi lastništva, zagotavljanja storitev za javni sektor in prodaje javnih storitev zasebnim partnerjem. Najbolj pogosta oblika izvajanja partnerstva je torej Zasebna finančna iniciativa, ki sodi v drugo kategorijo, poleg franšiz in koncesij. Angleži poznajo veliko več oblik BOT shem, in sicer kar 12 različnih oblik, medtem ko v Sloveniji aktivno uporabljamo le tri. Velika Britanija je izmed vseh evropskih držav vodilna na področju JZP, saj predstavlja kar 76, 2 % vseh podpisanih projektov. Popolno nasprotje ji predstavlja Slovenija z 0,1 % partnerstev.

Kljub temu da Slovenija ni tako velika in močna država kot Velika Britanija, ter ob upoštevanju dejstva, da smo z razvojem partnerstev šele na začetku, moram omeniti, da to ne pomeni, da nismo zmožni izpeljati projektov uspešno. Iz tega razloga sem v diplomskem delu predstavila projekt mestnega potniškega prometa v Mariboru, za katerega smatram, da je uspešen, saj se je kljub manjšim težavam projekt dokončal. Za boljšo primerjavo partnerstva v državah sem opisala tudi uspešen projekt v Veliki Britaniji, to je NATS. Primerjava je pokazala, da je razlika med uspešnim projektom v bolj in manj izkušeni državi zelo velika. Prav tako sem ugotovila, da tudi v vodilnih državah ni vse tako rožnato, kot se zdi na prvi pogled. V ta namen sem izpostavila, kako so Angleži izvajali JZP v projektu obnove in vzdrževanja londonske podzemne železnice. Menim, da je projekt neuspešen, saj se je izvajal z JZP le 5 let. Nato pa ga je prevzelo javno podjetje. Primer neuspešnega projekta v Sloveniji je izgradnja Savskih elektrarn, ki se kljub nepravilnostim še vedno izvaja. Iz ugotovitev lahko zaključim, da ni pomembno, kako velika in močna je država. Pomembno je, da v projektu sodelujejo pravilno izbrani partnerji, ki bodo tudi v težkih trenutkih skupaj znali poiskati pravo rešitev.

## LITERATURA IN VIRI

### SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- CAJHEN, Maja (2010). *Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji in v drugih državah Evropske unije na primeru ravnanja z odpadki*. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- DRUŠTVO ZA CESTE JV SLOVENIJE (2011). *Strategija priprave in izgradnje v jugovzhodni Sloveniji*. Društvo za ceste JV Slovenije, Novo mesto.
- FERK, Petra, FERK, Boštjan (2008). *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. GV Založba, Ljubljana.
- HODGE, Graeme, GREVE, Carsten (2005). *The Challenge of Public – Private Partnerships*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.
- MRAK, Mojmir, GAZVODA, Maja, MRAK, Maruša (2005). *Projektno financiranje-alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana.
- MUŽINA, Aleksij (2004). *Koncesije*. Založniška hiša Primath, Ljubljana.
- PEVCIN, Primož (2010). *Ekonomika javnih podjetij in javnih zavodov*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- PINTAR, Jernej (2009). *Javno-zasebna partnerstva*. Založba Educa, Melior, Nova Gorica.
- RUS, Veljko (2001). *Podjetizacija in socializacija države*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- SETNIKAR-CANKAR, Stanka, KLUN, Maja, PEVCIN, Primož, ARISTOVNIK, Aleksander, ANDOLJŠEK, Žiga (2009). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- ŠALAMON, Danilo (2007). *Upravičenost uporabe javno zasebnega partnerstva v Sloveniji*. Specialistično delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

### ČLANEK V REVIJI

- FERČIČ, Aleš (2005). Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa*. Letnik 24, št. 29/30, str. 6-7.

- FERČIČ, Aleš (2005). Javno-zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa*. Letnik 24, št. 39/40, str. 15–16.
- JUS, Miran (2005). JZP in projektno financiranje infrastrukture. *Podjetje in delo*. Letnik 31, št. 3–4, str. 527–536.
- MCQUAID, Ronald, SCHERRER, Walter (2008). Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria. *Uprava*. Letnik 6, št. 2, str. 7–34.

#### PREDPISI

- (2006). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur.l. RS, št. 127/2006.
- (1993). Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur.l. RS, št. 32/1993, Ur.l. RS, št. 30/1998-ZZLPP0, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN.
- (2006). The Utilities Contracts Regulations 2006. No. 6.
- (2006). The Public Contracts Regulations 2006. No. 5, No. 2992.

#### VIRI Z INTERNETA

- BREZOVNIK, Boštjan (2010). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Dostopno 26. 5. 2011 na: [http://ls.lex-localis.info/files/a23d3df7-8463-4757-9352-474a9b472661/634333091250000000\\_077.%20ZJZP\\_december%202010%20A4.pdf](http://ls.lex-localis.info/files/a23d3df7-8463-4757-9352-474a9b472661/634333091250000000_077.%20ZJZP_december%202010%20A4.pdf)
- BLANC-BRUDE, Frederick, GOLDSMITH, Hugh, VALILA, Timo (2007). *Public-Private Partnerships in Europe: An Update*. Dostopno 1. 6. 2011 na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1107418/](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1107418/).
- BURGER, Philippe, TYSON, Justin, KARPOVICZ, Izabela, DELGADO COELHO, Maria (2009). The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. Dostopno julij 2009 na: [http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user\\_upload/documents\\_pdf/globaljobscrisis/generaldocs/2009\\_July\\_IMF\\_paper\\_on\\_crisis\\_impact\\_on\\_PPPs.pdf/](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/globaljobscrisis/generaldocs/2009_July_IMF_paper_on_crisis_impact_on_PPPs.pdf/).
- CHESSON, Adrian, MAITLAND-SMITH, Fenella (2006). Including Finance Lease Liabilities in Public Sector Net Debt: PFI & Other. Dostopno 25. 10. 2006 na: <http://212.58.231.23/articles/nojournal/1638.pdf/>.
- EPEC (2010). Market Update. Dostopno 10. 6. 2011 na: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf/>.

- EURLex (2009). Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Aktiviranje zasebnih in javnih naložb za oživitev gospodarstva in dolgoročne strukturne spremembe: razvijanje javno-zasebnih partnerstev. Dostopno 19. 11. 2009 na: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=sl&ihmlang=sl&lng1=sl,sl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=504377:cs&page=/>
- EUROPA (2009). Commission Communication on Public Private Partnerships – Frequently asked questions. Dostopno 19. 11. 2009 na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/509&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en/>.
- FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER (2006). The new UK Procurement regulations. Dostopno marca 2006 na: <http://www.freshfields.com/publications/pdfs/2006/14533.pdf/>
- GRIMSEY, Darrin, K. LEWIS, Mervyn (2004). Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Dostopno 17. 8. 2011 na: <http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=FGAIdvk7lcgC&oi=fnd&pg=PR6&dq=public+private+partnership+slovenia&ots=lzVEMNS03l&sig=if7ETlv3CJufCuTLsRZXTLprv4A#v=onepage&q&f=false/>.
- HALL, David (2009). A crisis for public - private partnerships (PPPs)? Dostopno 2. 1. 2009 na: <http://www.psir.org/reports/2009-01-crisis-2.doc/>.
- HM TREASURY (2010). Great Britain Cost Review: main report. Dostopno decembra 2010 na: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/cost\\_review\\_main211210.pdf/](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/cost_review_main211210.pdf/) HM Treasury (2010). Great Britain National Infrastructure Plan 2010. Dostopno 25. 10. 2010 na: <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/nationalinfrastructureplan251010.pdf/>
- HOLDING SLOVENSKE ELEKTRARNE (2002). Podpisana koncesijska pogodba za gradnjo spodnjiesavske verige hidroelektrarn. Dostopno 8. 7. 2002 na: <http://www.hse.si/novice?id=116/>.
- KELLAWAY, Martin, SHANKS, Helen (2007). Metronet, Tube Lines and the London Underground PPP. Dostopno 16. 6. 2011 na: <http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/LUPPP.pdf/>.
- MANDRI-PERROTT, Cledan (2008). Setting Upstream Policy: The EU Legal Framework and it's implications on PPPs. Dostopno od 2008 na: [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Day1Session5\\_2.pdf/](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Day1Session5_2.pdf/).

- MARIBORSKI UTRIP (2011). Mestni avtobusi na razpotju. Dostopno 25. 2. 2011 na: <http://www.mariborskiutrip.si/osrednja-tema/mestni-avtobusi-na-razpotju.html/>.
- MESTNA OBČINA MARIBOR (2011). Mariborski potniški promet. Dostopno 18. 8. 2011 na: <http://www.maribor.si/povezava.aspx?pid=6361/>.
- MINISTRSTVO ZA FINANCE (2009). Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji v letu 2009. Dostopno 28. 5. 2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno\\_zas\\_partnerstvo/20110314\\_1.pdf/](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/20110314_1.pdf/).
- MINISTRSTVO ZA PROMET (2006). Modernizacija državnega cestnega omrežja na prioritetnih razvojnih oseh. Dostopno 13. 6. 2011 na: [http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/06resolucija\\_nacprog0723\\_1910.pdf/](http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/06resolucija_nacprog0723_1910.pdf/).
- NATS (2011). NATS celebrates its first decade as a Public Private Partnership. Dostopno 18. 8. 2011 na: <http://www.nats.co.uk/featured-stories/nats-celebrates-its-first-decade-as-a-public-private-partnership/>.
- OECD (2007). Glossary of statistical terms. Dostopno 23. 7. 2007 na: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315/>.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2008). Building New`s Europe Infrastructure. Dostopno 29. 5. 2011 na: <http://www.pwc.com/gx/en/engineering-construction/assets/building-new-europe-infrastructure.pdf/>.
- SVREZ (2010). Slovenska izhodna strategija 2010-2013. Dostopno 6.1.2010 na: <http://www.planbz slovenijo.si/upload/izhodna-strategija/izhodna-strategija-svrez.pdf/>.
- VEOLIA (2011). Družbe skupine Veolia Transport. Dostopno 18. 8. 2011 na: [http://www.veolia-transport.si/O\\_skupini/Druzbe/index.html/](http://www.veolia-transport.si/O_skupini/Druzbe/index.html/).
- VEOLIA (2011). Letno poročilo družbe Certus avtobusni promet d.d. za leto 2005. Dostopno 18. 8. 2011 na: [http://www.veolia-transport.si/\\_meta/downloads/Mestni\\_promet\\_MB/Letno\\_porocilo\\_Certus\\_2005\\_final.pdf/](http://www.veolia-transport.si/_meta/downloads/Mestni_promet_MB/Letno_porocilo_Certus_2005_final.pdf/).
- VEOLIA (2011). Veolia Transport Štajerska. Dostopno 18. 8. 2011 na: [http://www.veolia-transport.si/O\\_skupini/Druzbe/Veolia\\_Transport\\_Stajerska/index.html/](http://www.veolia-transport.si/O_skupini/Druzbe/Veolia_Transport_Stajerska/index.html/).

- WILLIAMS, Trefor (2010). Analysis of the London Underground PPP Failure. Dostopno 15. 6. 2010 na: [http://academiceventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC\\_2010\\_Williams.pdf/](http://academiceventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_Williams.pdf/)
- WORLD BANK (2011). PPP in Infrastructure Resource Center. Dostopno 15. 8. 2011 na: <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=4704603&pagePK=64861910&piPK=64861909&theSitePK=4817374#ppps/>.

#### OSTALI

- Predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena-prva obravnava (2011). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.