

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**JAVNO – ZASEBNO PARTNERSTVO V
SLOVENIJI IN PRIMERJAVA Z ZDA**

Petra Cvijić

Ljubljana, september 2014

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI IN
PRIMERJAVA Z ZDA**

Kandidatka:	Petra Cvijić
Vpisna številka:	04039312
Študijski program:	Univerzitetni študijski program Uprava 1. stopnja
Mentor:	Izr. prof. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, september 2014

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Petra Cvijić, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava 1. stopnja, z vpisno številko 04039312, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: JZP v Sloveniji in primerjava z ZDA.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo 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 plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni 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 plagiatorstvo 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: prof. Jasmina Mazej

Ljubljana, 19. 06. 2013

Podpis avtorice:

POVZETEK

Nastanek javno-zasebnega partnerstva je rezultat neučinkovitega delovanja javne uprave. Z JZP se neučinkovitost delovanja odpravi ter zagotovi potrebe številnega prebivalstva. Gre predvsem za sodelovanje javnega sektorja z zasebnim, ki mu ponudi svoje znanje, finančno pomoč, novo tehnologijo ter porazdelitev tveganj. Uvajanje javno-zasebnega partnerstva je razširjeno povsod po svetu, saj se s tem želijo rešiti bremena, ki je nastal, največkrat ob gospodarski krizi, ki je prizadela večino držav. Zasebni partner nudi pomoč, ki je v današnjih časih za javni sektor zelo pomembna. Poleg tega, da ima večina evropskih držav javno-zasebno partnerstvo zelo dobro razvito, Slovenije med njimi ne moremo uvrstiti. V svojem diplomskem delu sem ugotovila, da je Slovenija zaradi kasnejšega nastanka zelo nazadovala na tem področju. Ker njen nastanek ne sega daleč v zgodovino in ker smo zakonsko podlago dobili šele pred nekaj leti, nam izkušnje in praksa napredka ne dopuščata. Namen mojega diplomskega dela je preučiti stanje JZP v Sloveniji ter ga primerjati z ZDA. Namen je tudi preučiti kako je JZP urejen pri ostalih evropskih državah ter kaj JZP na splošno sploh je, oziroma zakaj je potrebno za gospodarstvo. Poleg tega je cilj preučitev napak, ter podati morebitne rešitve k napakam, kar bi pripomoglo k boljšemu izvajanju JZP predvsem v Sloveniji.

Dotaknila sem se tudi ZDA, ki imajo javno-zasebno partnerstvo urejeno drugače. Ugotovila sem, da se JZP lotijo na drugačen način in mu dajejo zelo velik pomen. Projekta se lotijo premišljeno, kar jim omogoča uspešno izvajanje ter pokritje stroškov. Sproti razvijajo in sprejemajo programe, akte ter druge pomembne dokumente, kateri bodo pripomogli, da se projekt uspešno zaključi. Poleg tega sodelujejo s strokovnjaki, ki obvladujejo področje določene infrastrukture, finančno pomoč pa si poiščejo pri finančnih institucijah, ki so bile ustanovljene ravno za ta namen.

Ključne besede: Javno-zasebno partnerstvo, gospodarska kriza, javni sektor, zasebni partner, finančne institucije, Slovenija, ZDA.

SUMMARY

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN SLOVENIA AND COMPARISON WITH THE USA.

Public-private partnerships were created as a response to ineffective operation of public administration. With a PPP, ineffectiveness of operation is removed and needs of numerous citizens are met. A public-private partnership is a cooperative venture between the public and private sectors, where the private sector offers its knowledge, financial resources, new technologies and sharing of risks. Introduction of public-private partnerships is a worldwide practice; it is a way of eliminating the burden resulting from the economic crisis that affected the majority of countries. The private partner offers help that is nowadays vital for the public sector. Although public-private partnership is very well developed in most European countries, Slovenia cannot be ranked among them. In my thesis I discovered that due to its later formation Slovenia has substantially regressed in this field. As Slovenia's establishment does not go far back to the history, and we received a legal basis only a few years ago, our experiences and practice do not allow progress. The purpose of my diploma work is to establish the state of PPP in Slovenia and to make a comparison with the USA. My objective is also to study how PPP is regulated in other European countries and what PPP actually is, or why it is necessary for economy. Additionally, my goal is to study the mistakes and offer possible solutions, which would help to improve the execution of PPP, particularly in Slovenia.

I also paid some attention to the USA, where public-private partnership is regulated differently. I found out that they approach PPP in a different way and attribute great importance to it. They embark on the project deliberately, which enables them to execute it successfully and cover the expenses. During the process, they develop and adopt programs, acts and other important documents that lead to the successful completion of the project. In addition, they collaborate with experts mastering the field of particular infrastructure, and seek financial help with financial institutions established for this very purpose.

Key words: Public-private partnership, economic crisis, public sector, private partner, Slovenia, the USA.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
1 UVOD.....	1
2 VLOGA IN POMEN JZP	3
2.1 VLOGA.....	3
2.1.1 VPLIV FINANČNE KRIZE TER GOSPODARSKE RECESIJE NA JZP.....	3
2.1.2 ZAČETKI ODLOČANJA ZA JZP	5
2.2 POMEN.....	6
2.2.1 RAZLOGI ZA ODLOČANJE ZA JZP	6
2.2.2 JZP KOT REŠITEV JAVNEGA SEKTORJA	7
3 JAVNO - ZASEBNO PARTNERSTVO V EU.....	9
3.1 ZAKONODAJA JZP V EU	10
3.2 USPEŠNOST JZP PRI ČLANICAH EU	11
4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI	15
4.1 NASTANEK.....	16
4.2 ELEMENTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	17
4.2.1 JAVNI PARTNER	18
4.2.2 ZASEBNI PARTNER	19
4.2.3 POSLOVNA TVEGANJA.....	20
4.3 TEMELJNE OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	21
4.3.1 RAZMERJE MED JAVNIM IN ZASEBNIM PARTNERJEM.....	21
4.3.2 RAZMERJE ZAGOTAVLJANJA STORITEV IN FINANCIRANJE PROJEKTOV.....	23
4.4 POSTOPEK SKLENITVE JZP.....	25
5 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V ZDA	29
5.1 NASTANEK.....	29
5.2 PREDNOSTI IN SLABOSTI JZP V ZDA	31
5.3 ZAKONODAJA NA PODROČJU JZP	33
5.4 OBLIKE JZP.....	34
6 PRIMERJAVA JZP MED SLOVENIJO IN ZDA	37

6.1 JZP V SLOVENIJI- USPEH ALI STROŠEK.....	37
6.1.1 STADION STOŽICE.....	37
6.1.2 CENTRALNA ČISTILNA NAPRAVA V MARIBORU	40
6.2 PROJEKTI JZP V ZDA.....	42
7 ZAKLJUČEK	45
LITERATURA IN VIRI	47
PRILOGE.....	55

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Investiranja JZP (milijarde evrov) v EU od leta 1990 do leta 2008.....	12
Grafikon 2: Vrednost zaključenih transakcij po posameznih državah.....	13
Grafikon 3: Število projektov JZP od leta 1986 do 2012	30

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BBO	Buy Build Operate
BDP	Bruto domači proizvod
BM	Build Maintain
BOO	Build Own Operate
BOOT	Build Own Operate Transfer
BOR	Built Operate Reconstruction
BOT	Build Operate Transfer
BRT	Build Rent Transfer
BTL	Build Transfer Leasing
BTO	Build Transfer Operate
BT	Build Transfer
CČN	Centralna čistilna naprava
DARS	Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji
DB	Design Build
DBB	Design Bid build
DBO	Design Build Operate
DBFO	Design Build Finance Operate
DBFOM	Design Build Finance Operate Maintain
DBM	Design Build Maintain
DBOM	Design Build Operate Maintain
D.D.	delniška družba
D.O.O.	družba z omejeno odgovornostjo
EBOR	Evropska banka za obnovo in razvoj
EEC	Evropska ekonomska skupnost
ES	Evropska skupnost

EU	Evropska Unija
JZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
K.D.	komanditna družba
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOM	Mestna občina Maribor
NEPA	National Environmental Policy Act
OECD	The organisations for economic co-operation and developement
OMM	Operation Maintenance and Management
O&M	Operate and Maintain
PAB	Private Activity Bond
PFI	Zasebna finančna inciativa
PUZ	Podjetje za urejanje zemljišč
PVR	Present value of revenue
ROO	Saniraj prilasti upravljaj
RS	Republika Slovenija
SDS	Slovenska demokratska stranka
SCT	Splošno gradbeno podjetje Slovenija ceste tehnika obnova d.d.
TIFIA	Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act
VB	Velika Britanija
VfM	Vrednost za denar
ZDA	Združene države Amerike
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZJNVETPS	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske , transportnem področju in področju poštnih storitev
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
3E	gospodarnost, učinkovitost in uspešnost

1 UVOD

Diplomsko delo bo bralcu predstavilo JZP v Sloveniji in ZDA, da pa bo bralec dobil še bolj jasno sliko razlike med enim in drugim, pa bo v delu prikazana še primerjava obojega. Pomen in vloga JZP se na svetovnem področju zelo povečujeta. Namen JZP je dosegati cilje, ki so ključnega pomena za našo družbo. JZP se je razvil predvsem zaradi primanjkovanja denarja javnega sektorja, z njim pa so želeli povečati tudi produktivnost in inovativnost infrastrukture, kar samemu javnemu sektorju ne bi uspelo.

Podpora se je kazala že zelo zgodaj, saj so se z njim srečali že v letih prejšnjega stoletja. JZP so se posluževali na področju trgovanja, iskanju zemljišč ter ladjedelskih vojnah. V sodobnem svetu, pa so mu bili najbolj naklonjeni po letu 1990, ko so se zanj odločale številne države. V ta namen so v Veliki Britaniji razvili model PFI, ki je na področju JZP prinesel številne prednosti ter uspešno delovanje ob porazdelitvi tveganj, financiranju in zagotavljanju socialnih javnih služb. JZP sovпада tudi z gospodarsko krizo, ki je prizadela države po letu 2007. Problem je nastal v tem, da sta se zadolženost države ter primanjkljaj večala, BDP in razvoj pa je padal.

Zaradi vse večjega pomena, je JZP uvedla tudi EU, saj je s tem želela oživeti gospodarstvo. Ker je EU z vstopom držav članic povečala svoje gospodarstvo, je bil cilj spodbujati konkurenco, kar bi dosegli z uporabo JZP. Kljub temu da zakonodaja ni opredeljena na področju JZP, so nekatere države zelo uspešne in se partnerstva lotevajo pravilno. Pravna oblika JZP je v obliki pravil in določil, poleg tega pa je sprejeta Zelena knjiga, ki je podala odgovor k vprašanju ali države res potrebujejo obvezujoč dokument.

Namen diplomskega dela je ugotoviti zakaj Slovenija ne more konkurirati z ostalimi državami, ker pa gre za primerjavo z ZDA, je namen predvsem ugotoviti zakaj ZDA prednjačijo pred nami. Cilj mojega diplomskega dela je preučiti tematiko, ki je še vedno v razvoju. Na podlagi tega pa poskusiti dobiti vsaj nekaj odgovorov, ki jih do zdaj še nismo preučili. Do cilja bom prišla s preučevanjem literature, statističnih podatkov ter primerjavami med državami, uspešnimi kod tudi neuspešnimi.

Popolno sliko oziroma rešitev, mi bo dalo poglavje, kjer sem JZP primerjala na podlagi primerov iz prakse in iz katerega bom preučila prednosti in slabosti ter rešitve in izboljšave za Slovenijo.

Pomembnost preučevanj Slovenije je v tem, saj smo se s tem področjem začeli ukvarjati šele pred kratkim, ko smo dobili zakon. S preučevanjem zakona bom skušala dobiti odgovor ali je prav on tisti, ki povzroča nepravilnosti, s katerimi se srečujeta partnerja pri sodelovanju. Problem je tudi pri javnem in zasebnemu partnerju, saj se zasebni noče vezati na zakone, za javnega pa sodelovanje ne obstaja, če ni pravne podlage.

S pomočjo podatkov o številu projektov v Republiki Sloveniji, bom ugotovila, koliko je bilo do sedaj narejeno ter na katerem področju. Ugotovila bom tudi, koliko pogodb je bilo

sklenjenih na tem področju, saj vemo, da je postopek sklenitve pogodb začetna faza, od katere je odvisno ali bomo izbrali pravega partnerja ter kako bomo določili tveganje, financiranje in ostale elemente, kateri težijo k uspešnemu izvajanju.

Hipoteze diplomskega dela:

Hipoteza 1: S spremembo zakona o JZP bi bilo JZP v Sloveniji bolj uspešno.

Hipoteza 2: Z nastankom JZP se je povečala gradnja infrastrukturnih objektov, s tem pa so se povečala tudi delovna mesta.

Hipoteza 3: Projekti JZP so podvrženi pojavu korupcije.

Pri izdelavi diplomskega dela bom uporabila slovensko in tujo literaturo ter vire, pomagala pa si bom tudi s primeri iz prakse. Odgovore bom dobila na podlagi zgodovinskih podatkov, pojmov ter ekonomskih pojmov, kot je BDP, javni dolg in podobno. Opredelila bom tudi analizo stanja v Sloveniji ter na podlagi grafov in statističnih podatkov potrdila oziroma zavrnila svoje postavljene hipoteze. Na podlagi tega pa bom skušala podati predloge za izboljšavo oziroma morebitne rešitve.

V prvem poglavju sem uvodoma napisala, o čem bom pisala, kaj je moj namen ter cilj diplomskega dela, opredelila sem oceno raziskav, tri postavljene hipoteze ter strnjeno po poglavjih napisala, o čem bo moje diplomsko delo govorilo. Drugo poglavje opisuje pomen ter vlogo JZP. Predstavila sem kašno vlogo in pomen ima JZP ter kako se sovpada z gospodarsko krizo. Osredotočila sem se tudi na zgodovinski nastanek, zakaj se posamezne države odločijo za JZP ter opredelila ali je JZP rešitev javnega sektorja. JZP v EU opisuje tretje poglavje, kjer sem opredelila zakonsko ureditev ter kako se posamezne države soočajo s tem oziroma katere so na tem področju uspešne in katere ne.

Četrto poglavje opredeljuje Slovenijo, nastanek JZP, kateri so elementi JZP, temeljne oblike, ki so razdeljene na razmerje med javnim in zasebnim partnerjem ter razmerje zagotavljanja storitev in financiranje projektov. Kot zadnje pa sem opredelila postopek sklenitve, v katerem sem preučila koliko pogodb je bilo sklenjenih ter na katerem področju. Predstavila sem tudi odgovore k hipotezam, ki sem jih dobila na podlagi analiz. V petem poglavju sem predstavila JZP v ZDA. Na začetku sem opisala nastanek, nato prednosti in slabosti, zakonodajo ter oblike JZP. Poleg literature sem predstavila tudi podatke posameznih področij, ki so mi pomagali pri preučevanju in ugotavljanju JZP na drugi strani sveta. Ker je tema mojega diplomskega dela primerjava Slovenije in ZDA, sem v šestem poglavju opredelila primerjavi med Slovenijo in ZDA, kjer sem se osredotočila na primere iz prakse, ki so mi dali odgovore, ki so se mi postavljali med primerjavo. V zadnjem delu pa sem napisala še zaključek oziroma moj pogled na temo diplomskega dela, uredila vire in literaturo po vrstnem redu, ki je določen, ter dodala priloge.

2 VLOGA IN POMEN JZP

2.1 VLOGA

Vloga JZP je zelo velika, saj živimo v času, ko javni sektor nima dovolj denarja, da bi vlagal v vse projekte, ki so v javnem interesu in v času, ko sta za vlaganje v projekte infrastrukture, šol in bolnišnic potrebna oba. V povojnem obdobju, je bila vlada edina, ki je sama zagotavljala infrastrukturo. Vendar pa se je stanje kmalu spremenilo. Zaradi vse večjega soočanja s pomanjkanjem denarja ter izboljšanjem javnih služb, se je javni sektor odločil za tesno sodelovanje z zasebnim. Povsod po svetu se je prisotnost JZP z leti povečevala, saj so skušali zagotoviti racionalno izvajanje javnih gospodarskih služb.

Kot vemo, je infrastruktura za potrebe ljudi zelo pomembna in jo je potrebno urediti na najboljši možni način. Gre za zelo velik projekt, ki zahteva velik finančni priliv, konec koncev pa tudi znanje in izkušnje, ki jih lahko ponudi zasebni sektor. Pomembnost infrastrukture je tudi v tem, da pospešuje produktivnost in inovativnost, kar pa je za ekonomsko rast ter rast BDP-ja zelo pomembno. Poleg inovativnosti in produktivnosti, lahko z družbeno infrastrukturo zagotovimo osnovne storitve, ki jih potrebuje vsako gospodinjstvo in s čimer izboljšamo kakovost ter blaginjo. Za državo kot institucijo je JZP zelo pomemben, saj ji omogoči, da postane regulator oziroma nadzornik. Država to funkcijo pridobi avtomatično, kar pomeni, da se izogne vseh odgovornih bremen, predvsem pa finančnih. Seveda je to za državo zelo ugodno, vendar pa s tem, ko pridobi vlogo regulatorja oziroma nadzornika, postane preveč ukazovalna in ne da nič drugega od sebe. Vse se prenese na zasebnega partnerja, kar pa mu v večini primerov ne odgovarja.

2.1.1 VPLIV FINANČNE KRIZE TER GOSPODARSKE RECESIJE NA JZP

Po finančni krizi se je razvoj Slovenije zelo upočasnili. Od leta 2003 se je Slovenija glede povprečne razvitosti EU povečala za osem odstotnih točk, med tem ko se je v letu 2009 povečala za le dve odstotni točki. Razlog je poiskati v finančni krizi, ki je prizadela Slovenijo po letu 2007 oziroma 2008. V letu 2009 je celo prišlo do znižanja BDP-ja za 7,8 odstotkov. Znižal pa se je tudi slovenski uvoz, saj se je čutil hiter upad trgovinskih tokov (UMAR, 2010a, str. 15).

Poleg tega, da se je zmanjšal BDP ter uvoz, se je po letu 2008 upočasnili tudi umik iz gospodarskih služb, kjer ima država posredno lastništvo. Povečal se je tudi bruto javni dolg, ki po letu 2005 ni nikoli znašal manj kot štiri milijarde letno. Največja rast javnega dolga pa je bila po letu 2007, ko se je povečal za 10,7 milijarde EUR.

Posledica tega je zadolžitev države, zaradi izdaje treh obveznic za pokritje javnofinančnega primanjkljaja ter za blažitev posledic gospodarske recesije (UMAR 2010b, str 17).

Na JZP lahko vpliva finančna kriza in gospodarska recesija, ki pa se razlikuje glede na fazo razvoja. Tukaj mislimo (Burger in dr., 2009a, str. 4):

- Operativno fazo, kjer zasebni partner zagotavlja izgradnjo ter zagotavljanje storitev.

- Gradbena faza, kjer se opravljanje storitev še ne začne.
- Faza cevovoda, kjer je JZP že načrtovan, vendar pa se fizična dela še niso začela obenem pa tudi partnerja nista dosegla finančnega zaključka.

Kot sem že povedala finančna kriza in recesija lahko močno vplivata na JZP. Kako vpliva pa se kaže na več načinov (Burger in dr., 2009b, str. 5):

- Pritisk na dvigovanje obrestnih mer.
- Zmanjšanje razpoložljivosti kreditov; tukaj so banke zelo previdne pri podaljšanju posojila ter pri jamčenju povračila infrastrukturnih obveznic na doplačilo. V nekaterih primerih, kjer bi pa banke bile zainteresirane pri razširitvi posojil, pa verjetno ne bi bile sposobne zaradi premajhnega kapitala.

Banke so postajale čedalje bolj previdne komu posojati kredite, saj s tem, ko podjetje propade, banka izgubi možnost za vračilo posojil, kar pa privede do krize na strani bank. V večini primerov se zgodi, da banka nima denarja, kar pomeni, da pade v likvidne težave, kjer bo imela težave s solventnostjo in jo mora država dokapitalizirati.

Do leta 2007 imamo rast BDP, po tem letu pa se vidi drastičen upad, zato je zasebni sektor predlagal finančno prestrukturiranje projekta. Problem pa se bo pokazal v nadaljnjih dražjih projektih, ki bodo vse manj privlačnejši za zasebni sektor. Pri Sloveniji vidimo, da smo pred letom 2009 imeli pozitiven BDP oziroma dokaj visok. Leta 2010 smo ponovno prešli nad nullo, vendar smo kar hitro zdrsnili nazaj pod nič. Razlog stanja v letu 2012 je počasno gospodarsko okrevanje, ki je pripeljalo tudi do slabše produktivnosti. Poleg tega je Slovenija ena izmed tistih držav, med katerimi je BDP med gospodarsko krizo največ nazadoval (Priloga 1).

ZDA se je še do nedavnega borila z največjo stopnjo gospodarske recesije v svoji zgodovini. In če je na prvi pogled sicer očitno, da je razlog nihče drug kot globalni finančni zlom iz leta 2008, se moramo po tiste prave razloge zateči skoraj pol stoletja nazaj v preteklost, v samo jedro začetka verige težav. Zametki krize so se kazali že po drugi svetovni vojni, ko je stopnja dobička upadla za petdeset odstotkov. Z upadom dobička so se zmanjšale poslovne naložbe, kar je povzročilo počasnejšo rast in višjo brezposelnost. Intervencija države je bila edini izhod v sili. Čeprav je na eni strani pripomogla k okrevanju najpomembnejšega svetovnega pacienta, je na drugi strani že samo dejstvo, da gospodarstvo, ki skoraj v celoti temelji na zasebnem, rešuje država, pustilo nekaj brazgotin na pacientovem telesu. BDP/capita naj bi se v prihodnosti znižal za osemnajst odstotkov, v ospredje neutrudno prodira Kitajska in ameriške sanje še zdaleč več niso sanje, ampak mora. Vse to je pustilo velike posledice na JZP.

Glede na to, da tako ZDA kot Slovenija temeljita na tržnem gospodarstvu, bi lahko rekli, da so posledice na JZP, značilne za Slovenijo, skoraj identične posledicam, ki so doletele ZDA. Le da so bile slednje toliko bolj uničujoče, saj ameriško gospodarstvo praktično temelji na JZP. Od začetka krize pa do njenega konca so banke prenehale izdajati kredite za skoraj vse infrastrukturne projekte – izdale so le tiste kredite, ki so sodili med najpomembnejše in za katere je v celoti jamčila država. Lekcija »Lehman Brothers« je bila poučna za vse.

Ker kreditov ni bilo, ni bilo JZP projektov. Država ne more jamčiti za vse, saj mora na drugi strani z ogromnimi posojili krpiti tudi ostale luknje finančnega sistema. Zaradi zmanjšanja števila JZP projektov so trpele tudi druge panoge, zlasti gradbeništvo, ki skupaj z JZP projekti v ZDA skorajda predstavlja dve plati istega kovanca. Določene zvezne republike in njihova mesta so tako na infrastrukturnem področju doživela pravo katastrofo. Najbolj značilen primer tega je mesto Detroit, ki mu danes s težkim srce priznavajo naziv mesta duhov, kjer so sicer še nekaj časa vztrajali veliki žerjavi in gradbišča, danes pa so od vsega tega ostale samo še na pol zgrajene stavbe in nedokončane ceste. Težko je s številkami prikazati vpliv finančne krize na JZP v ZDA, a že samo dejstvo, da t.i. »keynesianska« politika, ki zagovarja naložbeno usmerjeno reševanje krize, ni bila spoštovana, nam da vedeti, da je država v prvi vrsti želela rešiti obubožano gospodarstvo in to ne na račun povečanja projektov, kaj šele JZP projektov.

2.1.2 ZAČETKI ODLOČANJA ZA JZP

Začetki JZP segajo zelo daleč. S tem so se srečali že v Biblijskih časih, ko so apostola Mateja klicali davčni zbiralec oziroma carinik, zaradi zbiranja dajatev na uvoženo blago. Leta 1438 so na francoskih tleh začeli podeljevati rečne koncesije za zaračunavanje pristojbin blaga, ki se prevaža po reki Ren. V kasnejših stoletjih se je pojavila koncesija gradenj, tako da je financiranje železnic, vodnih kanalov ter cest prešlo v roke zasebnega partnerja.

JZP jim je pomagalo tudi pri iskanju zemljišč, s pomočjo katerega, je vlada izdala listino za ustanovitev kolonij. Kombinacijo obojega pa so v 19. stoletju uporabili tudi pri čiščenju javnih uličnih svetilk, uvedbi zasebnih železnic ter na področju ladjedelništva.

Z obliko JZP so se posluževali tudi v ladjedelskih vojnah, kjer so ustanovili tako imenovane »privatnike«, v tem primeru ladje, ki so bili odobrene s strani vlade, za napad tujih ladij. S tako obliko so želeli zavarovati ljudi in razvoj trgovine pred tujci. Želeli so predvsem ladjedelcem in mornarjem dati podporo, za uspeh in razvoj mornarice, saj je bilo v tistih časih to edini način vojskovanja in potovanja. Ker so vladni uradniki pobudniki za ustanovitev »privatnih« podjetij, je bil sistem večinoma slaboten oziroma skorumpiran, kar pa ni trajalo dolgo. V času ko ni bilo vojn, je prišlo do odpuščanj, kar je pomenilo izumrtje mešane oblike javnega in zasebnega sektorja.

V sodobnih časih strokovnjaki pišejo, da se je JZP razvilo leta 1990 v Veliki Britaniji. Če gledamo z vidika financiranja projekta, je to res, vendar pa kot dogovor med javnim in zasebnim sektorjem, kjer zasebni prevzame odgovornost, letnica sega nazaj v prejšnja stoletja. Koncesijske pogodbe naj bi našli že v 15. stoletju. Šlo naj bi za kralja, ki je svojemu podložniku naložil delo, da poišče neznano zemljo v zameno za najem.

Sprememba pretvorbe standardnega modela v JZP, se je začela čutiti zaradi zaskrbljenosti višine javnega dolga med letoma 1970 in 1980. Večina držav je začela z zasebnimi naložbami v infrastrukturo, saj so s tem želele rešiti gospodarstvo pred pomanjkanjem denarja.

Vendar pa so države množično začele vlagati v JZP šele v začetku leta 1990. Države so se od druge svetovne vojne pa do osemdesetih let večinoma posluževale klasičnega načina financiranja infrastrukturnih projektov. Kar pomeni, da je bila transakcija črpana iz proračunskih sredstev, deloma pa tudi z zadolževanjem države v tujini. Kasneje se je izkazalo za veliko finančno breme, saj se je ponekod zaostril proračunski položaj, k temu pa je tudi pripomogla dolžniška kriza, kar pa je pripeljalo do prekinitve priliva tujih bančnih kreditov. Rešitev omenjenih težav je bila povečanje vloge zasebnega sektorja, kar pa je privedlo do vse večjega odločanja za JZP. Leta 1992 so v Združenem kraljestvu razvili program PFI, ki se je izkazal za najbolj uspešnega. Zgodnji začetki se kažejo tudi v Mehiki, kjer so JZP prvič uporabili leta 1980 pri gradnji avtocest, od leta 1990 pa se je sodelovanje razširilo na energetske sektor.

Začetki JZP so se nadaljevali tudi v Evropi, kjer so se v Franciji za železnice, vode, elektriko in tramvaje odločili za upravljanja, grajenje in financiranje s strani zasebnega sektorja. Podatki kažejo, da se je vloga JZP med letoma 1984 in 1995 povečala, saj je skupna vrednost investicij, v katere je vlagal privatni sektor, znašala 308 milijard ameriških dolarjev.

2.2 POMEN

2.2.1 RAZLOGI ZA ODLOČANJE ZA JZP

Za uspešen projekt morata partnerja temeljiti na močnem prijateljskem odnosu in ne kot neko povezovanje za ekonomsko stabilnost. Za sam javni sektor je značilno, da deluje po principu DAJ-VZEMI-DAJ. Za zasebni pa ravno obratno VZEMI-DAJ-VZEMI. To pomeni, da bo javni sektor veliko več dal za projekt, kot pa vzel, medtem ko je pri zasebnem sektorju ravno obratno. Veliko več bo vzel, kakor dal.

Cilj vlade za vključitev v JZP je bil, da bi se zaščitila podjetja, od katerih ima država, grobo rečeno, neko korist. Ta strategija najbolj zaživi v državah, ki so v razvoju in takrat, kadar je zasebni kapital minimalen. V teh državah dajejo zasebnemu sektorju zelo velik pomen, saj je za njih pospeševalec gospodarske rasti, vendar pa nikakor ne more delovati brez javne pomoči.

Razvoj instituta JZP se je razvijal predvsem v Združenem kraljestvu, pri ZDA pa so se javne službe, tradicionalno izvajale kot JZP. Izvajanje je bilo v rokah zasebnega sektorja, medtem ko je bil nadzor v rokah javnega. V Veliki Britaniji se JZP ujema s privatizacijo javnega sektorja, ki je bila vpeljana v 80. letih pod vodstvom Margareth Thatcher. JZP se je izkazal za zelo dober, saj se je izboljšala tehnologija, ekonomski kazalniki, večja korist za javni sektor ter prihranek javnega sektorja pri transakcijskih stroških. Na začetku se je privatizacija javnega sektorja izvajala predvsem na gospodarskem področju, v današnjem času pa se je razširila tudi na področje zagotavljanja socialno javnih služb v zdravstvu in šolstvu. V Združenem kraljestvu je konzervativni minister za finance Norman Lamont, razvil institut zasebne finančne iniciative, predvsem zato, ker je bila največkrat uporabljena in najučinkovitejša pojavna oblika JZP. Razlog za ustanovitev te oblike, je bil bolje zagotavljanje javnih služb zasebnega sektorja, ki pa se mora uporabljati v omejenem

obsegu predvsem za financiranje projektov. Eden najbolj znanih primerov je predor pod Rokavskim prelivom, ki povezuje Veliko Britanijo in Francijo.

Po padcu 18. letne vladavine konservativne stranke, je na oblast prišla laburistična stranka, ki pa institutu PFI ni bila naklonjena. Kljub temu da je glavna značilnost PFI, prenos tveganja na zasebnega partnerja, se uporaba tega modela po svetu zelo hitro širi. Za PFI obliko se odločijo takrat, ko javni sektor nima dovolj denarja za financiranje dogovorjenih projektov oziroma storitev. Omogoči se jim, da se financiranje preloži do takrat, ko ne dobijo vsega denarja, ki je za to potreben.

2.2.2 JZP KOT REŠITEV JAVNEGA SEKTORJA

Če JZP ne bi bila rešitev za sam javni sektor, se po svetu ne bi uveljavil in se z leti vse več povečeval. Uporaba JZP se ni povečala samo po krizi, ki je prizadela države po letu 2007. Nekatere države ga uporabljajo skoraj od samega začetka in uspešno konkurirajo z ostalimi državami na svetovnem trgu.

Po drugi strani in v večini primerov, pa so se nekatere države odločile za JZP šele takrat, ko javni sektor ni imel dovolj finančnih sredstev, da bi zadovoljiv vse potrebe, ki jih je moral. Za pomoč je zaprosil zasebni sektor, ki je kot nek izhod v sili. S svojim znanjem in inovacijami naj bi uspešno opravljal delo, saj se je zato tudi odločil stopiti skupaj v partnerski odnos.

Poudariti je potrebno, da JZP ni prednost le za državo, ampak tudi za zasebni sektor, saj s tem ko se odloči za sodelovanje, se izpostavi na trgu, pridobi večjo prepoznavnost, v primeru uspešnosti projekta pa uspešno konkurira z ostalimi zasebnimi podjetji.

Lahko rečemo, da je to nek izziv, v katerega se sam zasebni sektor poda zavestno, ne samo, da zadovolji svoj interes, ampak tudi interes države oziroma zagotavljanja storitev za potrebe ljudi. Poleg tega je zasebni sektor tudi ljudstvo, ki mu je zadovoljitev potreb v interesu, s tem pa se zagotovi tudi gospodarska rast ter razvoj.

Infrastruktura, ki smo jo pridobili s pomočjo JZP, je boljše kakovosti in se uporablja na vseh področjih odvisno od projekta. Da se projekt uresniči, je potrebno tveganje porazdeliti na oba partnerja, saj bosta le tako lažje delovala in uresničila projekt. Največkrat pa je to lahko problem, saj se v večini primerov tveganje razporedi samo na zasebni sektor, ki pa ni dovolj močan, da bi se s tem soočil.

Če bi bilo vse tako rožnato, kakor je prikazano v teoriji, ne bi imeli takih rezultatov pri projektih kot jih imamo. Prisotne so tudi slabosti, ki bolj prevladujejo kot pa prednosti. Odvisno je od projekta in načina, kako se lotiš določeni projekt. Omenila sem, da je JZP prednost pri soočanju s stroški, saj se le ti porazdelijo na oba partnerja, vendar se problem pokaže pri uresničevanju le teh.

Stroški so zelo velik zalogaj, saj jih delimo na predvidljive in na ne predvidljive, ki nastanejo skozi izvajanje procesa oziroma po končanem izvajanju. Stroški sovpadajo s financiranjem projekta, kar pomeni, da mora zasebni partner imeti dovolj finančnega priliva, da nepredvidljivi stroški ne povzročijo problem.

Menim, da tisti, ki bi mislili tako vnaprej, se projekta sploh ne bi lotili, saj noben zasebni sektor nima neomejeno število financ, oziroma noben projekt ni v celoti stroškovno nepredvidljiv. Pomembno je le, da se pri podpisu pogodbe zavedajo, kaj podpisujejo in da so omenjene težave dejstvo vsakega projekta.

Težave lahko omilimo s tem, da se že na začetku predvidijo, ter da se razdelitev dela določi s pogodbo oziroma da se izbere tistega partnerja, ki bo temu vsemu tudi kos. Težava pa je v tem, da je postopek običajno zelo dolgotrajen, pravila morajo biti jasno določena, prav tako pa tudi pravice in dolžnosti enega in drugega.

3 JAVNO - ZASEBNO PARTNERSTVO V EU

Evropska unija je JZP uvedla, ker je hotela oživeti gospodarstvo. BDP javnih institucij se je zmanjševal, tako, da je razlog nastanka JZP v gospodarstvo zmanjšanje oziroma odprava nepravilnosti, ki so nastale med zmanjšanimi investicijami javnega sektorja in vse večji potrebi po njih.

Prvi projekti JZP v Evropi segajo že v prejšnja stoletja. Najbolj uspešni družbi na tem področju sta bili v Franciji, ki sta zagotavljali oskrbe z vodo, Compagnie Generale des Eaux in lyonnaise des Eaux. Poleg tega je bilo z JZP zgrajenih 6000 kilometrov cest, med njimi tudi avtocesta v Stuttgartu, obnovljen je bil Versajski dvorec ter športna arena v Frankfurtu. Uspešen, že starejši primer v Nemčiji, pa je Volkswagen. Najbolj razvito področje JZP je infrastruktura, zato je danes predvidenih sedem milijard evrov za obnovo prometne in komunalne infrastrukture. Da bi bile posamezne države na tem področju še bolj uspešne, je na primer Nemčija, po svojih zvezdnih državah, v sklopu Ministrstva za finance, postavila posebne enote, ki občinam, zasebnim partnerjem in javni upravi pomagajo izvajanje projektov JZP. Na Irskem so s projekti JZP začeli v letu 1998, kjer so bili izvedeni na področju šolstva, transporta, gradnje cest, mostov, železniških tirov in komunalnih storitev. Zelo pozitivno je, da vlada te projekte podpira, nekatere pa je celo vključila v nacionalni program.

JZP v Evropi ni jasno definirano v evropski zakonodaji in temelji na načelih pogodbe o ustanovitvi Evropski skupnosti in na sekundarni zakonodaji EU. Kljub temu, pa je EU, z vključevanjem nepovratnih sredstev preko strukturnih skladov in s posojili, veliko pripomogla k financiranju JZP. Evropska investicijska banka, si z izdajanjem posojil prizadeva za spodbujanje čezmejnega sodelovanja in ekonomsko regeneracijo mest, promocijo razvoja podeželja in podpiranje boja proti diskriminaciji dostopa na trg. V okviru Strukturnega sklada pa si prizadevajo za financiranje nerazvitih regij, ki se srečujejo z brezposelnostjo, slabo razvitostjo in pomanjkanjem infrastrukture.

Poleg financiranja nerazvitih držav, brezposelnosti, pomanjkanja infrastrukture in podobno, so se JZP morali lotiti tudi na področju povpraševanja, saj je le ta upadel po veliki gospodarski recesiji. Osredotočili so se na področje gradbene, proizvodne in avtomobilske industrije. Da bi se povpraševanje povečalo, je Evropska komisija 26. novembra leta 2008 sprejela Evropski načrt za oživitev gospodarstva, ki je bil potrjen s strani Evropskega sveta. JZP so uvedli v tako imenovane tovarne prihodnosti, energetske učinkovite stavbe in zelene avte. Zaradi vse večjih globalnih konkurenčnih pritiskov, je namen tovarn prihodnosti podpiranje proizvajalcev v EU, poleg tega pa naj bi se krepila tehnologija z razvojem in vključevanjem prilagojenih tehnologij.

Cilj drugih je, da se zmanjšajo emisije CO₂ ter poraba energije z uporabo zelenih tehnologij za nove in obnovljene stavbe.

3.1 ZAKONODAJA JZP V EU

Leta 2002 je bil Komisiji s strani parlamenta predlagan osnutek direktivi, ki bi vseboval enotna pravila za pravno ureditev koncesij in drugih oblik JZP. Leta 2004 je bila zato sprejeta Zelena knjiga o JZP in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. Namen oziroma cilj Zelene knjige je bil ugotoviti, ali članice res potrebujejo obvezujoč instrument, kljub temu da JZP niti v Zeleni knjige niti na ravni skupnosti ni enotno opredeljen (Ferk in Ferk 2008a, str. 176).

Cilj Zelene knjige je predvsem spodbuditi uporabo zakonodaje Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij. Takšna razprava naj bi se osredotočila na pravila, ki pa so pomembna za odločitve JZP. S tem skušajo pokazati, koliko se ta pravila skupnosti uporabljajo pri izbiri zasebnega partnerja. V Zeleni knjigi so se osredotočili na razna vprašanja, ki so urejena v Zakonu, javnih naročilih in koncesijah, kljub temu da je Komisija že sprejela razne ukrepe glede odprave ovir JZP.

Zeleni knjigi, ki je pravno ne zavezujoč akt, a hkrati politično pomemben, sta sledila akta o Delovnem gradivu poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu in Sporočilo Komisije evropskemu parlamentu, svetu in evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru regij. S tem so še povečala vprašanja oziroma pomen JZP, kljub temu pa še vedno ni čisto jasne pravne podlage v pravu ES.

Svet je sprejel veliko ukrepov za povečanje vlaganj na področju infrastrukture, inovacij, raziskav in razvoja. Na področju javnih naročil in koncesij je bil namen Evropske skupnosti v zakonodaji, ustvariti notranji trg, ki bo omogočil prost pretok blaga, načela enakega obravnavanja, preglednosti in stroškovne učinkovitosti.

Pojem koncesije v evropski zakonodaji ni omenjen. Delno je urejena v Direktivi 2004/18/ES, ki ureja tudi javna naročila. Tudi v evropskem pravu je ločitev med koncesijo gradenj in javnim naročilom gradenj prenos tveganj. O koncesiji govorimo takrat, kadar večino tveganja nosi izvajalec, če pa tveganje prevzame država pa gre za javno naročilo. Če je predmet projekta in tudi pogodbe v izgradnji, gre za koncesijo gradenj. O koncesijah storitev pa govorimo takrat, kadar se dejavnost opravlja na objektu, kar pomeni, da gre za izvajanje storitev.

Razlika med opredelitvijo koncesije gradenj v evropskem pravu in ZJZP je v tem, da je v našem zakonu zapisana širše in drugače. O koncesijah v pravu EU ni potrebe po dvomu, saj je bilo sprejetih veliko direktiv, ki so to področje uredile. Vendar pa se koncesija gradenj v direktivi 2004/18/ES ni bistveno spremenila od predhodne pogodbe 93/37/ES. Dodane so bile le nekatere spremembe. Ena izmed njih je dodatek opredelitve koncesije storitev, ki jo direktiva s področja uporabe izključuje.

Pomembna je tudi sprememba, ki določa, da se določbe, ki urejajo koncesije gradenj ne uporabljajo za koncesije gradenj na vodnem, energetskem in transportnem sektorju v primeru, ko se koncesije podeljujejo za izvajanje teh dejavnosti. V novo direktivo so tudi

dodali spremembo opredelitve pravic, ki določa, da koncesionar ni imetnik izključene pravice takrat, kadar se koncesija podeli na podlagi objektivnih in ne diskriminatornih pogojev.

Nekatere države uporabljajo JZP, vendar zato nimajo pravne podlage, primer sta Avstralija in Velika Britanija, medtem ko je na Irskem zakonodaja sprejeta. V ostalih državah, kjer je status JZP še vedno v postopku, pa imajo sprejeto zakonodajo le v Latviji in na Poljskem. Grčija, Belgija in tudi Slovenija so v fazi sprejetja nekaterih ukrepov, ki so potrebna za izvajanje JZP. Zakonodaja je bila predlagana le pri nas, v ostalih dveh državah pa je zakonodaja v pripravi.

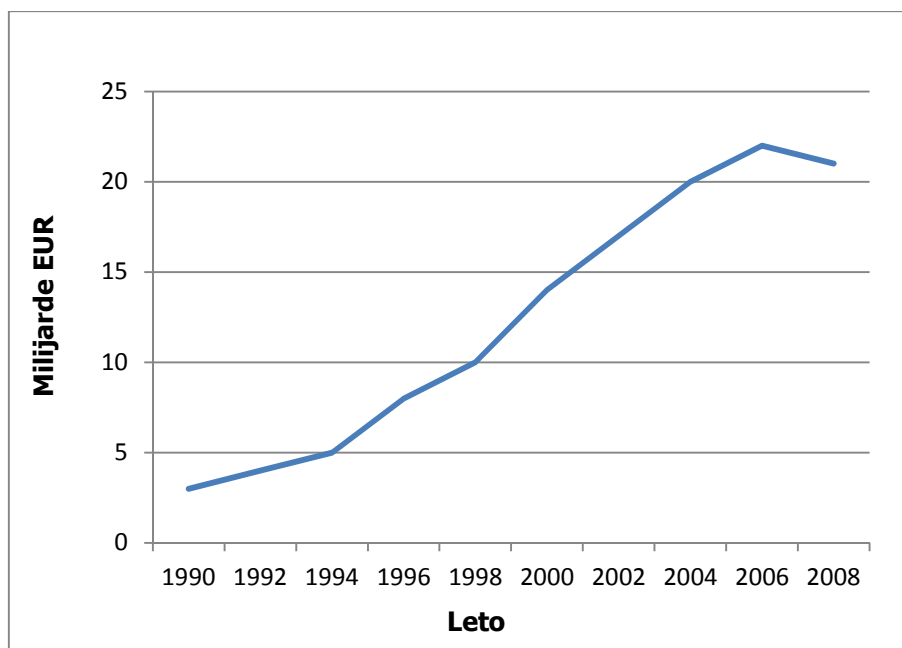
Irski zakon o JZP je kratek in zelo razumljiv, kar je posledica uspešnega izvajanja oziroma sodelovanja javnega in zasebnega partnerja. Sprejet je bil leta 2002, v njem pa so zajeti osnovni pojmi, oblike JZP, pravice ter obveznosti obeh udeležencev ter prehodne in končne določbe. Malo drugače je v Združenem kraljestvu, ki pravne podlage kot take nima. Uspešnost JZP in vse več odločanja zanj je v tem, da je potrebno pri vsakem javnem financiranju izpolniti test, kateri določa, da se projekt ne more financirati z zasebnim kapitalom.

3.2 USPEŠNOST JZP PRI ČLANICAH EU

Maja 2004 se je EU razširila na 24 držav članic. S tem se je ustvaril trg s 452 milijoni ljudi, kar pomeni, da je trg večji od ZDA. Kot rezultat temu, je eden ključnih ciljev EU, spodbujati konkurenco, kar piše tudi v Lizbonski pogodbi. To pa je vezano na evropsko infrastrukturo in javne storitve, katerih cilj je možno doseči z JZP, saj je to način, da se približajo zasebnemu sektorju, z znanjem in izkušnjami zagotovijo javne storitve, kar pa privede do boljše stroškovne učinkovitosti. Vendar pa JZP v Evropi še ni zaživel, saj je število uspešnih projektov zelo majhno. Zato so se osredotočili na dve področji, saj so skušali ugotoviti glavna vprašanja, ki so povezana z razvojem JZP v EU. Prvo področje so učinki ukrepov Evrope, drugo pa je sposobnost vlade.

Na spodnji sliki so razvidne investicije JZP v EU oziroma kako se je to razvijalo skozi leta. Vidimo, da so se naložbe JZP med letom 1990 in 2008 povečevale. Leta 2007 je vidno, da krivulja ne narašča, ampak z istim zneskom naložb potuje v leto 2008, kjer je viden rahel upad. Razlog upada je v tem, da so države zašle v gospodarsko finančno krizo, ki je nastala leta 2008. Vse so se lotile evropskega načrta za oživitev gospodarstva ter kot odziv na finančno krizo, kar pa se je občutilo tudi pri zmanjšanju naložb v JZP zaradi vse več omejenih sredstev.

Grafikon 1: Investiranja JZP (milijarde evrov) v EU od leta 1990 do leta 2008

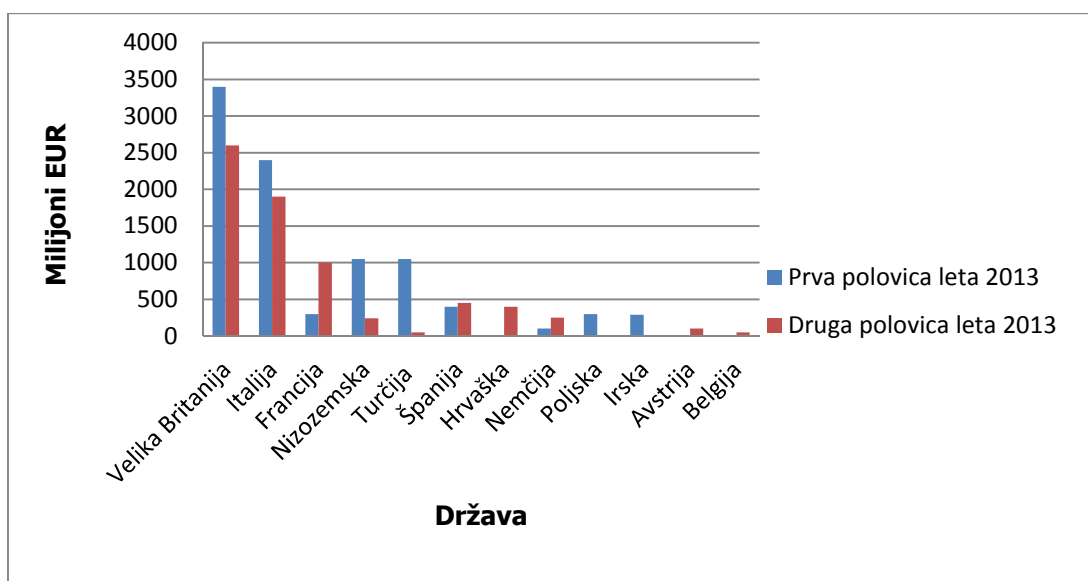


Vir: The Hamilton project (2011, str. 5)

Uspešnost držav se kaže v podpiranju modernih tehnologij za kakovostne storitve, v pravi strategiji vlade in konkurenčnosti na trgu. Posebnost Velike Britanije je v tem, da so v svoji zakonodaji določili zakonske omejitve, ki pa se ne kažejo z kaznovanjem, temveč kot nek nov izziv. Dovoljeno je vse, kar je v skladu z javnim interesom. Vendar pa se ne sme pozabiti na poštenost in transparentnost, ki jo morajo upoštevati izvajalci JZP. V Veliki Britaniji je bilo zabeleženih 677 JZP, kjer jih je bilo največ po letu 1997. Takrat je bila vrednost JZP kar 86 odstotna. Vrhunec izvajanih projektov JZP je bil leta 2000, po tem letu pa se je število zmanjševalo.

Kakor je razvidno iz spodnje slike, je Velika Britanija res tista, ki je najbolj kos uporabi JZP. V prvi polovici leta 2013 je bila vrednost zaključenih projektov JZP večja kot v drugi, vendar je razlika v primerjavi z drugimi državami med polovicami, majhna. V omenjeni državi je bilo zaključenih kar 31 transakcij v letu 2013, kar je 5 več kakor leta 2012. Druga država, ki ji sledi, je Italija. Zanimivo je, da je Italija po vrednosti opravljenih del z uporabo JZP na drugem mestu, medtem ko je število opravljenih projektov manjše od 5. Tudi tukaj so med polovicama skoraj enakomerno vlagali v projekte, saj so skušali s tem ohraniti stabilnost trga, saj jim s samo javnim financiranjem to ne bi uspelo. V Franciji je slika malo drugačna, saj je bila vrednost projektov v drugi polovici 2013 večja kot v prvi. Razlika je zelo očitna in znaša 700 transakcij več.

Grafikon 2: Vrednost zaključenih transakcij po posameznih državah



Vir: European PPP expertise centre (2013)

Posledica majhnega vlaganja v prvi polovici, pa je zmanjšanje projektov iz 22 v letu 2012 na 19. Podatki, ki kažejo sliko v letu 2011 pa so čisto nasprotje z letom 2013. Takrat je največjo vrednost za JZP namenila Francija in to kar 11.000 evrov, med tem ko je VB le 3000. Kljub temu pa je VB imela več projektov kakor Francija. Avstrija, Belgija ter Poljska so se po krajši izločitvi iz trga JZP vrnile nazaj, saj so bolj začele vlagati v tovrstne zadeve ter si začele krepiti trg.

Druga skupina so srednje razvite države, ki so JZP razvile samo na nekaterih področjih. Velik napredek so dosegle na področju javne infrastrukture, na ostalih pa so šele v začetni fazi. To je značilno za Španijo, Portugalsko, Nizozemsko, Dansko in Ciper.

V Luksemburgu in na Švedskem je vse še na začetni stopnji razvoja predvsem zato, ker gre za drugačno vlogo države javnih storitev. Pomembno je omeniti, da je razlog različni vlogi države pri zagotavljanju javnih storitev ta, da se ti dve državi še nista znašli v krizah financiranja javnih storitev. Pri Belgiji je zanimivo to, da je razdeljena na flamski del, ki spada v srednje razvite države in valonski del, ki pa je še v ozadju, kar se tiče razvitosti. Poleg omenjenih treh državah spadajo sem še Finska, Avstrija, Grčija in Malta.

Četrta skupina so postkomunistične države, za katere je značilno pomanjkanje usposobljenih ljudi, ki bi se ukvarjali s pogodbami o JZP. Poleg tega se srečujejo s pomanjkljivo urejenimi kapitalskimi trgi, dodatne vire za javne projekte pa raje iščejo v skladih EU kot pri zasebnikih. V to skupino spadajo Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovaška in tudi Slovenija.

JZP se poslužuje večina držav članic, veliko več pa se bo to pokazalo v nadaljnjih letih. JZP se je potrebno lotiti pravilno, saj je lahko zelo zapleten projekt.

Dobro izveden projekt lahko nudi veliko koristi za javni sektor, medtem ko slab prinaša posledice, kjer bo javni sektor trpel. Za uspešno izvajanje je potrebna boljša uskladitev na nacionalni ravni. Kar pomeni, da je potrebno pokazati veliko politične volje, razviti ustrezne zakonodajne okvire ter ustrezno politiko. S predhodnimi naložbami v znanje in zmogljivost javnega sektorja, se bo uporaba JZP zagotovila takrat, kadar je nek projekt primeren za izvajanje po principu JZP. Vendar pa je kljub temu JZP med državami članicami eden od zelo pomembnih projektov, ki ga uporabljajo.

4 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V SLOVENIJI

Javno-zasebno partnerstvo je v Sloveniji zelo mlad projekt, saj je zakonsko podlago dobil šele leta 2006. Institut javno-zasebnega partnerstva se je s tem uredil v krovnem zakonu, kar pa je redkost tako v Evropi kot tudi v svetu. V večini držav se JZP ureja na podlagi priporočil oziroma usmeritev, ki pa nimajo obvezne veljave in zaradi tega tak pristop urejanja upočasnjujejo razvoj in uporabnost v praksi.

Zakon v drugem členu navaja, da je pojem JZP:

»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 dejavnostih, katerih izvajanje je v javnem interesu (ZJZP, 2. člen).«

JZP je torej zasebno vlaganje v javne projekte. Lahko je tudi obratno - javno vlaganje v zasebne projekte. Vendar pa, kar je izjemno pomembno, mora biti ta projekt v javnem interesu. S tem se zagotavljajo javne službe *Raison d'etre*, katerih cilj je zadovoljevanje javnih potreb, ki jih je danes vse več, država oziroma javne službe pa jih brez finančne injekcije zasebnikov ne morejo uresničiti (Ferk in Ferk, 2008b, str. 165).

Z nastankom JZP naj bi se bolj vlagalo v infrastrukturo oziroma v projekte, ki so v javnem interesu. Podatki o brezposelnosti kažejo, da se je od leta 2004 brezposelnost zelo povečala, medtem ko se je od leta 2007 do 2009 zmanjšala. Zanimivo je to, da se je zmanjšala takrat, ko se je ravno začela gospodarska kriza. Vpliv zmanjšanja je verjetno še od prej, gospodarstvo pa še ni čutilo krize v taki meri kot po letu 2009, ko se je brezposelnost zopet zelo povečala.

Vpliv nekdanje skupne države in velika finančna kriza v večini njenih nekdanjih republik sta pripomogla k temu, da so zaposleni delavci predvsem tujci, ki so pripravljeni sprejeti nižje, vendar za njihove razmere povsem primerno plačilo za delo, ki ga opravljajo.

Podoben primer je tudi ZDA, kjer so za projekt Chicago Skyway izbrali tuje delavce, ki so delali za manj denarja in si s tem omogočili nizke stroške oziroma so se stroški pokrili.

Za uspešno delovanje JZP je potrebno spodbudno okolje, ki ga brez podpore države ne bomo mogli doseči. Slovenija je majhna država, vendar ima ta majhnost določeno moč ter dovolj velikih projektov, ki bi se lahko uspešno izvedli (Jus, 2005, str. 528).

Pomen JZP oziroma zasebnega vlaganja v javni sektor ves čas poudarjajo tudi strokovnjaki oziroma se zavedajo problema za državo, ki bi lahko nastal. V prihodnosti namreč ne bo več zadosti javnih virov financiranja, ki bi lahko zadovoljilo številno prebivalstvo in njihove potrebe, zato je sodelovanje z zasebnim partnerjem še kako pomembno. Ključnega pomena je to, da se med letom 2014 in 2020 sprejmeta dva velika projekta, s čimer bodo dosegli povezovanje občin in drugih zainteresiranih udeležencev. S tem skušajo tudi olajšati pridobitev posojil, ki jih dandanes zelo težko. Da model JZP ne zaživi, so krivi različni dejavniki. Na prvem mestu je nefleksibilna zakonodaja, sledi pa ji omejena uporaba posameznih modelov JZP. Poleg vseh kritik pa imamo v Sloveniji kar nekaj uspešno končanih projektov JZP. Z uspešnim izvajanjem JZP pa se prizadevajo tudi za to, da se povečajo delovna mesta ter spodbudi gospodarski razvoj (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2013).

4.1 NASTANEK

Nastanek JZP je povezan z vse večjim nezadovoljstvom nad javnimi storitvami, kritikami pri delovanju javnega sektorja in dostopnostjo po kakovostnih, cenejših in lažje dostopnih storitvah. Da se pa vse te storitve ponudijo v najboljši luči, je potrebno zagotoviti finančna sredstva, ki jih bomo dobili le v sodelovanju z zasebnim sektorjem, saj se je Slovenija ob vstopu v EU zavezala za izpolnitev nekaterih pogojev, ki zahtevajo veliko finančno breme.

Kadar se država loti projekta JZP, si mora odgovoriti na nekaj vprašanj. Določiti mora področja izvajanja, predvideti oblike sodelovanja, imeti nadzor na izvajanjem, sprejeti sankcije v primeru kršenja pravil ter prenehanja JZP (Kranjc v: Železnik, 2009, str 85).

ZJZP smo dobili leta 2006, natančneje 23. novembra. Istega leta je bil objavljen v Uradnem listu RS, skupaj z novim Zakonom o javnih naročilih in Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev. Nato je začel veljati 90 dnevni rok o seznanitvi vsebine. V veljavo oziroma uporabo pa je prišel 7. marca 2007. V tem času sta Vlada RS in Ministrstvo za finance morala pripraviti veliko število podzakonskih aktov, saj zakon sam ne more delovati.

Namen zakona je, da se omogočijo zasebna vlaganja v javnem interesu, vzdrževanje in upravljanje objektov ter uporaba, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin. Drugi zakonski namen pa je, da se prepreči nepreglednost, nekonkurenčnost, diskriminatornost ter nepoštenost postopkov nastajanja. Cilj zakona o JZP je tudi ta, da se stvari uredijo na bolj pregleden način.

Zakon je dokaj dobro napisan, saj poleg tega, da je zavezujoč, pušča tudi prosto urejanje pogodbenega partnerstva, seveda pod pogoji zakona in predpisov. Kot vemo, je teorija eno in praksa drugo. In v zakonu ne moremo predvideti, kako se bo JZP pokazal v praksi. Zato pa so podzakonski predpisi, ki bodo v nadalje to tudi določali. Zaradi pomanjkljivosti so zakon ves čas spreminjali s predlogi o spremembah zakonodaje na področju JZP. Cilj sprememb je predvsem odpraviti nekatere napake oziroma pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri izvajanju prvotne zakonske ureditve JZP.

Poleg tega se skuša omogočiti zasebna vlaganja ter vzdrževanje objektov, ki so v javnem interesu. Največji problem neizkoriščenosti JZP pa je predvsem v nepoznavanju zakonodaje (Kašnik v: evropa. gov. si, 2011).

Problem je verjetno tudi v tem, da v Sloveniji še vedno prevladuje socialistična miselnost, po kateri je večinsko prebivalstvo še vedno mnenja, da je država tista, ki je dolžna priskrbeti, upravljati ali na kakšen drug način zagotoviti uspešnost pomembnih infrastrukturnih projektov, za katere se je v zadnjih letih uveljavil izraz *nacionalni interes*.

Ljudje s težkim srcem sprejemajo poskuse JZP in se mu že v samem začetku na vse pretege trudijo upreti z vsemi pravnimi sredstvi ali sredstvi civilne iniciative (pritisk na politiko preko medijev). Verjetno imajo do določene mere prav, saj nas določena navzven malomarna in popolnoma naivna ravnanja slovenske politike učijo, da se JZP pri nas izkorišča le za zadovoljitev zasebnih interesov vpletenih v tovrstne projekte. Zato je potrebno temeljito izkoreniniti na eni strani pohlep ljudi in na drugi strani v današnjem kapitalističnem svetu že nekoliko zastarelo miselnost o najpomembnejši vlogi države pri pomembnih gospodarskih projektih. Problem JZP je tudi v tem, da v Sloveniji ni čutiti nekega navdušenja nad JZP. Projekti so bili pod okvirom lokalnih skupnosti ter so bili podrejeni projektom, ki so bili financirani iz proračunov.

4.2 ELEMENTI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Med elemente JZP spadajo trije dejavniki. Javni partner, ki je nosilec javnega interesa, zasebni partner, ki je nosilec zasebnega interesa in poslovno tveganje. Elementi JZP so pomembni iz razloga, ker JZP brez njih sploh in nikakor ne more obstajati. So pomembni dejavniki, ki nastopajo skozi sam proces, ga urejajo, določajo, dopolnjujejo, predvsem pa uresničujejo javni interes, ki ga sam javni sektor ne more. Država je antagonist, ki s svojo obstojnostjo zagotavlja ekonomsko rast, dobrine in storitve, skrbi za redistribucijo dohodkov ter regulira vedenje gospodarskih subjektov.

Rezultat je vse več privatizacije in liberalizacije, kar pomeni, da javni partner nastopa v vlogi regulatorja ter nadzornika, med tem ko zasebni partner skrbi za izvajanje javnih služb. Prav dinamika današnjega okolja je privabila zasebni sektor k sodelovanju in zagotavljanju javnih storitev. Za sam javni sektor ne moremo reči, da je nesposoben pri zagotavljanju javnih dobrin. Za priključitev zasebnega sektorja je kriva celotna družba, ki državi onemogoča predvsem finančna sredstva za zagotavljanje javnih storitev.

Zasebnemu partnerju odgovarja iskanje hitrih rešitev, ki so učinkovita in inovativna. Ne želi si preveč zakonske ureditve, vendar se strinja z določeno mero pravne varnosti. Želi si veliko svobode oziroma prostora, kar ga ne bo omejevalo pri poslovanju. Javni partner pa deluje ravno obratno. Želi si čim več zakonske ureditve, ki mora biti podrobna, s tem pa se po njihovem mišljenju olajša delo javnega sektorja (Ferk, Ferk, 2008c, str. 186).

Ravno zaradi tega, ker javni partner misli eno, zasebni pa dela drugo, je vprašanje korupcije prisotno na področju JZP. Največ sumov je bilo podanih na protikorupcijsko komisijo v letu 2005, nekoliko manj v letih 2013, najmanj pa leta 2008.

Če potegnemo črto skozi vsa ta leta, vidimo, da sumov ni bilo veliko. V letu 2005 je bilo največ vlog podanih na zahtevo tistih, ki so sodelovali v samem procesu podeljevanja koncesij. Namreč, takrat zakona o JZP še ni bilo, zato so za pomoč prosili KPK, ki je potrdil ali ovrzel možnost suma korupcije, ki bi lahko nastal v samem postopku poslovanja. Kljub temu da zakona, ki bi podal točno jasno določena navodila glede sklepanja pogodb, še ni bilo, je vseeno prevladoval nek strah, ker obstajajo drugi zakoni zaradi katerih se kršenja kaznujejo. V kasnejših letih je šlo za večinoma sum korupcije, ki je bil podan na KPK. Večinoma je bil sum ovržen, razen v letu 2013, kjer se je izkazalo za kršenje pri obeh podanih vlogah (Priloga 2).

Korupcija je pri JZP prisotna v samem javnem razpisu. Najbolj je izpostavljen postopek izbire kandidata, podeljevanje javnega pooblastila ter nastanek razmerja JZP, medtem ko je predhodni postopek najmanj podvržen korupcijskemu ravnanju. Kljub temu da mora javni partner delovati v skladu s pravili zagotavljanja konkurence, lahko pride do kršenja. Primer je na primer, ko ima javni partner že izbranega zasebnega partnerja, na javnem razpisu pa poda zahteve, ki jih izbrani partner že izpolnjuje.

Poleg kandidatov je korupcija prisotna tudi pri dodeljevanju rokov oziroma datumov. Posebej pozorni pa morajo biti pri imenovanju strokovne komisije, ki mora biti moralno trdna ter zanesljiva pri delu. V primeru konkurenčnega dialoga, ZJZP prepoveduje posredovanje informacij, vendar lahko javni partner to načelo krši saj se okoristi oziroma dobi nagrado. Načelo kršenja konkurence, je KPK leta 2013 ugotovila v Mariboru, saj je sodeloval samo en kandidat in ne trije, kot določa ZJZP. Vendar pa korupcija ne pomeni vedno zavestno ravnanje. Lahko pride tudi do ne zavednega ravnanja, kar je posledica neprevidnosti (Banovec, 2013, str. 4).

4.2.1 JAVNI PARTNER

V vlogi javnega partnerja nastopajo samo pravne osebe javnega prava. To sta država ali samoupravna lokalna skupnost, ki sta ustanovljeni z zakonom, izvajata vse javne naloge oziroma imata javna pooblastila, uporabita lahko prisilna sredstva, najpomembneje pa je, da delujeta v javnem interesu. Javni partner sklene razmerje JZP, poleg tega pa tudi podeli pravico in obveznosti za izvajanje dejavnosti. To pa vključuje tudi posebno ali izključeno pravico, kar pa pomeni omejitev pravic izvajanja dejavnosti na eno ali več oseb.

Poleg države in lokalne samouprave spada med javne partnerje tudi drugi javni partner. To pa je pravna oseba javnega prava, njena ustanoviteljica je država oziroma samoupravna lokalna skupnost, JZP pa lahko sklene samo, če je tako določeno v zakonu ali pa je izdan predpis.

Omenila sem, da je drugi javni partner pravna oseba javnega prava, poleg tega pa sem spadajo tudi naročniki, ki jih opredeljuje Zakon o javnem naročanju. Ti pa so organi RS in samoupravnih lokalnih skupnosti, javni skladi, javne agencije in javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava (ZJN, 3. člen).

Pomembno je, da obstaja pred sklenitvijo JZP nek javni interes, ki bo zadovoljil družbo, saj ga družba potrebuje. Ker pa javni partner ne more nositi celotnega finančnega bremena, se sklene partnerstvo z zasebnim partnerjem, ki v tem primeru nastopa kot nekakšna pomoč. Ves čas v postopku mora javni partner zavarovati javni interes, tako da se že pred sklenitvijo JZP, izbere pravega zasebnega partnerja ter da se javni interes jasno definira, še bolj pomembno pa je, da se ugotovi, ali javni interes sploh obstaja. Javni interes pa je prisoten na vseh področjih. Posredno je omenjen v ZUP-u v 144/I (4). Člen govori o tem, da se na področju javnega interesa, ko gre za neke nujne ukrepe, odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku, kjer gre za javni red in mir, javno varnost in podobno (Ferk, Ferk, 2008č, 192).

Kulašić je podal mnenje, da je nujni pogoj za učinkovito izvajanje javnih služb ta, da ima država ali občina infrastrukturo v svoji lasti, saj bo le tako mogoče zamenjati obstoječega izvajalca z ugodnejšim. Dodaja, da mora razvoj javne infrastrukture zagotavljati njen lastnik, v tem primeru je to država ali občina, ki skrbi za zagotavljanje javnih storitev. Če pogoji za nadzor niso zagotovljeni, lahko javni partner izgubi sposobnost izvajanja popolnega nadzora (2011a, str. 543).

4.2.2 ZASEBNI PARTNER

Zasebni partnerji je pravna ali fizična oseba, kateri se lahko tudi reče izvajalec JZP. Zasebni partner sklene razmerje in pridobi pravico ter obveznost za izvajanje. To so samostojni podjetniki oziroma druge fizične osebe, ki samostojno opravljajo različne pridobitne dejavnosti, poleg njih pa poznamo še d.o.o., d.d., k.d., d.v.z., zadruge in ustanove. Partnerstvo se z zasebnim partnerjem sklene zato, ker le ta poskrbi za finančna sredstva, ki jih javni partner nima.

Kot je že nekajkrat omenjeno ima zasebni partner vlogo pomoči, ki rešuje javni sektor pred krizo zadovoljevanja potreb javnosti. S svojim znanjem, izkušnjami ter z delitvijo finančnih sredstev pripomore k nastanku projektov, ki jih sam javni sektor ne more zagotoviti.

Zasebni partner se prijavi na razpisu ter ponudi ponudbo možnih finančnih sredstev, s katerimi bo razpolagali pri projektu. S pogodbo si zagotovi dela, ki jih bo opravljal v času trajanja pogodbe. Največkrat zasebni partner zagotovi vsa finančna sredstva, ki so potrebna za projekt. V projektu izvajanja JZP pa ne more biti vsak. Ustreznega kandidata se sprejme pod določenimi pogoji. Izbere se tisti kandidat, ki najbolj ustreza zadovoljevanju potreb določenega projekta. Zato je potreben javni razpis, kjer se kandidati tudi predstavijo.

Zasebni partner mora biti ekonomsko, finančno, tehnično ter kadrovsko sposoben opravljanja nalog izvajalca. Poleg tega mora imeti zadostne reference ter dostop do finančnih sredstev. Do neke mere je zavarovan z načeli, ki so določeni v zakonu in s katerimi se izbere zadovoljivega izvajalca JZP.

Lahko tudi postane vlagatelj, s pridobitvijo deleža, kar pa predstavlja skupek premoženjskih pravic. Na koncu poslovnega leta, je opravičen do dobička, ki se mu podeli na podlagi njegovega vložka. Poleg tega je vpleten tudi v izgubo. Če pride do poznejših izgub, vlagatelj

dobiček ni dolžan vrniti. Pravico ima tudi do vpogleda v poslovne knjige ter prepisa letnega poročila. V primeru da vlagatelj to ne dobi, mu sodišče ob morebitni pritožbi to ugodí. V primeru predhodnega prenehanja oziroma stečaja se naredi obračun in izplača delež vlagatelju, ki mu pripada.

4.2.3 POSLOVNA TVEGANJA

Tveganje je vsakdanje, saj se lahko pojavi pri sklepanju katerega koli posla oziroma smo mu izpostavljeni. Tako je tudi pri sklepanju JZP, saj se pojavi vprašanje, kdo od partnerjev nosi večino poslovnega tveganja, ter katero tveganje prevzema javni in kateri zasebni partner. Jasno je treba to tudi opredeliti, najbolje že v pogodbi, saj se le s tem lahko izognemo neprijetnim situacijam oziroma zapletom, ki nastajajo med izvajanjem.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu govori o načelu uravnoteženosti, kar pa pomeni, da javni partner zagotavlja javni interes, zagotavljanje interesa uporabnikov pa zagotavljata oba partnerja. Drugi odstavek tega člena dodaja, da morajo biti tveganja razporejena, nositi jih mora tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. Tretji odstavek pa, da mora izvajalec nositi vsaj del poslovnega tveganja, če ne, JZP po tem zakonu ne obstaja (ZJZP, 15. člen).

Temeljno pa se tveganja delijo na dva dela. Prva so splošna, sem spadajo politična in ekonomska tveganja, tveganja spremembe zakonodaje in tveganja nepredvidljivih zunanjih okoliščin. Ko govorimo o političnih tveganjih, govorimo o spremembi fiskalne oziroma davčne politike, pa tudi o tveganjih glede sprejemanja političnih odločitev. Ekonomska tveganja pa določajo makroekonomski položaj države, kjer so mišljena tveganja inflacije, valutna tveganja, obrestne mere ter razne podražitve. Pri tveganjih spremembe zakonodaje je potrebno biti previden, opredeliti jih je potrebno že s pogodbo.

Druga pa so specifična, in sicer se delijo na tveganje načrtovanja in tveganje projektiranja. V fazi načrtovanja je potrebno izdati oceno ekonomske izvedljivosti projekta, ki pa je zelo pomembno, saj le s tem izberemo optimalen model JZP. Če je ocena nepopolna ali pa celo napačna, bo tudi odločitev javnega partnerja napačna, zato bo celotno tveganje prevzel on sam.

Poleg osnovnih vrst tveganj pa poznamo tudi tveganja pri pridobitnih potrebnih dovoljenj, npr. pridobitev gradbenega dovoljenja, tveganja dodatnih del oziroma več del. V celoti jih ne morejo izključiti, lahko pa se omilijo na ta način, da se delo dobro projektira oziroma da se naredi natančna specifikacija.

Pojavi se lahko tveganje finančne stabilnosti, zato mora biti javni partner pri izbiri zasebnega partnerja zelo pozoren, saj mora izbrati tistega, ki je finančno zelo stabilen in bo lahko zagotovil finančna sredstva do konca projekta JZP. Ob tem mora zasebni partner tudi zagotavljati kakovostno in nemoteno izvajanje javne službe.

Če na začetku ne upoštevamo katero od naštetih tveganj, ki pa se izkaže kot pomembno, se postavi vprašanje, kdo bo to tveganje zdaj kril. Je pa tudi pomembno poudariti, da lahko

nastanejo tveganja, ki jih mi ne moremo predvideti (naravne nesreče), taka tveganja se potem porazdelijo po načelu uravnoteženosti.

4.3 TEMELJNE OBLIKE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

V Sloveniji poznamo dve skupini oblik JZP. Prva je glede na razmerje med javnim in zasebnim partnerstvom in druga je glede na zagotavljanje storitev in financiranje projektov infrastrukture. Glede na razmerje med javnim in zasebnim partnerjem ločimo dve vrsti partnerstva. To je pogodbeno in statusno, kjer se pogodbeno deli na koncesijsko razmerje ter javnonaročniško. Glede zagotavljanja storitev in financiranje projektov pa ločimo klasične oblike, ter partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Med slednje sodijo pogodbe o opravljanju storitev, pogodbe o vodenju in upravljanju, koncesijske pogodbe, najemne pogodbe, BOT oblika projektnega financiranja in delna ali popolna privatizacija.

4.3.1 RAZMERJE MED JAVNIM IN ZASEBNIM PARTNERJEM

4.3.1.1 Pogodbeno partnerstvo

Postopek izbire zasebnega partnerja je odvisen od narave pravnega razmerja. To pa določajo pravna pravila EU pri povezovanju javnega in zasebnega partnerja. Pri vseh oblikah povezovanja velja, da se morajo pri izbiri upoštevati načela iz 43. in 49. člena PEU, kot minimalni standardi.

Pri nas javno naročilo urejata ZJN-2 in ZJNVETPS, kjer javno naročilo pomeni odplačna pogodba med naročnikom in ponudnikom, kjer je predmet te pogodbe dobava blaga ali izvedba storitve. Gre za civilnopravno razmerje, saj naročniki niso oblastni organi, ampak so enakopravni s ponudniki. Javno naročniška in koncesijska razmerja so odplačne narave, ki ga ZJZP ne določa, vendar je razviden skozi zakon. Odplačni namen zasebnega partnerja je to, da sprejme posel, ker bo od tega dobil neko ekonomsko korist.

Koncesijsko razmerje je razmerje med javnim partnerjem oziroma koncedentom in zasebnim partnerjem ali koncesionarjem. Pri tej obliki razmerja koncedent podeli posebno pravico koncesionarju za izvajanje javne službe, stroški pa se prenesejo na končne uporabnike. Je torej mešano razmerje, ki vsebuje zasebnopravne in javnopravne elemente, ter je pravica, ki jo lahko podeli država ali lokalna skupnost.

Skoraj vedno gre za posebno ali izključeno pravico, s katero je mišljeno izvajati neko dejavnost, ki ni dosegljiva vsem. Omenjeni dve pravici pa se nanašata na dve področji, na javno službo in javno dobro (26. člen, ZJZP).

Na strani koncedenta lahko nastopa več oseb. Zato je Pirnat raziskal, ali je temu res tako. V zakonu o gospodarskih javnih službah je v 30. členu (32/39) zapisano, da je lahko koncesionar pravna ali fizična oseba, kar pomeni, da je napisano v ednini. Pirnat meni, da na podlagi tega še ne moremo sklepati, da je mišljena samo ena pravna oziroma ena fizična oseba. Predpisi so pogosto napisani v generičnem pomenu, s tem pa še ni mišljeno število

oseb. Tretje osebe ne moremo izključiti. Predvsem gre za primer, ko je koncedent država, določene pravice pa pridobijo tudi občine. Vendar tisti, ki ne poznajo zakona tako podrobno, tega ne vedo, zato bi bile v zakonu take spremembe dobrodošle (2003, str. 1608).

Spremembe tega zakona, ki Pirnatu niso mogle dati odgovora, saj je sprememba iz leta 2006, so dodale 86. člen, dodelitev koncesioniranih del tretjim osebam. To pomeni, da koncedent od koncesionarja zahteva dodelitev najmanj 30 odstotkov vrednosti koncesioniranih del tretjim osebam (ZGJS, 86. člen).

Skupnost EU zelo povečuje pomen koncesij. Leta 2000 je bilo sprejeto Obrazložitevno poročilo. S tem so hoteli zmanjšati napake, pri podeljevanju koncesij. Učinkovita konkurenca na področju koncesij bi spodbudila JZP, to pa bi omogočilo, da bi se zasebne udeležbe financiranja projektov, v času omejenih javnih proračunov, povečala. Na področju koncesij je glavni namen EU, da se ustvari notranji trg. Ta pa bi zagotavljal prost pretok blaga in storitev, stroškovno učinkovitost, pravico do ustanavljanja in temeljna načela enakega obravnavanja.

V Obrazložitvenem poročilu se je komisija osredotočila na dve temeljni obliki koncesij, na koncesijo gradenj in koncesijo storitev, ki ju določa tudi naš ZJZP. Zakonodaja, ki bi morala pokrivati ti dve obliki, bi s tem potegnila razmejitve med koncesijami in javnimi naročili. Poleg tega bi zakonodaja določila pravila za izbiro koncesionarjev na podlagi nediskriminatornih meril.

Koncesija se lahko odvzame zaradi kršitev koncesionarja, lahko pa je bil odvzem v javnem interesu. V prvem primeru ne gre za kršenje koncesijske pogodbe, ampak za kršenje javnopravnih aktov, ki urejajo koncesijo. V primeru kršitev koncedent najprej opozori koncesionarja ter mu določi rok za odpravo teh napak.

Tudi ko koncesijsko razmerje preneha veljati, se mora koncesija s strani koncesionarja še vedno opravljati. Še več, koncesionar je dolžan povrniti škodo, ki je nastala zaradi kršitev in prenosa na drugo osebo.

Koncesijsko razmerje nastane s pogodbo oziroma aktom o koncesijskem razmerju. V pogodbi sta dva različna dokumenta. To sta konvencija in seznam. Pri konvenciji je opredeljeno soglasje strank, iz seznama pa so razvidne dolžnosti, obveznosti, pravice in pa tudi pravila, ki se jih mora držati koncesionar. Pogodba je neka pravica, ki jo dobi koncesionar s strani države. Omogoča pa mu delovanje, ki je v skladu z zakoni in drugimi predpisi pri opravljanju dejavnosti. Koncesijska pogodba ima kar nekaj posebnosti. Med prvimi je avtonomija strank, ki določa, da sta stranki samostojni in nista vezani na neke normativne okvire. Poleg tega pa so tudi posebnosti v postopku sklepanja, v pogojih za veljavnost nastanka, prisotnost javnopravnih elementov, uvajanje posebnih javnopravnih institutov in pa časovno določenost. Uredba komisije določa podatke, ki naj jih vsebuje objava javnega razpisa in katere se mora držati. Rok za oddajo vlog je 52 dni, če se objavi v elektronski obliki, pa se rok lahko skrajša za sedem dni.

4.3.1.2 Statusno partnerstvo

Statusno partnerstvo je razmerje, ki se sklene med javnim partnerjem, to je državo ali lokalno samoupravo, in zasebnim partnerjem v taki obliki, da se podeli izvajanje pravic in obveznosti na naslednji način (Kulašič, 2011b, str. 535):

- z ustanovitvijo pravne osebe,
- s prodajo dela deleža države,
- z nakupom deleža javnega partnerja z dokapitalizacijo,
- s prenosom izvajanj pravic.

Razmerje statusnega partnerstva ima lahko tudi posebnosti javnega naročila v primeru, ko statusni partner izvaja eno ali več dejavnosti in ko javni partner nosi večino ali pa celotno tveganje.

Na področju gospodarskih družb in javnih podjetjih je statusno partnerstvo lepo urejeno. Na področju javnih zavodov pa je veliko vprašanj. Potrebno je razčleniti ureditev zavodov, kar pomeni, da zavod odgovarja za obveznosti z razpolagajočimi sredstvi. Ustanovitelj pa nosi odgovornost za obveznost zavoda. Tako lahko statusno partnerstvo nastane v obliki zavoda, vendar je potrebno v aktu določiti, da za obveznost zavoda ustanovitelj ne odgovarja. Drugo pomembno vprašanje je nakup ali prodaja deleža. Po ZJZP ni jasno, ali je delež ustanoviteljstvo javnega zavoda, kljub temu da je pomen deleža v družbi jasen. Poleg tega, da je zavod neprofitna organizacija, pa ustreza statusnemu partnerstvu.

Kot že samo načelo transparentnosti določa, mora biti tudi javni razpis za izbiro izvajalca pri statusnem partnerstvu objavljen na spletu, v uradnem glasilu RS in uradnem glasilu EU. Če celotna vrednost statusnega partnerstva znaša manj kot 5.278.000 evrov ali pa delež zasebnega partnerja ne presega kontrolnega deleža, objava v uradnem glasilu EU in specifičnem mediju ni potrebna (ZJZP, 8. člen).

Če se karkoli krši, javni partner odstopi ali pa izključi zasebnega partnerja. Nadzor nad izvajanjem ima javni partner, kljub temu pa lahko zahteva poročilo o poslovanju izvajalca JZP. Poleg načela transparentnosti pa statusno partnerstvo temelji tudi na načelu nediskriminatornosti, konkurence, sorazmernosti, preglednosti, načelu procesne avtonomije subsidiarne odgovornosti in sodelovanja.

4.3.2 RAZMERJE ZAGOTAVLJANJA STORITEV IN FINANCIRANJE PROJEKTOV

Kot sem že omenila v samem uvodu, glede zagotavljanja storitev in financiranje projektov ločimo klasično oblike ter partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem. Med slednje spadajo pogodbe o opravljanju storitev, pogodbe o vodenju in upravljanju, koncesijske pogodbe, najemne pogodbe, BOT oblika projektnega financiranja in delna ali popolna privatizacija.

Pri klasični pogodbi o izvajanju storitev, celotno odgovornost nosi javni partner. Odgovoren je za vodenje ter zagotavljanje finančnih sredstev. Praviloma je tukaj pogodba sklenjena na podlagi oddaje javnega naročila storitve. Poudarek je na storitvah, saj jih javni sektor

potrebuje za opravljanje dejavnosti. Sem pa sodijo tudi tiste, ki jih javni sektor ne more učinkovito zagotavljati, ker zahtevajo znanje, ali pa nima zadostnih kadrovskih virov.

Danes je na trgu veliko ponudnikov storitev, zato je konkurenca zelo velika. Javni sektor mora dobro premisliti, ali bo zaposlil strokovnjaka za te ponujene storitve ali pa jih bo poiskal na zunanjem trgu.

Nasprotno s prejšnjo obliko pri pogodbi o upravljanju javni partner odgovornost upravljanja in vzdrževanje infrastrukture prenese na zasebnega partnerja. Zasebni partner se tukaj zaveže, da bo od treh do petih let zagotavljal dogovorjene storitve. Pomembno je poudariti, da javni partner še vedno nosi večino tveganj povezanih s poslovanjem in investicijami. Pogodba o upravljanju se sklene, kadar so stroški previsoki in kadar javni sektor nima potrebnega znanja.

Pri pogodbah najema nosi tveganje zasebni sektor, saj v celoti prevzame izvajanje javne službe. Tukaj je pogodba sklenjena za več časa oziroma več let, kjer zasebni partner kupi možnost uporabe sredstev. Poznamo operativni in finančni najem. Pri operativnem najemu jih ne zanima nakup predmeta pogodbe ampak uporaba. Pri finančnem najemu pa je ravno obratno. Zasebni sektor ima pravico, da najame določene infrastrukturne objekte in pokriva stroške poslovanja. Javni sektor pa ostaja lastnik te infrastrukture, poleg tega pa mora zagotoviti finančna sredstva, ki so potrebna za vzdrževanje.

Pri koncesijski storitvi celotno tveganje in izvajanje javne službe prevzame zasebni sektor. Koncesijska razmerja se sklepajo za obdobje več let, tudi do trideset, so pa izjemoma tudi daljša. Vse pa mora biti zapisano v koncesijski pogodbi, ki je seveda temelj tega partnerstva. Poleg vrste financiranja, načina izvajanja in podobno se mora v pogodbi določiti tudi kazen, če se javna služba ne izvaja na dogovorjen način.

Celotno tveganje prevzame koncesionar, v celotnem obdobju partnerstva pa mora tudi nadzorovati stroške izvajanja, ki naj bi jih skušal optimizirati. Kot v vsakem partnerstvu je tudi tukaj cilj maksimiranja dobička in zmanjševanja stroškov, tudi v primeru, ko uporabniki želijo nizko ceno za kakovostno storitev.

Javni partner se za gospodarsko družbo, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner, odloča v primeru, ko hoče obdržati nadzor nad izvajanjem javne službe. Tukaj je zelo pomembno, da javni in zasebni partner tesno sodelujeta skupaj. Ta oblika je najbolj primerna na področju zaporov, bolnišnic, transporta in pri ravnanju z odpadki.

Projektno financiranje je doživelo zelo hiter razvoj. Kadar gre za večje infrastrukturne projekte, se pri tej obliki uporablja pogodba tipa BOT, kjer javni partner zagotovi zemljišče, zasebni partner pa poskrbi za financiranje in izvedbo projekta. Poleg tega zasebni partner upravlja z infrastrukturo ter izvaja gospodarsko javno službo. Na koncu tega koncesijskega obdobja pa lastništvo prenese na koncedenta. Projektno financiranje je danes uporaba različnih in kompleksnih pogodb pri industrijskih in infrastrukturnih projektih in ne več financiranje raznih projektov. To pomeni, da se za BOT obliko odločajo, ko javni sektor želi

obdržati del pomembnih izdatkov za ostale projekte, kjer je prisotnost zasebnega sektorja omejena.

Mehanizmi tega financiranja so zelo kompleksni in zahtevajo številne aktivnosti udeležencev posla. Največja težava pa je usklajevanje interesov. Finančna struktura mora biti natančno izdelana, kjer mora biti tveganje pravično razporejeno na tiste, ki jih bo najmanj prizadelo. Zelo dobra organiziranost pa lahko pritegne marsikoga, domače in tuje investitorje. S tem se zmanjša zadolženost države in davčna obremenitev gospodarstva. Poleg tega bi bili projekti hitreje dokončani, s tem pa bi zadovoljili potrebe prebivalstva.

4.4 POSTOPEK SKLENITVE JZP

Ne glede na to, ali gre za statusno ali pa pogodbeno partnerstvo, je postopek sklenitve v prvih fazah enak. Preden se sklene JZP, je v prvi fazi potrebno opredeliti prednosti in slabosti JZP, na podlagi česa vidimo ali se bomo za ta projekt odločili ali ne. Kljub temu da ima vsaka stvar pozitivne in negativne lastnosti, pa se lahko s tem izognemo morebitnim težavam ali celo izboljšamo oziroma posnemamo dobre rešitve.

Če smo se odločili za JZP, nadaljujemo z naslednjo točko, identifikacijo projekta. Potrebno je preučiti, ali je javni interes izražen v obliki gradnje, vzdrževanja ali upravljanja infrastrukture ali pa gre za projekt, povezan z izvajanjem javne službe.

11. člen ZJZP govori o tem, da odločitev o ugotovitvi javnega interesa sprejme vlada ali pa predstavniški organ lokalne samouprave. Odločilne so interesne preference, ki se kažejo bodisi v odločitvah vlade ali pa predstavniškega organa samoupravne lokalne skupnosti. Če interes obstaja, se vzpostavi predhodni postopek. Predhodni postopek pa lahko javni partner sproži sam ali pa na podlagi vloge, ki jo pošlje zasebni partner, ki je zainteresiran za projekt (ZJZP, 11. člen).

Kot že 8. člen ZJZP določa, je najprej potrebno preučiti oziroma odgovoriti na vprašanje, ali lahko ta projekt izvedemo kot JZP. Ko ugotovimo, da je JZP primeren za določen projekt, se lotimo vprašanja, kateri model bi bil najbolj primeren oziroma učinkovitejši. Tukaj si lahko pomagamo s predhodnimi projekti JZP, kjer vidimo, kje se je kateri model najbolj izkazal oziroma pokazal za najuspešnejšega. Ker pa je JZP v Sloveniji šele v nastanku in ni dosti primerov, je lahko pri nas to problem neuspešnih JZP, saj se niso mogli zgledovati po predhodnih. Izvesti je potrebno tudi ekonomske analize ter pripraviti dokumentacijo, pri čemer je potrebno biti pozoren, saj lahko nastanejo visoki stroški (ZJZP, 8. člen).

Nadaljnji postopek je akt o JZP, ki ga v 36. členu določa tudi zakon. Akti poslovanja in oblastni akti nastajajo pri izvajanju servisnih nalog države, katerih značilnost je, da se zanje večinoma uporablja civilnopravni institut, ampak samo v tistem delu, ko gre za izvajanje oblastnih nalog države. JZP večinoma spadajo med civilnopravna razmerja, razen takrat, ko je akt izbire izvajalca JZP upravna odločba (ZJZP, 36. člen).

Akt je zelo pomemben, saj ima dva glavna cilja. Prvi omogoča zasebne naložbe v javni interes. Drugi pa je zagotoviti transparentnost, nediskriminatornost in poštenost pri oblikovanju.

Nato sledi izvedba javnega razpisa. Javni razpis je potrebno objaviti javno, tako da bo dostopen vsem. Z javnim razpisom se začne postopek konkurenčnega dialoga, kjer se navedejo cilji in pa potrebe JZP. Sledi izbira kandidatov za drugo fazo, ki morajo biti enakopravno obravnavani. Dialog traja, dokler se ne poišče tista optimalna rešitev, ki bo najbolj ustrezala ciljem in pa potrebam. Ko se dialog zaključi, se o tem obvesti partnerje, ki so sodelovali ter pozove, da predložijo svoje ponudbe, za katere lahko javni partner zahteva pojasnilo le-teh. Javni partner imenuje strokovno komisijo, ki bo izbrala zasebnega partnerja. Noben član komisije ne sme biti s kandidati kakorkoli povezan niti sorodstveno niti poslovno. Njihova naloga je predvsem pregled vlog ter ugotovitev, kateri partner najbolj izpolnjuje pogoje. Nato se napiše poročilo in razvrsti izvajalce tako, da je tisti najbolj ustrezen na vrhu. Če kateri od kandidatov ni podal popolne vloge, imajo čas to storiti do poteka razpisanega roka.

Sledi postopek odpiranja vlog. Postopek je lahko tajen, saj se s tem želi zaščititi uradna, vojaška ali pa državna tajnost. Če so vloge prišle nepravilno oziroma prepozno, se ne odpirajo, ampak se pošljejo nazaj pošiljatelju. Po končanem odpiranju vlog se napiše zapisnik, v katerem so zapisane pripombe in komentarji.

Izvajalca izbere organ JZP in ne komisija. Napiše se odločba o izbiri, ki vsebuje kandidata, ki je bil sprejet in kandidate, katerih vloge so bile zavrnjene ali zavržene. Vendar javni partner ni zavezan za izbiro kandidata. To točko imamo pojasnjeno v 59. členu ZJZP. V tem primeru se mora zavrnitev utemeljiti, kandidatom pa se zagotovi pravno varstvo.

Javni partner lahko tudi izloči kandidata, če meni, da kandidat ne more in ne bo mogel izpolnjevati naložene obveznosti največkrat v primeru, ko je proti njemu začel stečajni postopek (ZJZP, 59. člen).

JZP naj bi se prekinilo s prekinitvijo partnerstva, lahko se pa prekine tudi predčasno, zaradi kršenja pravil, ki so zapisana v pogodbi. Po izdaji odločbe pa se navede stranka, ki je bila sprejeta in vse stranke, ki so bile zavrnjene oziroma zavržene. Pogodb, ki so bile sklenjene, ni mogoče spreminjati. Vsaka sprememba pogodb je vprašljiva zaradi načela enakopravnosti in transparentnosti.

V okviru sklepanja pogodb sem naredila analizo sprejetih pogodb. Podatke sem dobila na Ministrstvu za finance, kjer se vodi evidenca. Leta 2008 kar 13 občin kljub urgencam Ministrstva za finance po zakonu zahtevanih podatkov ni posredovalo, to je kar šest občin več kot leta 2007.

Veliko število, kar 69, jih nima sklenjene nobene pogodbe. Eno sklenjeno pogodbo pa jih ima 53. Do 30. 4. 2009 so bili podatki s strani občin zelo skopi. Večina občin podatke o pogodbah sploh ni posredovala, izgovor nekaterih pa je bil, da imajo podatke enake prejšnjim letom. 77 občin ni imelo nobene sklenjene pogodbe o JZP, malo manj, 49, pa je

imelo sklenjeno samo eno pogodbo, 14 koncesij pa imata sklenjeni le dve občini. Ker je število nesklenjenih pogodb zelo veliko, je MF izdal ukrepe in pozval na nujnost kazenskih določb zaradi nespoštovanja zakona. Od 1. 5. 2009 pa do 31. 12. 2009 je MF dobil nove podatke sklenjenih pogodb s strani vseh občin.

Število nesklenjenih pogodb se je znižalo na 55 občin, med tem ko je 54 občin imelo vsaj eno sklenjeno pogodbo. Tukaj vidimo, da je zakon še kako pomemben, saj se brez njega oziroma določenih določil ne upošteva nič oziroma se dela po svoje, saj ni nobene zakonske podlage za kaznovanje (Priloga 3).

Na spletni strani Ministrstva za finance so posredovani podatki po posameznih dejavnosti, ki sem jih primerjala med leti (Ministrstvo za finance, 2009):

- Odpadki: v letu 2008 se je s to dejavnostjo ukvarjalo 22 podjetij, kjer je bilo 42 sklenjenih razmerij za odvoz in odlaganje odpadkov. Devet primerov je bilo samo za odvoz in enajst samo za odlaganje. V letu 2009 pa se je število pogodb dvignilo na 68, število podjetij pa na 23. Vidimo, da se je število koncesij in podjetij povečalo. Odvoz odpadkov je zelo pomemben, saj bi se pri ignoriranju le teh lahko pojavile težave, bolezni, ob nevarnih odpadkih pa tudi nesreče. Razlog je tudi v tem, da je v Sloveniji postal trend in nuja za ločevanje odpadkov, kjer je potrebno zabojnike prilagoditi in jih tudi pobirati ločeno.
- Pogrebna in pokopališka dejavnost: pri pogrebni dejavnosti je bilo v letu 2008 sklenjenih 54 pogodb, kjer je eno dodatno za upepeljevanje, medtem ko je bilo v letu 2009 sklenjenih 55 koncesijskih pogodb. Razlaga za povečanje je verjetno ta, da se je umrljivost med letoma povečala za 442 oseb.
- Distribucija zemeljskega plina: v letu 2008 je bilo sklenjenih 58 pogodb na 12 podjetij. V letu 2009 pa se je število sklenjenih pogodb povečalo na 66. Koncesijo pa opravlja 15 podjetij. Razlog je v tem, da Kjotski protokol in EU narekujeta zmanjšanje emisij CO₂. Ker zemeljskemu plinu pravimo tudi zeleni energent, saj je brez barve, vonja in je nestrupen, in omogoča zelo majhno emisijo CO₂ pri izgorevanju, kar pa je posledica pogoste uporabe.
- Oskrba s pitno vodo, čiščenje voda: na področju voda je bilo leta 2008 sklenjenih 56 pogodb. To področje je ločeno na več delov. Najmanjše število koncesij ima oskrba s pitno vodo in čiščenje komunalnih, odpadnih in padavinskih voda, odvoz odpadkov in odlaganje komunalnih odpadkov in javna razsvetljava. Največ pa ima samo oskrba s pitno vodo, saj je edini vir življenja, ki je seveda pomemben za nas. Ker je javni interes tukaj največji, ga sam javni sektor ne more zadovoljiti v taki meri, zato je obveznost koncesij še kako pomembna. Leta 2009 pa se je število pogodb povečalo na 65. Mislim, da se tukaj število koncesij ne bi smelo zmanjšati, ampak vsako leto povečevati, saj je oskrba s pitno vodo, čiščenje komunalnih in odpadnih voda zelo pomembna za prebivalstvo, saj nam brez vode ni življenja.
- Vzdrževanje občinskih cest: leta 2008 se je s tem ukvarjalo 25 izvajalcev, ki imajo v 39 občinah sklenjeno koncesijsko razmerje za občinske ceste, v dveh občinah pa je bilo sklenjeno razmerje za gozdne ceste. V letu 2009 pa sta dve občini sklenili razmerje še na področju zimске službe. S koncesijami na tem področju

napredujemo, saj so v zimskem času zimske službe zelo pomembne za vzdrževanje cest in preprečevanje nesreč, ki bi lahko nastale ob ignoriranju čiščenja snega.

Pri ostalih javnih službah ima največje število koncesij plakatiranje, razsvetljava in javni prevoz v notranjem cestnem prometu, najmanj pa razna gradnja parkirišč, stadiona, urejanje svetlobnih prometnih znakov, pomoč ostarelim na domu, urejanje občinskih pristanišč in podobno. Razlog je tudi v tem, da so to dejavnosti, ki niso tako nujno potrebne za več koncesij in je ena več kot dovolj. V letu 2009 je slika popolnoma drugačna. Največje število koncesij imajo poleg javne razsvetljave distribucija tople vode, pomoč družini na domu in žičniške naprave. Ponovno se moram dotakniti kriznih časov in vse večje revščine. Danes je veliko organizacij, ki iz tega razloga pomagajo družinam, ki so v stiski. Same denarja nimajo, zato pomoč poiščejo od države.

Vidimo, da se število koncesij z vsakim letom povečuje, ker potrebe prebivalstva država sama ne more zagotoviti, saj nam EU narekuje razne ukrepe, ki jih je potrebno rešiti. Da je zakon še kako pomemben oziroma da se je izvajanje JZP povečala z nastankom zakona, pa so priča podatki iz leta 2007.

5 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO V ZDA

5.1 NASTANEK

Kakor povsod, je tudi v ZDA vloga in naloga države, da zagotovi javne storitve na področju transporta, tehnologije, voda, izobraževanja, medicinske pomoči, mostov, ulic, zaporov in letališč, kar pa zajema partnerstvo na ravni politike ter na ravni projekta. Pri vseh projektih se za uspešno delovanje razvijajo razni programi oziroma organizacije, ki s skupnimi močmi zadovoljijo potrebe ljudi. Tako je na primer na področju tehnologije partnerstvo urejeno iz dveh delov. Pri prvem gre za financiranje raziskav in razvoja zasebnega sektorja. Razviti so bili majhni inovativni raziskovalni programi, ki so se z leti izboljševali in napredovali. Pri drugi obliki pa gre za tesno sodelovanje med vlado in znanstveniki, ki so razvili družbe za izboljšanje kakovosti okolja. Na območju ZDA je zanimanje za JZP zelo velika, saj s tem zasebni sektor prevzame odgovornost za več razvojnih faz, medtem ko samo pri javnih naročilih vse to prevzame javni naročnik. Predvsem se rešijo finančnega bremena, prenesejo tveganje na zasebnega partnerja ter pridobijo inovacije v zasebnem sektorju.

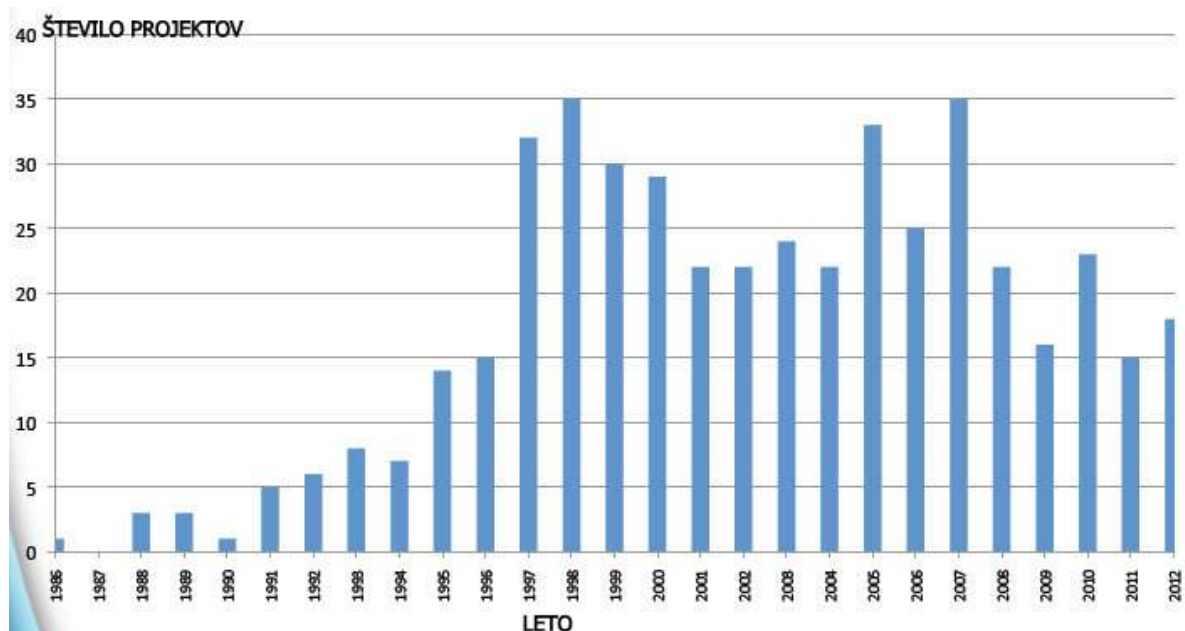
Z definicijo JZP smo si dokaj enotni, saj je tudi v Ameriki JZP razmerje med javnim in zasebnim partnerstvom. Vendar pa javno partnerstvo tukaj predstavlja javne agencije, ki so lahko zvezne, državne ali pa lokalne in ki skupaj z zasebnim sektorjem uporabljajo znanje, sposobnosti in sredstva za zagotavljanje, doseganje in uresničevanje določenih storitev, ki jih potrebuje širša javnost in ki je sam javni sektor ne more zagotoviti. Ameriški pisec Linder opisuje, da je JZP rubrika poslovnega poslovanja med javnim in zasebnim sektorjem (Hodge in Greve, 2005a, str. 7).

Medtem ko oddelek za transport v ZDA opisuje JZP kot neko razmerje med javnim in zasebnim partnerstvom, ki se od ostalih razlikuje po tem, da omogoča udeležbo več zasebnih partnerjev. Pogodba se sklene za obnovo, gradnjo, vzdrževanje in upravljanje z objektom, kjer javni sektor obdrži lastništvo nad njim.

JZP v Ameriki deluje več kot 200 let, okoli 100 jih je danes v veljavi, število pa še vedno narašča. Razlog je v izboljšani kakovosti storitev, večji ravni javnega nadzora ter vse večji stroškovni učinkovitosti. Začetki sodelovanja oziroma partnerstva segajo v čas, ko so ZDA potrebovale kar 2.2 triliona ameriških dolarjev za popravilo in vzdrževanje ameriške infrastrukture, kar je vodilo v problem, saj je vlada hotela za to nameniti nova sredstva. Med letoma 1990 in 2006 je Velika Britanija preko JZP financirala 50 milijard dolarjev, medtem ko je Amerika le 10 milijard, kljub temu da imajo šestkrat večje gospodarstvo. Potrebno je omeniti, da je porast JZP v ZDA čutili med letom 1998 in 2007 ter med letom 2008 in 2010 predvsem zaradi recesije, ki je prizadela ZDA po letu 2007. To ponazarja tudi spodnji graf, in sicer da od leta 1986 projektov ni bilo veliko, vendar so se skozi leta počasi povečevali. Zelo velik preskok imamo iz leta 1996 na leto 1998, kjer so v slednjem imeli 20 projektov več.

Zopet se je začelo število manjšati, vendar ne kakor na začetku, skok pa imamo zopet v letu 2007, ki mu pa sledi nekoliko večji padec. Lahko rečemo, da celo večji kakor med letoma 1998 in 2007.

Grafikon 3: Število projektov JZP od leta 1986 do 2012



Vir: International transport forum (2013, str. 14)

Glede na to, da obstaja veliko različnih projektov JZP, se le ti razlikujejo glede na poslanstvo, metodo ter denar oziroma vir financiranja. Vse tri možnosti je potrebno dobro preučiti že na začetku, saj so odvisni od nastanka JZP ter od uspešnega delovanja. Pri poslanstvu so vključeni cilji tako javnega sektorja kot tudi cilji projekta. Poleg ciljev pa so prisotne razlike med novo razvijajočimi infrastrukturami in vlaganjem v obstoječe infrastrukture. Največ je novo razvijajočih se infrastruktur, prisotnih v zvezni državi Texas.

Omenjena metoda se uporablja za izvedbo projektov. Na eni strani se projekt financira s strani javnega sektorja, ki ima projekt v nadzoru. Na drugi strani pa se kaže privatizacija, kjer se financira s strani zasebnega sektorja. Med obema oblikama pa obstaja možnost JZP, kjer javni sektor obdrži lastništvo nad projektom, zasebni pa odgovornost pri izvajanju. Poleg natančno dodeljenih virov financiranja je prisotno tudi dodeljevanje tveganj. Na področju prometne infrastrukture tveganje krije javni partner. Največkrat so mišljena tveganja okoljskih sprememb, ki so nepredvidljiva, zakonodajne spremembe in podobno. Ko pa tveganje prevzame zasebni sektor, je odgovornost morebitnih težav, ki lahko nastanejo med projektom, na njegovi strani.

Tretje razlikovanje je vir financiranja. Ali se projekt financira s strani zasebnega ali javnega partnerja, pa je odvisno od projekta ter modela, za katerega so se odločili oziroma kateri je najbolj primeren.

JZP se v ZDA največ izvaja na področju stavb. Temu sledi izgradnja deževnice ter avtocest, najmanj pa namenijo za letališča, železnice, parkirišča, pristanišča in podobno. Jasno je, da

so v ZDA stavbe zelo pomembne, saj živi številno prebivalstvo, za katere je dom tisto, kar potrebujejo. Poleg tega njihovim stavbam rečemo stolpnice, saj so zgrajene visoko v višave, kar zopet zahteva veliko finančnih sredstev, saj jih je potrebno zgraditi z najnovejšo opremo ter inovacijami, kar lahko ponudi zasebni partner (Priloga 4).

5.2 PREDNOSTI IN SLABOSTI JZP V ZDA

Prednosti, ki zaznamujejo JZP v ZDA so vsekakor (Rall in dr., 2010a, str. 9):

- zasebno financiranje,
- zaslužek obstoječih sredstev,
- obvladovanje stroškov in prihrank časa,
- izboljšanje kakovosti projekta,
- prenos tveganj,
- javni nadzor in odgovornost.

Zasebno financiranje je več kot potrebno, saj brez njega JZP sploh ne bi obstajal. Poleg tega država nima dovolj denarja za financiranje infrastrukturnih projektov, po katerih se zaradi potreb prebivalstva vse več povprašuje. Bistvo pri financiranju JZP projektov je v tem, da s pomočjo javnih agencij dvignejo kapital vnaprej v celotnem znesku in ne samo po delih oziroma v več fazah. Agencije financirajo projekt na podlagi prejemkov iz državnih davkov oziroma subvencij. Projekt pa se lahko financira na več načinov. Prvi način je z izdajo obveznic, s čimer povečajo kapital, ki pokrije stroške projekta. Vendar pa javne agencije ne morejo izdajati obveznic v nedogled. Zaradi političnih, pravnih in finančnih razlogov se le te lahko omejijo. Dolžniško financiranje je eno izmed dobrih financiranj oziroma uspešnih, saj z njim zmanjšujejo in razporejajo stroške kapitala. Obrestna mera pa se določi na podlagi povpraševanja na trgu. Vendar pa obveznice za zagotovitev kapitala koncesionarju ne izdajajo samo agencije, ampak tudi država oziroma lokalna oblast. Prednost je v tem, da so pripravljeni ponuditi nižje obrestne mere, saj ne plačujejo davka na dohodek. Poleg teh lahko koncesionar uporabi tudi obveznice od prihodkov. Ena oblika so PAB obveznice, ki jih izdaja ameriški oddelek za transport. Gre pa za pritegnitev zasebnega podjetja k sodelovanju z javnim.

Ena izmed načinov financiranja infrastrukture so tudi posojila bank, ki ponujajo poceni posojila tako državam kot tudi projektom, ki so narejeni na podlagi JZP. Razlika oziroma prednost je tudi v tem, da so obveznice dolgoročne ter zmogljivostne.

V ZDA se uporablja tudi projektno financiranje, kar pomeni, da v primeru graditve novega projekta zaprosijo za finančna sredstva, ki jih bodo odplačali na podlagi uspešnosti tega projekta.

Zelo lep in učinkovit primer obvladovanja stroškov je Chicago Skiway, ki je nastal leta 1959. Na začetku se je projekt financiral z obveznicami, pridobljenimi od prihodkov, ki so bili pridobljeni s pomočjo cestnin. Nato pa so se znašli v dolžniški luknji. Leta 2004 se je za 99-letni najem prijavilo pet ponudnikov, kjer so bili aktivni samo trije. Projekt je dobilo podjetje Cintra-Maquarie, ki je ponudila 1,83 milijard dolarjev. V prvih šestih letih so stroške znižali

za enajst odstotkov s tem, da so tuje delavce plačali od 12\$ do 15\$, namesto domače, ki bi zahtevali plačilo 20\$ na uro. Znižanje stroškov lahko dosežemo tudi z najnovejšo tehnologijo oziroma tehnikami, kar pomeni, da lahko ustvarimo projekt, ki bo s sodobno tehnologijo zahteval manj plačila oziroma nižje stroške upravljanja ter vzdrževanja.

Za uspešen projekt je potrebno tudi učinkovito porazdeliti tveganja. Tveganje se mora prenesti na oba partnerja, kar pa je potrebno urediti že pri sklepanju pogodb, analizi projektov ter pri izvrševanju pogodbe JZP. Primer nepravilno dodeljenega tveganja je Dulles Greenway projekt v Virginiji. Problem je bil v tem, da je togost pogodbe povzročila neprilagojenost na spremenjene razmere, kar je vodilo v povečanje stroškov, dokler stranki nista dosegli novega dogovora. Posledice teh pogodbenih napak so ponovna pogajanja, kar je v ZDA samoumevno, saj je v primeru nepravilnosti pogodbe ponovno pogajanje pričakovano, ker pogodbe trajajo več let.

Tveganja se delijo v več faz. Imamo tveganje v fazi razvoja, gradnje in upravljanja. V prvi fazi gre predvsem za tveganja na državni ravni. NEPA je okoljska politika, ki temelji na okoljski zakonodaji in ima svoje zahteve, ki se jih morajo držati vsi, saj je to zakonsko določeno. To pa predstavlja problem, saj lahko ogrozi izvedljivost projekta, začrtanega s strani zasebnega partnerja. Če vse vladne ravni podprejo projekt, bo ta zelo uspešen. V nasprotnem primeru zasebni partner odstopi iz sodelovanja, saj se projekt zaradi zelo majhne politične podpore, nikoli ne bo izvedel. V drugo omenjeno tveganje spadajo predvsem gradbena tveganja, ki nastanejo zaradi stroškov v samem postopku gradnje, in oblikovalske napake, kar lahko privede do zamud in povečanja stroškov. Gradbena tveganja lahko nastanejo tudi zaradi vpliva na zvišanje delovne sile, z zamudami in stroški za izvedbo posla.

Za tovrstne projekte, ki jih imenujemo visoko zahtevni projekti, je bolje uporabiti PVR pogodbo, saj je ena od uspešnih pogodb, ki zmanjšuje tveganje, ne vpeljuje ponovnega pogajanja, zaradi njene fleksibilnosti pa je ugodna za urbane avtoceste. Problem je v tem, da je cestnino zelo težko določiti za takšne projekte. Lahko je nizka oziroma prenizka in povzroči prenatrpanost cest, lahko pa je visoka in povzroči neizkoriščenost. Pogodba PVR pa postavi učinkovito oziroma optimalno ceno, s katero bi ublažili zgoraj naveden problem določanja cestnin.

Slabosti, ki lahko nastanejo pri izvajanju JZP, so (Rall in dr., 2010b, str. 11) :

- izguba javnega nadzora,
- zasebni dobiček na račun javnosti,
- izguba javnih prihodkov,
- tveganje stečaja ali neplačila,
- odgovornost in preglednost,
- okoljska vprašanja,
- tuja podjetja
- polemike glede cestnin.

Nadzor javnega sektorja je še kako pomemben, saj bodo le s tem zaščitili nemočno ljudstvo, ki je temu tudi izpostavljeno. Notranjo strukturo državnih in lokalnih javnih služb je potrebno razdeliti na enote. Te enote bodo na eni strani skrbele in bile odgovorne za načrtovanje, izbiro projektov, za pogodbo ter nadzor. S tem bi se izognili skušnjavam in pa slabim odnosom med javnimi in zasebnimi partnerji, pa tudi korupciji, brez katere dan danes očitno ne gre (Rall in dr., 2010c, str. 7).

Visoki stroški lahko nastanejo tudi zaradi neplačila, ki predstavlja velik problem javnega sektorja. Postavlja se vprašanje, kako bi neplačilo zasebnega partnerja na javnega lahko vplivalo. Slednji v tem primeru koristi sploh ne bi imel, saj lahko povzroči breme za javni sektor. Enako je tudi pri razglasitvi stečaja zasebnega sektorja.

Objekt lahko v najem prevzame drugi partner, vendar bodo kljub temu nastali visoki stroški. Za uspešen projekt se je potrebno izogniti zapletenim pogodbam in zagotoviti preglednost. S tem bi zagotovili zaščito javnega interesa ter zmanjšali možnost zapletov izvajanja projekta. Poleg stroškov, preglednosti nadzora in podobnih stvari, ki se tičejo samega projekta, se tudi postavlja vprašanje ali projekti JZP zadosti varujejo okolje in ali uporabljajo manj škodljive snovi, ki bi okolje lahko prizadeli. Da bi se izognili problemom, ki nastajajo, se morajo držati standardov okoljske uspešnosti (Rall in dr., 2010č, str. 7).

5.3 ZAKONODAJA NA PODROČJU JZP

Zakonodaja JZP je bila prvič sprejeta leta 1989 v Kaliforniji, medtem ko je nekaj let kasneje Virginija sprejela celovit akt o javno-zasebnem partnerstvu na področju infrastrukture. Kasneje so zakon sprejele tudi ostale države, tako da jih danes šteje 33 ameriških zveznih držav ter eno ameriško ozemlje.

Iz Priloge 4 je razvidno, da je zakonodaja na področju JZP sklenjena v večini zveznih držav. Države se med seboj zelo razlikujejo po vplivu, tipu odobrenega projekta ter po zakonodajni vlogi. Razlog, zakaj se države med seboj razlikujejo po zakonodajni vlogi, je v odnosu do JZP. v Indiani in Virginiji je na primer odnos zelo agresiven, medtem ko je v Minnesoti zelo previden.

Večina držav je zato omejila JZP na poskusne predstavitvene projekte, s čimer so hoteli preučiti vse možnosti v zvezi s projektom, ter si pridobiti izkušnje tudi za bolj kompleksne programe izvajanja JZP. Vendar pa bi lahko ti projekti odvrnili ponudnike, ker so lahko časovno in stroškovno zelo naporni tako za javni kot tudi za zasebni sektor (Priloga 5).

Statuti JZP podajajo pomembna vprašanja, ki se nanašajo na izbiro in odobritev projekta, finančne potrebe in omejitve ter javna naročila in vodstvo projekta. Znotraj teh kategorij lahko zakonodajne določbe vključujejo dovoljenje za delovno javno in zasebno financiranje, proces zbiranja ponudb, proces dodeljevanja pogodb, nenaročene ponudbe, davčne določbe, pooblastilo za pobiranje davkov in določbe o pogodbah, med katere spada trajanje pogojev in klavzula o nekonkurenčnosti. Od oktobra 2010 je bilo zahtevano, da so vsaj nekateri projekti JZP odobreni z zakonodajno podlago. Tako na primer Severna Karolina zahteva odobritev samo za tiste JZP, ki niso pet-pilotni projekti, Washington pa samo za

tiste projekte, ki so financirani s cestnino ali z drugim ekvivalentnim virom. Določbe, ki urejajo zakonodajno ureditev, so kontroverzne, saj izvoljenim uradnikom omogočajo pregled in odgovornost posameznih JZP projektov. Zagovorniki tega sistema poudarjajo, da se s tem zavaruje javni interes, še posebej pri velikih koncesijskih dogovorih. Vendar pa lahko pride v državah, kjer zahtevajo pozno zakonodajno odobritev, do odpora zasebnih vlagateljev, ker zasebna podjetja nerada dajejo predloge k dragim projektom, saj s tem tvegajo, da projekt ne bi bil odobren (Rall in dr., 2010d, str. 16).

Za izvajanje programa JZP oziroma izvajanje nekaterih projektov so odgovorne posebne agencije, ki opravljajo delo kot je pogajanje, sklepanje in upravljanje pogodb, razvoj projekta in programa JZP ter nadzor. Ker so pogodbe lahko zelo zahtevne ter več strani dolge, agencije poiščejo strokovnjake, ki so pogodbeno učinkoviti, da bi se zagotovil trden pogodbeni postopek.

Da bi zakonodajalci sprejemali pomembne in pravilne odločitve glede JZP, jim pomagajo načela, ki govorijo o tem, kako sprejeti zakonske odločitve ter kako vključiti zasebni sektor za zagotovitev infrastrukture. Prvo načelo je obveščanje oziroma informiranost, kjer so za dobre odločitve potrebni podatki, za katere morajo imeti dostop, saj so lahko nekatere oblike JZP nove in drugim niso znane. Za več medsebojnih informacij je dobro ustvariti komisijo z izobraženimi ljudmi, ki bodo skrbeli za uspešnost JZP in ki ne bodo imeli drugačnih interesov. Poleg tega obstajajo tudi javni svetovalni organi, ki nudijo strokovno znanje agencijam. Drugo načelo govori o ločitvi razprav, ki določa razprave za JZP, ki bi morale biti ločene od cestninskih in davčnih vprašanj. Tretje načelo pa določa zaščito javnega interesa v celotnem procesu JZP. Četrto pomembno načelo, ki se povezuje s tretjim, je izobraževanje in vključevanje vseh zainteresiranih strani, kar omogoča varovanje javnega interesa ter ublažitev političnih tveganj.

Razne analize so pokazale, da so imele nekatere države zaradi ne vključevanja javnosti resne zakonske posledice pri izbiri projektov, zato analitiki poudarjajo, da je načelo ključnega pomena in se ga je potrebno držati. Naslednje načelo govori o pristopu državnih zakonodajalcev k odločitvam JZP, za kar so predvideni dolgoročni učinki.

Osmo načelo poudarja jasnost finančnih vprašanj, kjer je potrebno skrbno določiti oceno finančnih ciljev, sredstev ter kako pravilno porabiti prihodek. Zadnje načelo, ki je tudi zelo pomembno pri samem projektu pa je, da bi morali zakoni spodbujati poštenost, jasnost in preglednost v samem postopku oddaje javnega naročila.

5.4 OBLIKE JZP

Tudi v ZDA uporabljajo različne oblike JZP. Med najbolj pogostimi sta seveda BOT in BOO, temu pa sledijo še obvladovanje družb, najemna pogodba ter pogodbeno delo. V ZDA prevladujejo osnovni štirje modeli (U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration, 2014):

- oblikovanje-izgradnja-financiranje (DBF)
- oblikovanje-izgradnja-upravljanje-vzdrževanje (DBOM)

- oblikovanje-izgradnja-financiranje-upravljanje-vzdrževanje (DBFOM)
- koncesije

Projekt pri DBF si lasti javni sektor, medtem ko ima zasebni funkcijo oblikovanja ter financiranja. Poznamo dve glavni značilnosti, zaradi katerih se odločajo za tako obliko JZP. Prva je omejitev denarnih tokov, na podlagi katerih se ugotavlja višina sredstev, ki je namenjena za projekt takrat, kadar gre za sproščanje javnih naročil. Od podjetja pa se zahteva financiranje vseh stroškov razvoja, ki presegajo ta znesek. Druga oblika pa je odlok plačila. Odločitev pade v primeru pomanjkanja financiranja in v primeru pospešitve gradnje projekta. Slabost je le ta, da investitor prevzame dodatna tveganja, ki jih v klasičnih pogodbah ni.

Zasebni partner lahko v tem primeru uporablja različne oblike financiranja, kot so samo financiranje ali zadolževanje oziroma mešanica obojega. V primeru ko gre za zelo velike vsote financiranja, pa se lahko tudi povezuje, kar vključuje možnost oprostitve davka.

Prednost take oblike je ta, da lahko investitor izkoristi načrtovanje in konstrukcijo projekta hkrati. Omogoča tudi kratkoročno financiranje zasebnega partnerja, saj se kasneje prenese na javnega.

Zasebni partner je pri DBOM odgovoren za načrtovanje in izgradnjo ter za vzdrževanje projekta, medtem ko sta financiranje in tveganje v rokah javnega sektorja. Prednost je v tem, da združuje odgovornost za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje, kar je zelo učinkovito za zasebni sektor. Oblika zahteva ustanovitev programa za vzdrževanje, ki mora biti dolgoročen, saj z njim zmanjšajo tveganje.

Partnerja se izbere na podlagi konkurenčnega dialoga, ki se odzove z zahtevanimi specifikacijami in od katerih se pričakuje zagotovitev enotne cene projektiranja, gradnje ter vzdrževanje projekta v določenem časovnem obdobju.

S pristopom DBFOM se odgovornost za projektiranje, gradnjo, financiranje in delovanje prenese na zasebnega partnerja. V ZDA obstaja veliko različnih možnosti DBFOM, skupna točka vsem pa je način financiranja, ki se delno ali pa v celoti financirajo od dolga prihodkov namenjenih projektu. Naročniki pri DBFOM so lahko Ministrstvo za promet, cestninski organi, tranzitne organizacije ter lokalne vlade.

Koncesije se podelijo na podlagi gradnje novega objekta oziroma obnove ali modernizacije že obstoječega. Dodeli se na podlagi konkurenčnih ponudb, pogodba pa traja od 30 do 50 let, včasih celo več. Na ameriških tleh se uporabljata dve obliki DBFOM. Prva je DBFOM cestninske koncesije, ki je glavni vir prihodkov JZP. Zasebni partner ima vlogo financerja, vendar se lahko financiranje prenese tudi na javnega partnerja, seveda v omejenem obsegu. V primeru ko zasebni sektor financira projekt, prenese nase tudi celotno tveganje. Druga oblika pa je razpoložljivost plačila DBFOM koncesije. Tukaj tveganje obdrži javni sektor, zasebni sektor pa se zaveže k financiranju razpoložljivih sredstev pri oblikovanju, gradnji in vzdrževanju projekta. Za to obliko se ne odločajo v primeru cestnin oziroma v primeru, ko se od pridobljenih prihodkov ne pričakuje kritje stroškov pri servisiranju dolga.

Poleg teh pogostih oblik v ZDA, poznajo tudi ostale, kot so (The National Council for Public-Private Partnerships, 2014):

- O&M (upravljanje in vzdrževanje): pri tej obliki javni partner obdrži lastništvo, z zasebnim partnerjem pa sklene pogodbo za zagotavljanje ali vzdrževanje javne službe.
- OMM (poslovanje, vzdrževanje in upravljanje): tudi tukaj javni partner obdrži lastništvo nad javno službo, na drugi strani pa zasebni partner lahko vloži svoj kapital.
- DB (oblikovanje, izgradnja): pri tej obliki partnerstva je javni partner odgovoren za delovanje in vzdrževanje, poleg tega pa ima v lasti tudi premoženje.
- DBM (oblikovati, zgraditi, ohraniti): je zelo podoben prejšnjemu. Za nekaj časa po oblikovanju in izgradnji postane zasebni partner odgovoren oziroma ohrani zgrajeno.
- DBO (oblikovati, zgraditi, upravljati): ta oblika se običajno uporablja v ZDA. Vključuje tri različne pogodbe. Prva je za projektiranje z arhitekti in inženirji, druga je za graditelja projekta, tretja je pa za tistega, ki bo prevzel projekt in ga upravljal.

6 PRIMERJAVA JZP MED SLOVENIJO IN ZDA

JZP v Sloveniji in v ZDA na prvi pogled pomeni enako. Je neko vlaganje v javne projekte in razmerje med javnim in zasebnim partnerjem. V Sloveniji opredeljujemo pod pojmom javni partner državo ali samoupravno lokalno skupnost. V ZDA pa v ta pojem spadajo zvezdne, državne ali lokalne javne agencije. Omenila sem, da je v obeh primerih neko razmerje, ki zagotavlja javne dobrine, vendar je razlika v tem, da se ZDA tega poslužuje že dalj časa. Lahko pa rečemo, da je tudi uspešna na tem področju. Večinoma gre za zelo velike projekte, avtocestne povezave, izgradnje mostov ter tunelov, med tem ko so pri nas osredotočeni na vsa področja oziroma na tista, za katera sama občina nima sredstev, da lahko zadovolji potrebe ljudi. Zato se bom osredotočila na popolnoma različna projekta, vendar bom skozi primerjavo ugotovila prednost enega in drugega.

6.1 JZP V SLOVENIJI- USPEH ALI STROŠEK

6.1.1 STADION STOŽICE

Mimo tega ne morem, da si za primer ne vzamem Stadiona Stožice. Leta 2004 so na redni seji prišli do zaključka, da Ljubljana potrebuje stadion, saj imamo zastarelo športno infrastrukturo, ki se ne more primerjati z ostalimi, ki so na evropski ravni. Izgradnja stadiona je bila možna na dveh lokacijah. Prva je Bežigrad, kjer bi obstoječi stadion le obnovili, druga pa v Stožicah, kjer je potrebna nova gradnja. Prišli so do ugotovitve, da je najbolj primerno le obnoviti stadion, ki se nahaja za Bežigradom. Do leta 2005 se praktično ni zgodilo nič. Poleg tega, da so odstopali direktorji zasebnih podjetjih, ki so bili v partnerstvu, je sklad za izgradnjo stadiona vračal denar tistim, ki so za stadion že vplačali. Še več, na Ministrstvu za kulturo so določili, da je Stadion Bežigrad v središču mesta odveč in ga razglasil za kulturni spomenik. Nato je bil pripravljen dokument identifikacije investicijskega projekta, kjer so analizirali razlog za investicijo, cilje ter ekonomsko upravičenost investicije. Skozi vso to analizo so ugotovili, da zgrajeni projekt ne bo donosen, saj je interes zasebnega kapitala glede na obisk športnih dogodkov, prenizek. Ministra Zver in Vizjak, sta istega leta predlagala spremembo lokacije stadiona, ki pa ni bila izvedljiva.

Kljub temu je leta 2010 MOL uspešno kandidiral na javnem razpisu za sofinanciranje projekta, kjer so bila odobrena sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj, kar pomeni, da so se končno dogovorili o graditvi stadiona v Ljubljani. Ob pripravi prostora za zgraditev večnamenskega športnega objekta, je že na začetku prišlo do težav. Za to je poskrbelo gradbeno podjetje SCT, ki je pustilo neurejeno gramoznico. Po sodni obravnavi je SCT obljubil odpravo in sanacijo, vendar so kasneje ponovno naleteli na nepravilnosti, kar SCT ni želel urediti. Tega se je, na njegove stroške, lotil zasebni partner, saj so se skušali izogniti neprijetnostim nastale situacije, ki bi povzročila nevšečnosti.

MOL je predstavil štiri modele JZP, ki bi naj ustrezali izgradnji stadiona Stožice. Prvo je javno-zasebno statusno partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, drugo je koncesija

gradnje kot DBTO in DBOT, tretja je oblika javnonaročniškega razmerja in četrta klasično javno naročilo izvedljivo v dveh fazah (Mestna občina Ljubljana, 2010a, str. 10).

Skozi vse analize so ugotovili, da je primernejša tretja oblika oziroma oblika javnonaročniškega razmerja. Nato je bil pripravljen Akt o JZP, ki so ga z večino glasov tudi sprejeli. Sledil je postopek izbire zasebnega partnerja. Postopek je bil voden v skladu z ZJZP. Bil je javen, transparenten in enakopraven. To so potrdili vsi ponudniki, ki so sodelovali pri izbiri zasebnega kandidata. Izveden je bil v obliki konkurenčnega dialoga, ki je potekal v treh fazah. V prvi fazi je MOL pripravil razpisno dokumentacijo, ki jo je objavil javno, med drugimi tudi v časopisu Delo in Dnevnik, saj je s tem želel privabiti veliko zasebnih partnerjev, saj je moral izbrati najbolj primernega, ki bo kos tako velikemu projektu. Pred oddajo prijave se je dvanajst ponudnikov udeležilo predstavitve projekta, le sedem pa je prijave tudi oddalo. Ko je sledil postopek odpiranja prijav, je vse potekalo javno. Poleg ponudnikov so bile prisotne tudi novinarske hiše, ki so od samega začetka zelo pozorno spremljale dialog med javnim in zasebnim partnerjem. Partnerji, ki so bili izbrani, so bili povabljeni v drugo fazo, to je fazo dialoga. Poleg tega, da se je v prvi fazi vodil zapisnik, so v drugo vključili zvočni posnetek, ki ga je javni partner varoval kot poslovno skrivnost. Bistvo druge faze je bilo tudi v tem, da so zasebni partnerji podali predloge, kako izvesti projekt. Če predlogi niso bili v skladu z zahtevami, so zasebnega partnerja zavrnil. Izbranim kandidatom je predstavil merila, ki jih je točkovno ocenil. Na koncu so pod javnim drobnogledom le izbrali dva ponudnika RED d.o.o. s partnerjema Multi Corporation B.V., P.O. Box, AW Gouda, Nizozemska in OAA International II LLC ter GRADIS SKUPINA G d.d. s partnerjema Merkur in Energoplan d.d.

V poročilu o Stadionu Stožice navajajo, da sta na ponudbo pristala le dva ponudnika zato, ker je takrat potekala zadeva »čista lopata«, kjer so preiskovali večje slovenske gradbene firme (Mestna občina Ljubljana, 2010b, str. 15).

Po pregledu in seštevku točk je odločitev padla in dokončno so sprejeli slednjo. RED d.o.o. se zoper sklep o zavrnitvi ni pritožil s pojasnilom, da je vse potekalo, kakor mora biti, brez kršenja kakršnih koli pravic.

Temu je sledila pogodba, podpisana s strani javnega in izbranega zasebnega partnerja. Predmet pogodbe ni samo izgradnja Športnega stadiona Stožice, ampak je tudi izgradnja športne dvorane in spremljajočega objekta, potrebna parkirna mesta, zunanja prometna ureditev ter komunalna infrastruktura. Zasebni partner je prevzel odgovornost in pripravil investicijsko, projektno ter tehnično dokumentacijo.

Določeni so bili tudi stroški projekta, ki so bili ocenjeni na slabih 83 milijonov evrov. Zasebni, javni partner ter ostali športni strokovnjaki so izbrali dva stadiona, ki sta vzorčno najprimernejša za Stožice. Glede na to, je MOL predlagal dvig standarda, s čimer so dosegli predlagane standarde velikih športnih zvez.

Nato so se dogovorili glede pogodbe o opredelitvi predmeta in poteka projektiranja ter vodenja projekta. S to pogodbo so natančno določili, kdo bo projekt vodil ter kašne so pravice in obveznosti obeh partnerjev. GREP je posojilno sodeloval z Novo Ljubljansko

Banko d.d. in Factor banko d.d., kjer je zastavil stavbno pravico za zavarovanje terjatve obeh bank. Poleg tega sta MOL in GREP sprejela vrsto pogodb, ki so pomembne za začetek gradnje.

Podjetje PUZ, določen s strani MOL-a, je bil zadolžen za nadzor nad izvajanjem. Njihovo delo je bilo nadzirati investitorje in izvajalce, ki morajo delovati v skladu s pogodbo ter ves čas obveščati MOL. Za zgraditev komunalne opreme je MOL sklenil pogodbo s podjetjem Gina. Omenjeno podjetje obveznosti ni izpolnjevalo, zato je MOL investicijo prevzel sam.

Ker se je gradnja zavlekla čez rok, sta partnerja na predlog zasebnega, sklenila aneks 1. MOL je predlog sprejel in navedel razloge, kot so neugodne vremenske razmere, odstranjevanje sekundarnih nasipov, zamik pridobivanja zemljišč za gradnjo prometne infrastrukture in izdelava projektne dokumentacije (Mestna občina Ljubljana, 2010c, str. 29).

Lastnino za stadion in večnamensko dvorano Stožice je že prevzel MOL, zavod Tivoli pa uporabo stadiona v posest sam, pod določenimi pogoji pa vključil sodelovanje z drugimi partnerji.

Danes smo leta 2014, daleč od predvidenega datuma izgradnje celotnega objekta, imamo pa le prostor za športne dejavnosti ter stadion Stožice. Znano dejstvo je, da je za nastanek JZP zelo pomembna politična stabilnost, ki pa se že v zgodovini izgradnje stadiona ni pokazala. Dokaz je stadion Bežigrad, ki so ga hoteli le obnoviti in se izogniti prevelikim stroškom ter ponovni gradnji, ki bi se začela na novo. Bežigrad je namreč stranka SDS imenovala za kulturni spomenik, ki je nedotakljiv. Temu je sledila odločitev izgradnje na območju Stožic, ki je prostorno kot tudi prometno najbolj ugodno. Prednost, že na samem začetku je ta, da so ponudnike iskali na vseh možnih mestih, poleg tega tudi z objavo v časopisih. Ker je to projekt, ki zahteva veliko finančnih obveznosti, so se postopku iskanja zasebnega partnerja zelo posvetili.

Do izbire partnerja je vse potekalo, kako mora biti. Vse na način, ki ga določajo pravila glede finančnih sredstev, saj je nazadnje to tudi odtehtalo, da so izbrali partnerja, ki je ponudil največ denarja. Vendar pa vse, kar je zapisano, ne pomeni isto tudi v praksi.

Naprej so se pojavili nepotrebni stroški gradbenega podjetja, ki škode na svojo roko ni želel popraviti. Nato preveliki stroški, ki na začetku niso bili predvideni, in kot navaja javni partner, neugodne razmere oziroma izdelava projektne dokumentacije. Ker podjetja v partnerskem odnosu SCT in GINA nista opravlja dela kot bi jih morala, sta vso odgovornost prevzela javni in zasebni partner, kar je mogoče preveč, saj tega nista predvidela in vse kar se zgodi nepredvideno, zahteva nepotrebne stroške, oteži pa se tudi gradnja projekta.

Zaradi zamudnine je zasebni partner dolžan povrniti stroške, ki segajo visoko v višave. To je za njega resen problem, saj vrniti tako veliki dolg iz lastnega žepa ne sovпада z njegovim finančnim stanjem. Razlika med pogodbenim zneskom JZP in dejanskim zneskom, ki je nastal zaradi povečanega obsega del, je slabih 39 milijonov. Kar je zelo veliko glede na to, da so na začetku predložili znesek, ki bi ga lahko pokrili, oziroma so se zaradi tega odločili

sprejeti projekt in uspešno konkurirali ostalim ponudnikom. Zasebno podjetje je od več bank zaprosilo sindicirano posojilo, kar pomeni organiziranje sindikata bank pri visokih zneskih financiranja, kjer se tveganje razporedi med udeležene banke. Gre za 115 milijonov evrov vreden kredit, ki jim bo dan ob izpolnitvi dogovorjenih pogojev.

Stožice niso zgrajene v celoti, saj naj bi bilo za dokončanje Stožic predvidenih še okoli 50 milijonov evrov. Glede na to, da so bili stroški financiranja na koncu vrtoglavo preveliki, kot so bili predvideni na začetku, zasebno podjetje ne more več sofinancirati projekt, saj posojil ne more več dobiti, ker ni izpolnil zahtev bank, kot so se dogovorili na začetku. Problem je bil tudi v tem, da so Stožice želeli zgraditi v najkrajšem možnem času, ker pa je zelo velik projekt in zahteva daljše časovno obdobje, ga v treh letih ni bilo mogoče zgraditi.

6.1.2 CENTRALNA ČISTILNA NAPRAVA V MARIBORU

V Mariboru je bilo v obdobju 1997 in 2005 predvidena izgradnja centralne čistilne naprave ter izvajanje gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda. Leta 1997 je bila ustanovljena družba Aquasystem z namenom zbiranja, čiščenja, distribucije vode in kanalizacije ter delovanje čistilnih naprav.

Imetniki poslovnih deležev v družbi Aquasystem so bili leta 2005 (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2007a, str. 9):

- Petrol d.d.,
- Suez Environment S.A., Pariz, Francija,
- Aqua. Net GmbH, Graz, avstrija,
- Degremont S.A., Rueil Malmaison, Francija,
- Porr Infrastruktur GmbH, Dunaj, Avstrija ter
- Styrcon GmbH, Graz, Avstrija.

Z gradnjo je Aquasystem začel leta 2000 zaključil pa leta 2003. Leta 2002 pa so projekt začeli izvajati. Iz priloge 6 je razvidno, da je v času izgradnje projekta družba poslovala z nekoliko majhno izgubo. Vse kar so vlagali, je bil osebni kapital, ki ni prinesel prihodkov. Sredstva so se povrnila šele po letu 2002, ko se je CČN začela izvajati in ko so jo začeli zaračunavati. Takrat so bili prihodki najvišji, predvsem v letu 2004, saj so znašali kar 2.900.000 tokratnih tolarjev (Priloga 6).

Podatki tudi kažejo, da se je število zaposlenih vsako leto povečevalo, kar nam poda pozitivno sliko o poslovanju družbe. Na začetku ni imel nobenega zaposlenega, leta 2002 pa je bilo zaposlenih 7 delavcev. Do leta 2005 se je število dvignilo na 12, stroški dela na zaposlenega pa so znašali dobrih 7.500 tolarjev. Najmanj stroškov dela na zaposlenega je bilo leta 2003 in se je celo zmanjšalo iz leta 2002. V tem letu so že začeli z izvajanjem projekta, v nadaljnjih letih pa so se ob vse večjem izvajanju projekta povečevali stroški dela, kar se je poznalo tudi pri povečanju stroškov dela na zaposlenega.

Vemo, da v letu, ko se je pričela gradnja CČN, ni bilo zakona o JZP. Čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode določa zakon o varstvu okolja. Mestna občina Maribor je za

izvajanje CČN določila podelitev koncesije, na podlagi Odloka o koncesiji za čiščenje odpadnih voda. S koncesijo je bila družbi, s strani MOM, določena dolžnost, ki jo mora koncesionar opravljati. Njegova obveznost je financiranje, projektiranja, izgradnja, zagon, obratovanje, vzdrževanje, popravila ter obnavljanje (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2007b, str. 13).

Izvajanje je bilo koncesionarju podeljeno za 22 let, po izteku pa bi vse premoženjske pravice dobil MOM. Poslovno tveganje, izkoriščenje ter zagotovitev izvajanja gospodarske javne službe je prevzel Aquasystem. V primeru ravnanja z odpadnim blatom pa sta se partnerja dogovorila, da MOM odvoz, razkladanje in odlaganje prevzame nase. Poleg tega je MOM plačeval storitveno pristojbino, ki je kot neko plačilo za stroške izgradnje. Kapital pa je prejel tudi z zamudnimi obrestmi neplačanih zneskov računa za stroške kapitala. Z zamudnimi obrestmi je prejel več milijonov tolarjev plačil. Zaračunaval pa jih je v evrih, saj je šlo za zaračunavanje po letu 2005, ko je Slovenija že prejela valuto evro.

Preden se je gradnja začela, je prišlo do majhnih sprememb. Spremembe je predlagal koncesionar, aneks pa je bil podpisan leta 2003. Gradbena cena se je povečala za slabih 2000 tolarjev.

Pogodbo za gradnjo je družba sklenila z Degremontom in Porr-om, ki sta bila zadolžena za gradbena dela. Delo je potekalo v dveh fazah. Prva faza je bila končana leta 2003, druga faza pa se je začela leta 2004. Delo je bilo eksterno in interno nadzorovano s strani nadzornikov pri gradbenih delih, strojnih inštalacijah ter elektro inštalacijah.

Projekt so financirali iz zasebnih virov, s kapitalom družbe ter posojili najetimi pri Evropski banki za obnovo in razvoj. Posojilo EBOR je začel odplačevati leta 2003, posojilo družbenikov pa bo moral odplačati po odplačilu EBOR do leta 2016. Banki je bil posredovan plan vračila posojila, ki je določal plačilo posojila ter zamudne obresti štirikrat na leto.

Partnerja sta se dogovorila, da višek blata prevzame MOM. S spremembo Uredbe o vnosu nevarnih snovi in rastlinskih hranil v tla se je spremenilo odlaganje odpadnega blata na prostor, kjer so spravljene nenevarni odpadki. Posledica tega je bila neupoštevanje koalicijske pogodbe, kar pa ni krivica zasebnega partnerja ampak sprememba zakonodaje. Shranjevanje blata je prevzela družba, ki je MOM izstavila stroške shranjevanja ter prevoza. MOM je tudi obljubil, da bodo našli prostor, kjer bodo blato skladiščili ter da bo povrnila vse stroške družbi, ki bi lahko nastali ob nepredvidljivi situaciji. Kasneje je le našla ponudnika, ki odvaža blato proizvedeno iz CČN, vendar se zaloge še vedno kopičijo na prostorih družbe Aquasystem.

Kljub temu sta družba Aquasystem ter MOM uspešno opravila projekt CČN v skladu, ki ga določa koncesijska pogodba, v dogovorjenem roku ter v določenem časovnem obdobju.

Centralna čistilna naprava Maribor je popolno nasprotje Stadionu Stožice. Razlog uspešnega izvajanja vidimo že pri ustanovitvi družbe, ki jo sestavljajo šest zasebnih podjetji. Podjetja so izbirali previdno, saj so vsi strokovnjaki na področjih, ki so pomembni za projekt CČN.

Glede na to, da družbo sestavljajo gradbeni, okoljski ter vodni strokovnjaki, se bo projekt že iz tega razloga upravljal oziroma izvajal, kakor so si zastavili na začetku.

Ker se je projekt izvedel pred zakonom o JZP, so se morali ravnati po pravilih zakonov, ki sovpadajo s temo projekta. Menim, da jim je to dalo večji manevrski prostor in da niso bili stisnjeni v kot oziroma da niso bili ozkogledni, kot so sedaj pri ZJZP. Projekt so začeli izvajati še pred izgradnjo drugega dela, kar jim je povrnilo izgubljena finančna sredstva ter pomagalo pri financiranju v drugem delu. Tudi MOL je začel zelo zgodaj z izvajanjem, vendar priliv, ki so ga dobili od prodaj vstopnic ni zadovoljil pokritje stroškov, ki so nastali ob izgradnji. Vračanje posojila so pri CČN skrbno načrtovali in se ravnali v skladu z zastavljenimi cilji. Prednost pri CČN je tudi v tem, da je družba dobila plačilo storitev pristojbine, pa tudi od zamudnih obrestih MOM. Pri stadionu Stožice teh prilivov ni, še več zasebni partner je sam prevzemal dela, ki sicer niso bila predvidena. Tudi tukaj moram omeniti, da politične nestabilnosti ni bilo kakor pri Stožicah. CČN je bila v interesu vseh, saj nam okoljska vprašanja in probleme narekuje Evropska unija in le te moramo izvrševati.

6.2 PROJEKTI JZP V ZDA

Pri ZDA sem se osredotočila na transport ter izgradnjo mostov, saj so to projekti, ki zahtevajo velik finančni priliv ter strokovnjake zasebnega sektorja. Prvi primer je Pocahontas parkway, 8,8 milj štiripasovna avtocesta, ki vključuje tudi rečni most. Predvidena gradnja projekta je bila za več let in sega v leto 1995, ko je Virginia sprejela Javno-zasebni akt o transportu, ki je zasebnim podjetjem omogočil predloge rešitev o načrtovanju, gradnji in financiranju za izboljšanje transportne infrastrukture.

Poleg tega je akt omogočil financiranje projektov, kjer javni in zasebni partner sodelujeta. Akt se ves čas dopolnjuje, določeni pa so bili tudi cilji, kot je razvoj rešitev, ki so skladni z vsemi politikami prevoza ter programi, spodbujanje konkurence, večja preglednost odgovornost in informiranost, vzpostavitev enotnih postopkov za spodbujanje naložb zasebnega sektorja, poenotenje postopkov, da bi našli učinkovitost, doseči strokovno učinkovitost z učinkovitim prenosom tveganja ter spodbujanje gospodarske rasti in ustanavljanje novih delovnih mest. Poleg ciljev omogoča fleksibilnost pri sklepanju pogodb ter zagotavlja javne storitve (The Commonwealth of Virginia, 2010).

Javnega partnerja pri tem projektu predstavlja Služba za transport v Virginiji, zasebni partner pa je Transurban USA, podjetje, ki razvija mrežo cest in avtocest, ki so potrebni za prometno infrastrukturo. V podjetju delajo strokovnjaki, ki se ukvarjajo samo s tem področjem, njihova vizija pa je urediti prometne povezave, saj so prometne poti v vsaki državi zelo pomembne. Investicija je bila ocenjena na 597,4 milijone dolarjev, vključeni so tudi stroški projekta ter elektronski cestninski sistem. Projekta so se lotili zelo premišljeno, saj so že na začetku prekinili pogodbo s partnerjem, ki stroškov ni mogel pokriti.

Drugi primer je 183-Turnpike, ki prav tako predstavlja štiri pasovno avtocesto, vendar daljšo kakor prej omenjeni primer. Tukaj gre za 11,6 milj, iz štiripasovne pa lahko naredijo tudi šest. Projekt se je začel graditi s strani Teksaške regionalne oblasti, ki je bila ustanovljena za izboljšanje prometnega sistema. Projekt je bil financiran iz več strani, tako od državnih

kot tudi od zasebnih partnerjev. Večino sredstev pa so dobili povrnjenih že takoj na začetku, saj so prihodki od cestnin presegali pričakovanja.

ZDA dajejo poleg gradnje avtocest velik poudarek tudi na gradnjo mostov oziroma obnovo že obstoječih. Ministrstvo za promet v Missouri - ju je razvil program za obnovo, gradnjo in tudi sanacijo več mostov. Za zasebnega partnerja je bilo izbranih več oseb s področja gradbeništva, ki so zelo uspešni na svojih področjih.

En izmed primerov gradnje mostu je tudi novo grajeni most v New York-u. Zgrajenih naj bi bilo osem prometnih pasov, kar bi pomenilo manj gneče, urejeno pa bi bilo tudi za kolesarje in pešce. Posebnost mostu je ta, da še nadaljnjih sto let ne bo večjih strukturnih vzdrževanj. O projektu se je začelo govoriti že leta 1999, vendar brez uspeha. S podporo vodilnih, tako predsednika in guvernerja, se je projekt začel graditi. Še več, leta 2011 je bila sprejeta nova zakonodaja, ki je omogočila gradnjo in začetek projekta. Stroški so bili nižji od pričakovanih, za zasebnega partnerja pa je bilo ponovno zbranih več strokovnjakov na tem področju.

Pri vseh projektih so vire financiranja pridobili iz različnih sredstev, med katerimi je tudi TIFIA. TIFIA je bila ustanovljena leta 1998 in gre za neposredno financiranje projektov JZP. Njihovo posojilo je znosno, saj so obrestne mere nižje, kakor pri katerem koli drugem zasebniku, omogoča dostop do kapitalskih trgov ter nudi fleksibilne pogoje odplačevanja. TIFIA je bila ustanovljena zaradi težav tako javnega kot tudi zasebnega sektorja, pri pridobivanju finančnih sredstev, kadar gre za velike projekte, ki zahtevajo veliko finančnega priliva. TIFIA ponuja tri vrste kreditne pomoči, pridobitev posojila oziroma kakšni bodo pogoji, pa se dogovorita posojiljemalec ter Ministrstvo za promet na podlagi dejavnikov, ki vplivajo na projekt.

Zakon tako v ZDA kot tudi v Sloveniji omogoča načela, ki govorijo o pravicah zasebnih partnerjev, ki jih je potrebno preučiti oziroma upoštevati že na samem začetku. Problem je v Sloveniji že v tem, da nimamo finančno močnih podjetij, kot jih ima ZDA. Številke na papirju ne povedo nič, saj je v praksi slika popolnoma drugačna. To pomeni, da se poišče nekega ponudnika, ki bo ponudil določen znesek za financiranje in ki bo točen ali pa vsaj približen iskani številki za določen projekt. Ne moremo reči, da se ZDA ne srečuje z napakami JZP, ki vodijo k neuspešnim projektov. Vendar imajo že toliko izkušenj, da ob morebitnih napakah takoj podajo rešitev, ki bo to odpravila. Slovenija JZP pred zakonom ni izvajala. ZDA pa po letu 2010 izvaja le določene projekte na podlagi zakonodaje.

Ker sem vzela za primer Stožice, bi se rada dotaknila še enega problema, in to je MOL proti Ministrstvu. Pri nas je projekt nastal s podpisom Mestne občine Ljubljana, kar pomeni, da je to projekt na lokalni ravni, v ZDA pa na ravni države, saj je večina projektov podpisanih s strani Ministrstva za promet. Kljub temu da je MOL uspešno konkuriral na tem področju, lokalna raven ni dovolj močna za uresničitev tega projekta, saj od države dobi le del finančnih sredstev. Če bi bil projekt narejen na državni ravni, bi verjetno bil bolj uspešen kot pa sedaj. Namenilo bi se več finančnih sredstev, saj bi država kot institucija to morala zagotoviti, MOL pa je zaprosil in dobil le določeno vsoto sredstev, kar pa očitno ni bilo dovolj. Tudi pri projektu CČN imamo mestno občino, vendar uspešnost lahko pojasnimo s

tem, da se je projekt izvajal pred gospodarsko krizo in kjer se finančna sredstva niso postavljala pod vprašaj.

Uspešnost in dobra premišljenost ZDA sovпада tudi s tem, da je Slovenija dokaj mlada država in potreb po JZP na začetku ni imela. Problem se je pojavil kasneje, saj se je zadovoljstvo strank zmanjšalo, vse več kritik je letelo na javni sektor, želeli pa so cenejšo in lažjo dostopnost do javnih storitev. Problem pa je bil tudi v pomanjkanju politične podpore. Financiranje s strani države je postalo veliko tveganje, saj je bilo projektov preveč. Že v letu 2000 se je politika pridružila podpori izvajanja JZP, saj se je o tem govorilo pri sklepanju koalicijske pogodbe. Vendar pa pri sklenjenem JZP ne teče vse tako gladko in v obeh primerih se ni moč izogniti napakam, ki so nastajale.

Ker sem se že pri ZDA dotaknila avtocest, bi v Sloveniji rada omenila le, da začetki gradnje segajo v leto 1970. Takrat je bil sprejet Zakon o dolgoročnem programu za gradnjo, rekonstrukcijo in vzdrževanja magistralnih in regionalnih cest v SR Sloveniji. Določen naj bi bil za obdobje od leta 1971 do leta 1985.

Od takrat pa do danes so v RS zgradili že 528 km avtocest. Poleg tega pa so predvidena tudi druge hitre in javne ceste ter obnovitvena dela. Ponoven zagon so avtoceste doživele po letu 1994, ko je državni zbor sprejel Nacionalni program izgradnje avtocest v RS, za katerega so se v poznejših letih vrstile razne dopolnitve.

Poleg tega je državni zbor NPIA sprejel namenoma, ker je v njem določil ključne točke za uresničitev velike potrebe prebivalstva. Po letu 1990 je Slovenija postala tranzitna prometna pot in zaradi tega so bile naše ceste preobremenjene.

Na to da se JZP ne izvaja od samega začetke, lahko pogledamo tudi z druge strani oziroma vzamemo kot prednost, saj država, ki sodeluje z zasebnim sektorjem, pridobi vlogo regulatorja, kar pomeni, da vse prenese nanj. Vendar to ni dobro, saj sam zasebni sektor ni zmožen uresničiti tak podvig, ki je bil nujen za našo državo. V časovnem obdobju 2007-2023 se izvaja program resolucije o nacionalnih razvojnih projektih. Predmet izvajanja je obnovitev avtocest ter hitrih cest, ki so bile del NIPIA-A. Cilj dodatnih del je približati slovenski gospodarski prostor z evropskim, omogočiti regionalen razvoj ter povezati vse slovenske regije ter širši evropski prostor (Dars, 2014). Financiralo se bo s strani državnega proračuna ter zasebnih podjetij kot JZP.

7 ZAKLJUČEK

Ne poznamo države, ki se JZP ne bi lotile. Pri vseh je pomen JZP ter razlog, zakaj se države odločajo za JZP, enak. Deluje kot pomoč pri zagotavljanju storitev, ki jih sam javni sektor ne more. Velik vpliv ima recesija, saj je moč JZP oslabil, namesto da je vlogo in pomen še povečala, saj je zasebni partner tisti, ki bi lahko rešil prizadeto gospodarstvo. Zgodilo se je ravno obratno, kriza pa je povzročila tudi padec BDP-ja ter povečala brezposelnost. JZP kljub temu predstavlja rešitev, saj razbremeni javni sektor ter nudi pomoč v obliki financiranja.

Države EU partnerstvo uporabljajo leta in leta. Lotile so se ga ob pravem času, ko so želeli oživeti gospodarstvo ter povečati konkurenco, saj je začela nazadovati zaradi vse večjega števila članic, ki so vstopile v EU. Kljub temu da EU točno ne definira kaj JZP je in da nima pravnega dokumenta, so nekatere države zelo uspešne ter uspešno konkurirajo med sabo. Od leta 1990 so se investicije JZP vsako leto povečevale, nekje po letu 2008 pa so se začele zmanjševati, kar lahko povežemo z prej omenjeno gospodarsko krizo, ki je prizadela EU. Država, ki prednjači v razvoju JZP v letu 2013, je vsekakor Velika Britanija, ki je celo leto uporabo JZP le povečevala, medtem ko so se druge države začele prebujati šele v drugi polovici leta.

Slovenijo uvrščamo v države v razvoju, saj smo zakonsko podlago dobili šele nekaj let nazaj, natančneje leta 2006. Od njenega nastanka je zelo malo, kar pomeni, da tako dolge zgodovine nimamo, zato napredek JZP počasi narašča. Slovenija in tudi ostale države JZP na začetku niso potrebovale, saj je javni sektor sam lahko zagotovil vse potrebe ljudi. Po letu 2006 so se projekti JZP kar vrstili, vendar žal neuspešno. Problem je v tem, da se stvari ne lotimo pravilno oziroma nismo napredni na tem področju. Poleg tega pa sama zakonska podlaga ni dovolj, saj jo je zelo težko uvrstiti v praktični primer.

Namen zakona je res, da se na podlagi zasebnega vlaganja zagotovijo projekti, vendar je problem v tem, da se partnerstva ne lotimo pravilno. Res je tudi, da so ves čas izdane novele sprememb zakona, vendar le to ni dovolj, potrebni so razni strokovnjaki, področja, ki to urejajo, potrebno je tudi najti rešitve in ugotoviti, zakaj je temu tako.

Eno od rešitev je potrebno poiskati v javnem ter zasebnemu partnerju. Vsak se drži svojih pravil, javni partner zakona, zasebni partner pa pred zakonom beži. Želi delati na podlagi nekih pravil, ki so se pokazala v praksi. Za uspešen projekt je potrebno biti pozoren že pri sami pogodbi oziroma pri začetnih fazah dialoga in pri izbiri zasebnega partnerja. Javni sektor se za JZP odloči, ko želi pomoč, zato je potrebno tveganje ter finančni priliv opredeliti že na začetku. Le od tega je odvisno ali je zasebni partner res zmožen zagotoviti pomoč pri zagotavljanju infrastrukture.

V uvodnem delu sem opredelila tri svoje postavljene hipoteze. Pri prvi hipotezi sem postavila trditev, da bi s spremembo Zakona o JZP, bil JZP v Sloveniji bolj uspešen. Hipotezo sem zavrnila, saj menim, da je zakon napisan dobro, je splošni predpis in omogoča prevlado posebnih zakonov ter prosto urejanje pogodbenega partnerstva. Problem je v nas samih oziroma naši miselnosti, ki še vedno temelji na uresničevanju potreb s strani države. Druga hipoteza je, da se je z nastankom JZP povečala gradnja infrastrukturnih objektov, s tem pa so se povečala tudi delovna mesta. To hipotezo potrjujem le v delu povečanja infrastrukturnih projektov, saj je v Sloveniji kar nekaj projektov, ki so nastali zaradi JZP. Vendar pa tako v ZDA kot tudi v Sloveniji izkoriščajo delavce iz slabše razvitih držav, ki so pripravljeni delati za manj denarja. Podatki pa tudi kažejo, da se je brezposelnost povečala, k čemur pa je pripomogla gospodarska kriza. Tretje postavljena hipoteza govori o tem, da so projekti JZP podvrženi pojavu korupcije. Hipotezo potrjujem, saj sem ugotovila, da je korupcija lahko načrtovana in se zavestno izpelje, lahko pa je tudi nenačrtovana, kar pa je posledica nepravilnosti in nepredvidljivosti. Poleg tega pa je znan primer kršenja načel, ki ga je potrdila tudi Komisija za preprečevanje korupcije.

ZDA uvrščamo v razvite države, saj zaradi velikosti svojega trga ter potreb številnega prebivalstva, morajo zagotoviti storitve. Število projektov se je od leta 1986 pa do 2012 zelo povečevalo, največ med letom 1997 in 1998 ter leta 2007. Projektov JZP je zelo veliko, največ pa na področju stavb ter avtocest. Tudi v ZDA predstavlja JZP številno prednosti pa tudi slabosti, ki jih skušajo odpraviti na najbolj možen način. Zakonodaja je v ZDA urejena le v nekaterih državah, vendar imajo zato sprejete razne akte, pravila, statute ter določila, ki opredeljujejo pomen JZP, ter olajšajo način izvajanja.

JZP se lotijo na pravi način in sproti odpravljajo nepravilnosti. Slovenija se še vedno bori z vprašanji, ki so jih ZDA rešile že v preteklosti. Slovenija bi morala JZP dati večji pomen. Razviti bi morali programe ter strokovnjake, ki bi omogočili uspešno izvajanje JZP. Odveč ne bi bili tudi razni akti, ki bi jih morali sprejeti za potrebe nekaterih projektov, kot so to naredi v ZDA in s tem omogočili uspešnost projekta. Pri izbiri zasebnega partnerja, je potrebno izbrati prave strokovnjake, ki obvladujejo področje posameznega projekta. Na strani financiranja pa bi bilo potrebno ustanoviti razne ustanove, ki bi ponujali ugodna posojila, kar bi finančno omogočilo izvedljivost projekta.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Baize, D., J. (2012). Global economic crises pushes new PPP alternatives for prisons. Privzeto 10. 12. 2012 iz: <http://www.correctionalnews.com/articles/2012/10/12/global-economic-crises-pushes-new-ppp-alternatives-prisons>.
- Banovec, D., J. (2013). Javno-zasebno partnerstvo in možnosti korupcije. Privzeto 23. 08. 2014 iz: http://www.fvv.uni-mb.si/DV2013/zbornik/kriminalisticna_dejavnost/banovec.pdf.
- Bohinc, R. (2007). Nekatera statusnopravna vprašanja javno-zasebnega partnerstva. *Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo*. Letn. 33, št. 6/7, str. 1209-1222.
- Budina, N., Polakova Bixi, H., Irwin, T. (2007). Public-private partnerships in the new EU member states: Managing Fiscal Risks (World Bank Working Papers (2007). Privzeto 12. 09. 2013 iz: <http://lib.freescienceengineering.org/view.php?id=573661>.
- Burger, P., Tyson, J., Karpowicz, I., Delgado, Coelho, M. (2009). The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. Privzeto 30. 05. 2014 iz: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09144.pdf>.
- Colverson S., Perera O. (2012). Harnessing the Power of Public-private Partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable development. Privzeto 13. 05. 2014 iz: http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf.
- Ferk, Petra, Ferk, Boštjan (2008). *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. GV založba, Ljubljana.
- Gifford L., J. (2013). U.S. Public Private Partnerships: Prospect for the Future. Privzeto 22. 06. 2014 iz: <http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cost.eu%2Fmodule%2Fdownload%2F37973&ei=dCm8U5CvFqHe7Aa2nYDwCQ&usq=AFQjCNHMDTZ7iRNqEpB3Wibck1VoRLRqvA&bvm=bv.70138588,d.bGQ>.
- Grilc, Peter., Juhart, Miha. Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba. *Revija za pravno teorijo in prakso*. Letn. 46, št. 1/2, str. 13-27.
- Hodge, Graeme A., Greve, Carsten (2005). *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham,; Northampton, Mass.: Edward Elgar Pub., Cop. 2005, UK.
- Jackson, P. (2012). Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion. Privzeto 20. 06. 2014 iz: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf>.
- Jus, Miran (2005). Čas je za javno in zasebno partnerstvo. *Uprava*. Letn. 3, št. 2, str. 140-157.

- Jus, Miran (2005). JZP in projektno financiranje infrastrukture. *Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo*. Letn. 31, št. 1/2, str. 527-536.
- Kavaš, Damjan (2012). *Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana*. Institut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
- Kolednik, A. (2014). Še 50 milijonov za dokončanje, nato pa prodaja Stožic? Privzeto 27. 01. 2014 iz: <http://www.siol.net/novice/slovenija/2014/01/stozice.aspx>.
- Kulašić, Sašo (2011). Javno-zasebno partnerstvo: past ali priložnost za občine in državo. *Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo*. Št. 3/4, str. 529-549.
- Moseley, Fred (2014). The U.S. economic crisis. Privzeto 10. 8. 2014 iz: <http://isreview.org/issue/64/us-economic-crisis>
- Mrak, Mojmir (1997). Bot oblika projektnega financiranja: riziki in zavarovanje pred njimi. *Slovenska ekonomska revija*. Letn. 48, št. 1/2, str. 139-150.
- Mrak, Mojmir (2006). Institutionalization of public-private partnership: global experiences and the basic outlines of a proposal for Slovenia. *Uprava*. Letn. 4, št. 1, str. 91-106.
- Mrak, Mojmir (2010). Projektno financiranje infrastrukture v luči sedanje finančne kriz. Privzeto 14.6.2014 iz: https://www.sid.si/resources/files/doc/sticisce_znanja/Predstavitev%20dr.%20Mojmir%20Mrak.pdf.
- Mužina, Aleksij (2007). Izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva in pravica do pravnega varstva. *Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo*. Letn. 33, št. 6/7, str. 1199-1208.
- Neffat, Domen (2008). Javno-zasebno partnerstvo, temeljna predstavitev zakona o javno-zasebnem partnerstvu. *Poslovodno računovodstvo*. Letn. 1, št. 1, str. 45-55.
- Oliveira Cruz, C., Cunha Marques, R., in drugi (2014). Infrastructure public-private partnerships: Decision, Management and Development 2013. Privzeto 12. 02. 2014 iz: <http://lib.freescienceengineering.org/view.php?id=961704>.
- Pirnat, Rajko (2003). Koncesijska pogodba. *Dnevi slovenskih pravnikov 2003: od 9 do 11. Oktobra v Portorožu*. Letn. 29, št. 6-7, str. 1607-1608.
- Rall, J., Reed B., J., Farber J., N. (2010). Public - Private Partnerships for Transportation: A Toolkit for Legislators. Privzeto 01. 02. 2014 iz: <http://www.ncsl.org/research/transportation/public-private-partnerships-for-transportation.aspx>.
- Šalamon, Danilo (2007). Javno-zasebno partnerstvo – da ali ne. *Revija o okolju*. Št. 4, str. 29-32.
- Tičar Bojan (2007). Public-private partnership as a sui generis legal institute in Slovenian law. *Slovenian law review*. Letn. 4, št. 1/2, str. 333-345.
- Tičar, Bojan (2007). Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo*. Letn. 33, št. 1, str. 58-70.
- Zuljan, Boštjan (2008). Vpliv zakona o javno zasebnem partnerstvu in prava Evropske skupnosti na urejanja pogodbenih razmerij z izvajalci javnih služb. *Javna uprava*. Letn. 44, št. 2/3, str. 107-122.

- Železnik, Milan (2009). Postopek za sklenitev javno-zasebnega partnerstva. *Revija za lokalno samoupravo*. Letn. 7, št. 1, str. 83-105
- Witters, L., Maron, R., Steinert, K., (2012). The Role of Public-Private Partnerships in Driving Innovation. Privzeto 16. 06. 2014 iz: http://www.wipo.int/export/sites/www/econ_stat/en/economics/gii/pdf/chapter2.pdf.

VIRI

- (1993). Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. list RS, št. 32/93, 30/98-ZZLPPO, 127/06 - ZJZP, 38/10 - ZUKN in 57/11 - ORZGJS40.
- (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32, (48/2009 popr.), 8/2010.
- (2006). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. list RS, št. 127/2006.
- (2006). Predlog zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Prva obravnava. Privzeto 27. 07. 2006 iz: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12571C4004E835B&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc.
- (2010). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP-A). Obravnava postopka-skrajšani postopek. Privzeto 12. 02. 2010 iz: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12576CB0039ABCF&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc.
- Central Texas Regional Mobility Authority (2014). *About The Mobility Authority*. Privzeto 23. 08. 2014 iz: <http://www.mobilityauthority.com/about/>.
- Commission of the european communities (2004). *Green Paper, on Public - Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Privzeto 30. 04. 2004 iz: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF>.
- Dars (2014). *O avtocestah*. Privzeto 18. 06. 2014 iz: http://www.dars.si/Dokumenti/O_avtocestah_21.aspx.
- Dars (2014). *Nacionalni program izgradnje avtocest*. Privzeto 18. 06. 2014 iz: http://www.dars.si/Dokumenti/O_avtocestah/Nacionalni_program_izgradnje_avtocest_25.aspx.
- Dars (2014). *Financiranje gradnje*. Privzeto 21. 06. 2014 iz: http://www.dars.si/Dokumenti/O_avtocestah/Nacionalni_program_izgradnje_avtocest/Financiranje_gradnje_27.aspx.
- Dars (2014). *Stroški gradnje*. Privzeto 21. 06. 2014 iz: http://www.dars.si/Dokumenti/O_avtocestah/Nacionalni_program_izgradnje_avtocest/Stroski_gradnje_483.aspx.

- Dnevnik (2013). *Kangler o radarjih: postopek je bil enak kot pri gradnji Stožic, dobivam občutek, da imamo dvojne kriterije*. Privzeto 27. 03. 2013 iz: <http://www.dnevnik.si/slovenija/po-ugotovitvah-kpk-mariborska-obcina-pri-radarjih-izpolnila-znake-korupcije>.
- European Commission (2014). *What is Horizon 2020*. Privzeto 02. 02. 2014 iz: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>.
- European PPP Expertise Centre (2014). *Market Update: Review of the European PPP Market in 2013*. Privzeto 16. 05. 2014 iz: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf.
- European PPP Expertise Centre (2014). *Market Update: Review of the European PPP Market First half of 2013*. Privzeto 16. 05. 2014 iz: <http://www.eib.org/epec/resources/Market%20Update%20First%20half%20of%202013.pdf>.
- European PPP Expertise Centre (2012). *Market Update: Review of the European PPP Market in 2011*. Privzeto 16. 05. 2014 iz: http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2011_en_web.pdf.
- European PPP Expertise Centre (2010). *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships Purposes, Methodology and Recent Trends*. Privzeto 17. 05. 2014 iz: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>.
- Eurostat (2014). *Real GDP growth rate - volume*. Privzeto 16. 06. 2014 iz: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>.
- Eurostat (2014). *Unemployment rate by sex and age groups - annual average, %*. Privzeto 23. 06. 2014 iz: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en.
- Evropa.gov.si (2011). *Javno-zasebno partnerstvo priložnost za naložbe na področju okolju prijaznejšega gospodarstva*. Privzeto 10. 10. 2011 iz: [http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/select/kmetijstvo_in_razvoj_podezelja/news/javno-zasebno-partnerstvo-priloznost-za-nalozbe-na-podrocju-okolju-prijaznejsega-gospodarstva/fb9b6817b34806eb7d3d48dcc4cc6ed6/?tx_ttnews\[year\]=2011&tx_ttnews\[month\]=10](http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/select/kmetijstvo_in_razvoj_podezelja/news/javno-zasebno-partnerstvo-priloznost-za-nalozbe-na-podrocju-okolju-prijaznejsega-gospodarstva/fb9b6817b34806eb7d3d48dcc4cc6ed6/?tx_ttnews[year]=2011&tx_ttnews[month]=10).
- Evropska komisija, Generalni direktorat za raziskave in inovacije (2011). *New public-private partnerships for research in the manufacturing, construction and automotive sectors. European PPP research supports economic recovery Progress Report: July 2011*. Privzeto 25. 08. 2013 iz: http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/research-ppp-progress-report-2011_en.pdf.
- FLUOR (2014). *VaDOT Pocahontas Parkway (Route 895 Connector) Design - Build*. Privzeto 10. 06. 2014 iz: <http://www.fluor.com/projects/pages/projectinfopage.aspx?prjid=108>.

- GZS, Območna zbornica Maribor (2006). *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007 - 2023*. Privzeto 23. 06. 2014 iz: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mzip.gov.si%2Ffileadmin%2Fmzip.gov.si%2Fpageuploads%2F06resolucija_predstavitev2710.ppt&ei=A1m6U56NDYGF4gSHpIGoBg&usg=AFQjCNEQvp2CX7g9qG4mf8C0zsTRf6KjQg&bvm=bv.70138588,d.bGQ.
- International Monetary Fund (2004). *Public - Private Partnerships*. Privzeto 12. 03. 2004 iz: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.
- International Project Finance Association (2014). *Benefit of PPPs*. Privzeto 17. 06. 2014 iz: <http://www.ipfa.org/about/projectfinance/benefits>.
- Komisija evropskih skupnosti (2005). *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij: O javno - zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij*. Privzeto 15. 11. 2005 iz : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:SL:PDF>.
- Komisija za preprečevanje korupcije (2008). *Načelno mnenje številka 135*. Privzeto 22. 03. 2014 iz: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/06/2008/nacelno-mnenje-stevilka-135>.
- Komisija za preprečevanje korupcije (2013). *Ugotovitve o konkretnem primeru v zadevi suma koruptivnih ravnanj odgovornih in uradnih oseb MOM pri javno-zasebnem partnerstvu za projekt » Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v MOM«*. Privzeto 26. 03. 2013 iz: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/03/2013/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-suma-koruptivnih-ravnanj-odgovornih-in-uradnih-oseb-mom-pri-javnozasebnem-partnerstvu-za-projekt-nadgradnja-in-avtomatizacija-cestnega-prometa-v-mom>.
- McQuaid W., R., Scherrer, W. (2014). *Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria*. Privzeto 12. 01. 2014 na: http://www2.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/letnikVI,%C5%A1tevilka2,2008/LET_VI_stev_2_julij2008_McQuaid_SCHERRER.pdf.
- Mestna občina Ljubljana, Mestni svet (2010). *Predlog za obravnavo na seji Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana: Poročilo o projektu Stožice*. Privzeto 03. 09. 2010 iz: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBWQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ljubljana.si%2Ffile%2F767965%2F8--toka---poroilo-o-projektu-stoice.pdf&ei=qxa8U_3dN4qJ7AbyrYHYCQ&usg=AFQjCNHmOc6U8MAnKloAFTkjBj_RCL3jqA&bvm=bv.70138588,d.bGQ.
- Ministrstvo za finance, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (2009). *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2008*. Privzeto 01. 04. 2009 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/Porocilo_jav_zas_part.pdf.

- Ministrstvo za finance (2010). Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2008. Privzeto 30. 04. 2009 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/porocilo_o_jzp.pdf.
- Ministrstvo za finance, Direktorat za javno premoženje (2010). *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009*. Privzeto 03. 06. 2013 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/20110314_1.pdf.
- Ministry of Finance, Government in India (2014). *Overview of PPP in Infrastructure: Why use PPP?* Privzeto 21. 06. 2014 iz: <http://toolkit.pppinindia.com/highways/module1-oopi-infra-wup.php?links=oopii1b>.
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2013). *Mag. Monika Kirbiš Rojs na konferenci Speed Uppp Slovenija: «Za financiranje razvojnih projektov je treba iskati tudi zasebne finančne vire»*. Privzeto 08. 03. 2013 iz: http://www.mgrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/2159/8994/bee2de.
- MMC RTV SLO/STA (2010). *115 milijonov evrov posojila za Stožice*. Privzeto 21. 07. 2010 iz: <http://www.rtvlo.si/slovenija/115-milijonov-evrov-posojila-za-stozice/235221>.
- OECD (2013). *OECD Principles for Public Governance of Public - Private Partnerships*. Privzeto 17. 05. 2014 iz: <http://www.oecd.org/governance/oecdprinciplesforpublicgovernanceofpublic-privatepartnerships.htm>.
- PPP in Infrastructure Resource Center (2014). *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs/Lessons Learned*. Privzeto 17. 06. 2014 iz: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>.
- Price Waterhouse Coopers (2004). *Developing Public Private Partnership in New Europe*. Privzeto 22. 05. 2013 iz: <http://www.globalclearinghouse.org/InfraDev/assets%5C10/documents/PWC%20%28Abadie,%20Howcroft%29%20-%20Developing%20Public%20Private%20Partnerships%20in%20New%20Europe%20%282004%29.pdf>.
- PPP4krakow.net (2014). *About PPP: Definition, origin and evolution*. Privzeto 24. 01. 2014 iz: http://ppp4krakow.net/About_PPP/Definition,_origin_and_evolution/.
- Računsko sodišče republike Slovenije (2007). *Revizijsko poročilo o izgradnji centralne čistilne naprave v Mariboru in izvajanju gospodarske javne službe čiščenja odpadnih voda s koncesijo v obdobju 1997 do 2005 v družbi Aquasystem, d.o.o., Maribor*. Privzeto 12. 06. 2007 iz: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K284BC03D8E2CA088C12572F8004353AC/\\$file/CCNMB_Aquasy s_PSP03-05.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K284BC03D8E2CA088C12572F8004353AC/$file/CCNMB_Aquasy s_PSP03-05.pdf).

- SID Banka (2012). *Projektno financiranje*. Privzeto 20. 05. 2014 iz: <https://www.sid.si/financne-storitve-za-izvoznike-in-investitorje/projektno-financiranje>.
- The Commonwealth of Virginia (2010). *Public-Private Transportation Act of 1995: Implementation Manual and Guidelines*. Privzeto 12. 06. 2014 iz: http://www.virginiadot.org/business/resources/PPTA/PPTA_Implementation_Manual_FINAL_December_10_2010.pdf.
- The National Council for Public - Private Partnerships (2013). *Types of partnerships*. Privzeto 24. 05. 2013 iz: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/types-of-partnerships/>.
- The National Council for Public - Private Partnerships (2013). *7 keys to success*. Privzeto 01. 06. 2013 iz: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>.
- The National Council for Public-Private Partnerships (2013). *Top ten facts about PPPs*. Privzeto 03. 06. 2013 iz: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/top-ten-facts-about-ppps/>.
- The National Council for Public-Private Partnerships (2013). *Pocahontas Parkway*. Privzeto 06. 06. 2014 iz: <http://www.ncppp.org/resources/case-studies/transportation-infrastructure/pocahontas-parkway/>.
- The New NY Bridge (2014). *About the project*. Privzeto 23. 08. 2014 iz: <http://www.newnybridge.com/about/index.html>.
- The World Bank, The World Bank Institute (2013). *Value for Money in Public-Private Partnerships*. Privzeto 20. 06. 2014 iz: <http://wbi.worldbank.org/wbi/news/2013/11/04/value-money-public-private-infrastructure-projects>.
- Transurban (2014). *Who we are*. Privzeto 06. 06. 2014 iz: http://www.transurban.com/who_we_are.htm.
- UMAR (2010). *Poročilo o razvoju 2010*. Privzeto 19. 05. 2014 iz: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2010/por_s2010.
- UMAR (2013). *Poročilo o razvoju 2013*, str. 88-89. Privzeto 13. 06. 2014 iz: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2013/I/1_1.pdf.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2012). *Establishing A Public-Private Partnership Program: A Primer*. Privzeto 17.5.2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3_establishing_a_p3_program_112312.PDF.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2013). *Financial Structuring and Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer*. Privzeto 18. 05. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3_primer_financial_assessment_1213.pdf.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *Risk Assessment for Public-Private Partnerships: A Primer*. Privzeto 18. 05. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3_primer_risk_assessment_021014.pdf.

- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *TIFIA*. Privzeto 20. 05. 2014 iz: <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/>.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *Project Profiles*. Privzeto 20. 05. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *Project Profiles: Pocahontas Parkway/ Richmond Airport Connector*. Privzeto 10. 06. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/va_pocahontas.aspx.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *Public-Private Partnerships: Potential for Arizona-Mexico Border Infrastructure Projects*. Privzeto 22. 06. 2014 iz: http://www.borderplanning.fhwa.dot.gov/adot_PPPrpt/ch_07.asp.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *P3 Defined: Design Build Finance..* Privzeto 22. 06. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/design_build_finance.aspx.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *P3 Defined: Design Build Finance Operate Maintain Concession* . Privzeto 22. 06. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/design_build_finance_operate.aspx.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *P3 Defined: Design Build Operate Maintain*. Privzeto 22. 06. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/design_build_operate.aspx.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *P3 Defined: O&M Concession..* Privzeto 22. 06. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/p3/defined/om_concession.aspx.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *Project profiles: Missouri Safe and Sound Bridge Improvement Program*. Privzeto 23. 08. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/mo_safe_and_sound.aspx.
- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration (2014). *Project profiles: New NY Bridge*. Privzeto 23. 08. 2014 iz: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/ny_tappanree.aspx.
- Wikipedia (2014). *Privateer*. Privzeto 08. 02. 2014 iz: <http://en.wikipedia.org/wiki/Privateer>.
- Wikipedia (2014). *National Environmental Policy Act*. Privzeto 19. 05. 2014 iz: http://en.wikipedia.org/wiki/National_Environmental_Policy_Act.
- Wikipedia (2014). *Virginia State Route 895*. Privzeto 03. 06. 2014 iz: http://en.wikipedia.org/wiki/Virginia_State_Route_895.
- Wikipedia (2014). *Design-Build*. Privzeto 23. 06. 2014 iz: <http://en.wikipedia.org/wiki/Design%E2%80%93build>.

PRILOGE

Priloga 1: Vrednost BDP posameznih držav od 2003 do 2013

	LETO										
DRŽAVE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Irska	3,7	4,2	6,1	5,5	5	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-0,3
Španija	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
Francija	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2	0	0,2
Latvija	7,7	8,8	10,1	11	10	-2,8	17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1
Avstrija	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9	0,3
Slovenija	2,9	4,4	4,0	5,8	7,0	3,4	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-1,1
Velika Britanija	3,9	3,2	3,2	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7
ZDA	2,8	3,8	3,4	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9

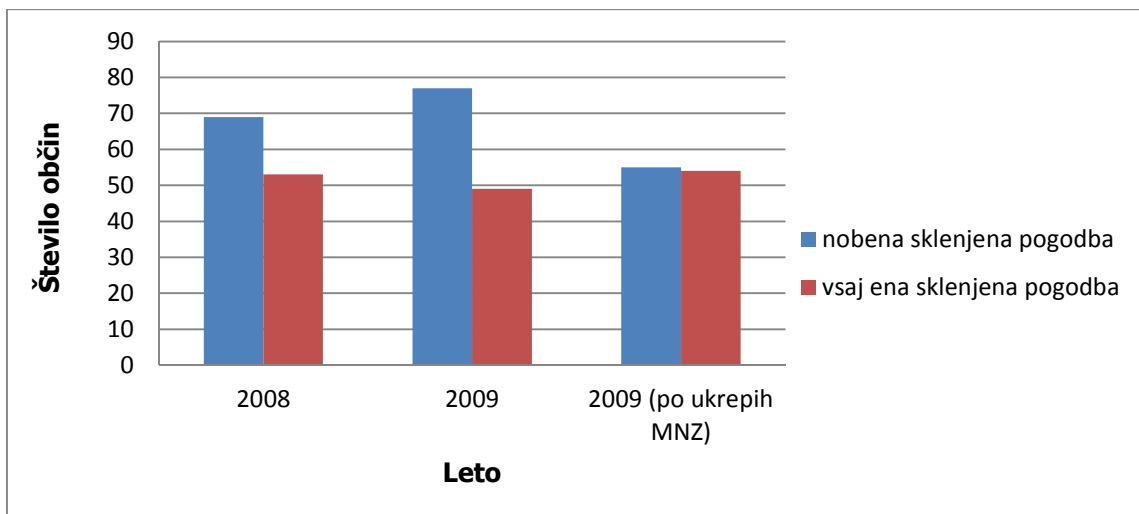
Vir: Eurostat (2014)

Priloga 2: Sum korupcije po letih



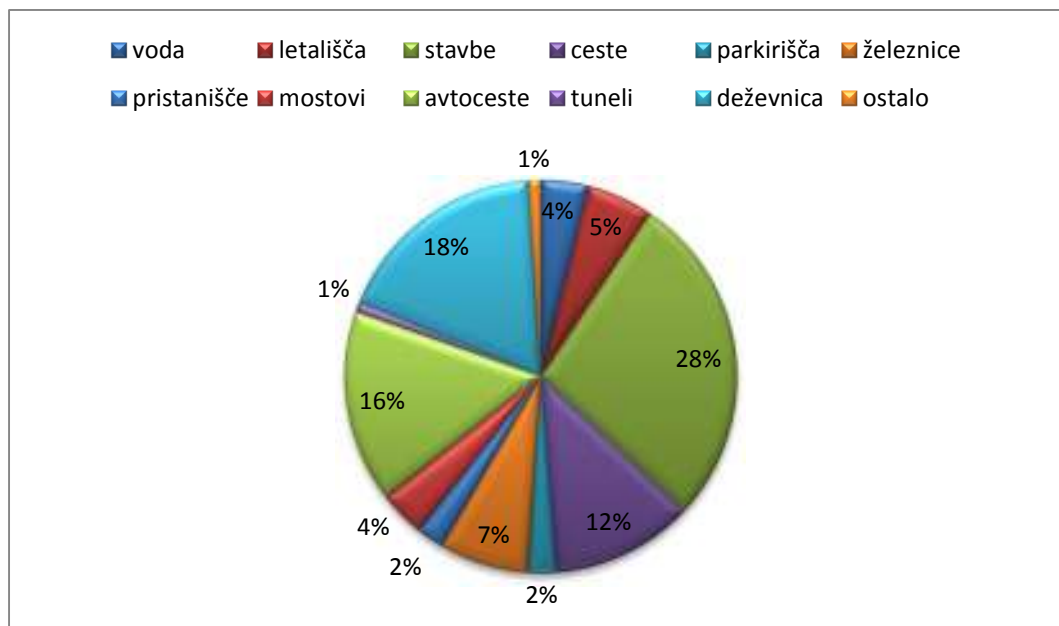
Vir: Komisija za preprečevanje korupcije (2013)

Priloga 3: Sklenjene pogodbe glede na število občin



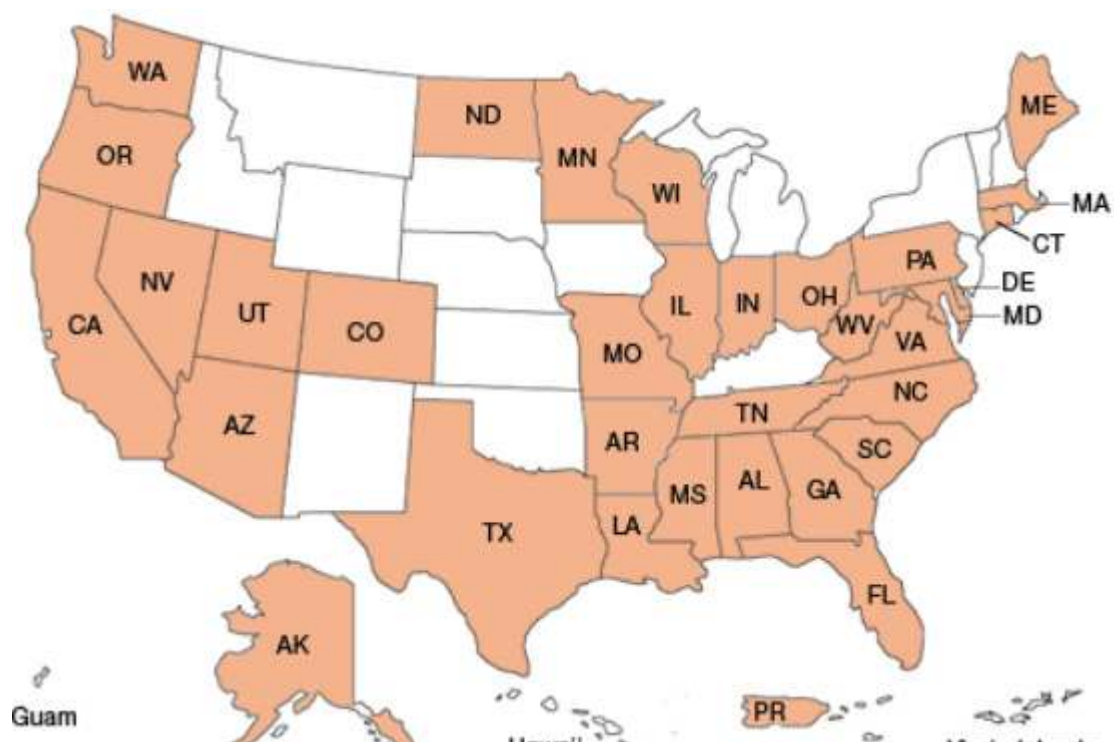
Vir: Ministrstvo za finance (2009)

Priloga 4: Število JZP po sektorjih od leta 1986 do 2012



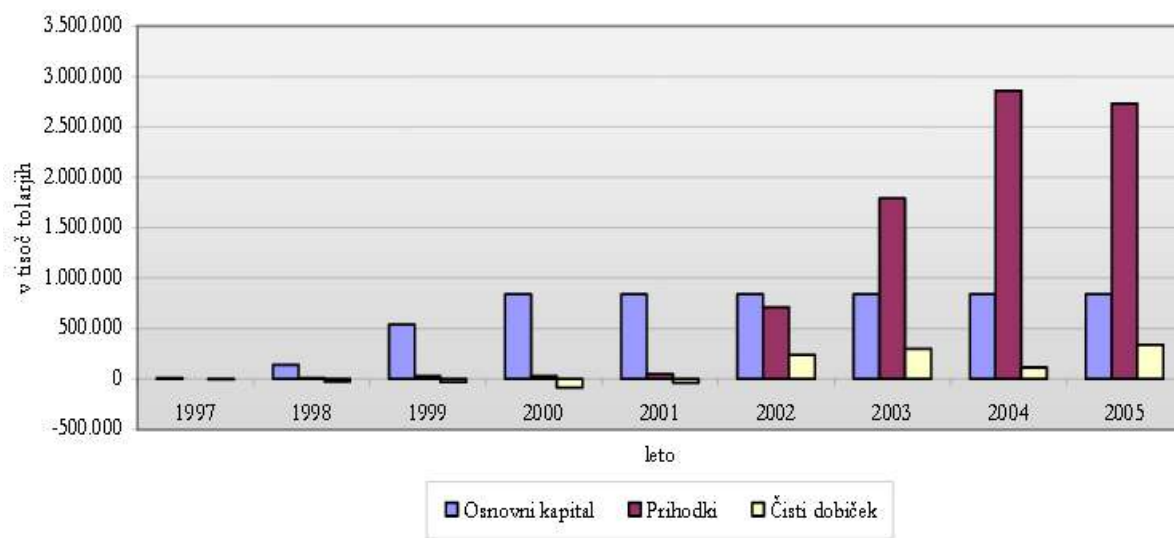
Vir: International transport forum (2013, str. 15)

Priloga 5: Zakonska ureditev po posameznih državah v ZDA



Vir: International transport forum (2013, str. 13)

Priloga 6: Poslovni rezultat Aquasistem od leta 1997 do 2005



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije (2007)