

ZAKON O JAVNO ZASEBNEM PARTNERSTVU

Danilo ŠALAMON, MESTNA OBČINA MARIBOR

Tudi Slovenija je končno dobila svoj krovni zakon, ki opredeljuje javno zasebno partnerstvo v najširšem smislu. S tem smo se priključili večini evropskih držav, tako da bomo lažje in kvalitetnejše sledili razvoju tega partnerstva na nivoju Slovenije kot Evropske unije. Primerjave med Slovenijo in ostalimi so pokazale, da je Slovenija v precejšnjem zaostanku, ne samo s intuicionalnega vidika, ampak da je v defenzivnem razpoloženju do javno zasebnega partnerstva. Zato je s spremembo krovne politike, ki je podprla potrebo po javno zasebnem partnerstvu in nato ustvarjanju ustreznega pravnega modela in sprejetje ustreznega zakona bil pričakovani rezultat. Za tovrstno partnerstvo, nas ob institutu kot je Evropska komisija, silijo tudi domači javno finančni razlogi in dejstvo, da je potrebno izpolniti dane zaveze ob vstopu v Evropsko Unijo. Te dane zaveze pomenijo izredno močan in dinamičen investicijski cikel, ki ji izredno breme za javne finance. Ob vsem tem pa za vnamar ni pustiti dejstva, da je za vzdrževanje, če že ne dvig, socialnega standarda, vključno s kulturo, šolstvom in športom, tako v Evropi kot v Sloveniji, potrebno poiskati dodatne modele financiranja javnih zadev. In javno zasebno partnerstvo je zagotovo eden od primernih modelov, ki z investiranjem v infrastrukturo na drugi strani razbremenjuje javne finance in jim povečuje možnost regulacije na socialnem, kulturnem, šolskem in športnem področju.

Javni sektor, ali na nivoju države ali lokalne skupnosti, ima nalogo, da zagotavlja državljanom in državljanom storitve, ki pomenijo zadovoljevanje skupnih potreb (šolstvo, zdravstvo) ali pa omogočajo izvajanje skupnih nalog (varovanje okolja). Ene in druge storitve so strateškega pomena za državo ali lokalno skupnost, zato je v večini primerov primarni interes javnega sektorja, da te storitve zadrži v svoji oblasti in nadzoru.

Za zadovoljevanje teh potreb in nalog preko ponujenih storitev so potrebne investicije, ki omogočijo javnemu sektorju da le te tudi ponudi. Da potrebne investicije tudi izvedemo, je potrebno izpolniti vsaj dva in to ključna, pogoja:

- Zagotoviti zadostna finančna sredstva;
- Imeti primerna organizacijska znanja in znanja obvladovanja in vodenja investicij.

Če vemo, da mora država ali lokalna skupnost hkrati tudi zagotavljati primerno okolje za omogočanje gospodarskega razvoja, vidimo da je nujno potrebno dinamično sodelovanje med državo in/ali lokalno skupnostjo na eni strani in privatnim sektorjem na drugi strani. Če želimo vse naloge izpeljati uravnoteženo, tako da bodo veljala načela socialne države in hkrati, da bo veljalo načelo tržnega, konkurenčnega gospodarstva, je nedvoumno potrebno imeti v strategiji razvoja mesto za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

Tako imenovano javno zasebno partnerstvo ni neznanka v svetu ali Evropi in tudi v Sloveniji imamo nekaj primerov. Vse od druge svetovne vojne pa do osemdesetih let preteklega stoletja so države v večini primerov, še posebej pa države v razvoju, financirale izgradnjo večjih infrastrukturnih objektov s klasičnimi proračunskimi sredstvi ali pa so se preko proračuna zadolževali.

Z gospodarskim razvojem, globalizacijo in posledično razvojem javnega sektorja raste tudi potreba po partnerstvu. Slovenija pa ima pred seboj še eno dodatno zahtevno nalogo in sicer, da izpolni obveze za katere se je zavezala pred vstopom v Evropsko unijo. Te obveze pomenijo veliko finančno obremenitev v relativno kratkem časovnem obdobju do leta 2015 saj je samo za področje kohezije (komunalna infrastruktura) potrebnih cca 500 mio € . Iz tega vidimo , da bo pritisk na javno finančna sredstva v bodoče izredno velik. Tako se pokaže za zelo verjeten in realen dodatni finančni vir privatni sektor.

Danes se še čuti pomanjkanje tesnejšega sodelovanja med obema sektorjema, tako v skupnem strateškem planiranju izvajanja razvojnih programov, ki prinašajo večjo ekonomsko učinkovitost kot pri skupnem nastopu izpolnjevanja zakonsko določenih nalog, ki jih ima javni sektor. Partnerstvo tako pomeni, da javni sektor opusti tisti del naloge ali obveze, ki ga bo namesto njega bolje in učinkoviteje opravil zasebni partner in sicer da bo zagotovil finančna sredstva, investicijo izpeljal po tehničnih in ekonomskih načelih in da bo na koncu celotno storitev ponudil končnemu uporabniku v najvišji možni kvaliteti, sam pa si v tem primeru zadrži zelo pomembno vlogo nadzora nad kvaliteto in ceno storitve, ki jo mora javni sektor zakonsko nuditi državljanom Slovenije.

Zasebni kapital lahko vstopa v javni sektor na več načinov, na področju infrastrukture pa najpogosteje uporabljamo projektno financiranje s svojimi dobrimi in slabimi stranmi. Ključni faktor, ki opredeljuje, ali je določen projekt primeren ali ne, je stopnja zanesljivosti bodočih prihodkov projekta ¹.

Vstop zasebnega kapitala v javni sektor skozi projektno financiranje ima svoje dobre in slabe strani. Možnost uporabe zasebnih finančnih virov je prevladujoči element pri odločanju za tovrstne projekte. Kapital, ki se zagotovi za izgradnjo nekega objekta in ki ima izvor ali v lastnem kapitalu bodočega koncesionarja ali le on sam ali z družbeniki zagotovi kreditni aranžma, ne dobi statusa državnega ali občinskega dolga . Prav tako logično izhaja iz tega, da za izvedbo projekta niso potrebna proračunska sredstva, razen v pripravljalni fazi projekta, ki zajema vse od ustanovitve projektnega teama , faze pogajanj, nadzora in koordinacije v fazi gradnje in pa zagotovitev infrastrukture za konkreten projekt kot so zemljišča, komunalni priključki....

¹ Za projektno financiranje so primerni zlasti tisti projekti, kjer financerji projekta lahko dokaj natančno predvidijo, kaj se bo dogajalo s prihodki projekta v prihodnosti, bodisi na osnovi dolgoročne pogodbe o odkupu (na primer pri proizvajalcih

električne energije) bodisi na osnovi koncesije (na primer čistilne naprave) ali na neki tretji osnovi (na primer cestnina). (Mrak, 2005, str.7).

Seveda je to pozitiven del uporabe zasebnega kapitala, ki pa ima tudi slabosti v primerjavi s klasično obliko financiranja projekta iz proračunskih sredstev ali kreditov, ki jih najame država ali lokalna skupnost in sicer:

- stroški financiranja so običajno višji kot pri financiranju s klasičnimi državno ali občinsko garantiranimi krediti (rating države do kreditodajalcev je praviloma boljši od ratinga koncesionarjev)
- projekti so ponavadi po svoji finančni in pravni konstrukciji bistveno bolj kompleksni in zahtevni, kar zahteva visoko usposobljeno skupino na strani države ali občine.

Če smo zgoraj omenili čiste finančne elemente, ki govorijo za ali proti tovrstnemu financiranju projektov pa je vsekakor potrebno upoštevati še en zelo pomemben vidik. To je politično sociološki vidik, ko storitve, ki so bile do sedaj pod »našo« ingerenco preidejo v roke zasebnega kapitala. Zato je zelo pomembno, da se pred odločitvijo za tovrstno financiranje nekega projekta preverijo in natančno obrazložijo razlogi za to odločitev in da se ekvivalentni finančni del, ki s tem ostane v proračunu, uporabi smotrno in učinkovito. Samo takšna kombinacija je opravičljiva, saj smo zaradi nekoliko večjih stroškov pri zasebnem kapitalu na eni strani, na drugi strani le te zmanjšali ob pravilni izbiri vlaganja »prostih« finančnih sredstev. S pravilno izbiro projekta financiranega iz »prostih« finančnih sredstev lahko tudi povečamo zadovoljstvo uporabnikov, ki s tem vidijo, da so z uspešnim vstopom zasebnega kapitala dobili namesto ene storitve dve storitvi v istem časovnem obdobju.

Kot sklepno misel naj navedem, da vsaka pomembna odločitev v življenju prinaša spremembe. Spremembe pa tudi mnogokrat vnašajo nemir, strah in negotovost v ustaljeni organizacijski red. Javni sektor je že po svoji naravi zelo rigidna in neelastična struktura, za katero veljajo pravila počasnih in majhnih korakov. Javno zasebno partnerstvo pa ne vnaša sprememb samo med zaposlene v javnem sektorju ampak je to nov ekonomsko družbeni fenomen odnosa med javnim in zasebnim. Uravnovežiti ta sistem pomeni, da bodo takšni projekti uspešni, da bodo nudili optimalne storitve za optimalne stroške. Javno zasebno partnerstvo ni čarobna paličica, je samo orodje za zmanjšanje pritiska na javne finance in orodje za pospeševanje učinkovitosti in ekonomičnosti javnega sektorja. Uporaba na pravih segmentih družbenega življenja, pošteno partnerstvo in pozitivna družbena klima in odnos do zasebnega sektorja, bodo dali pričakovane rezultate. Ne za vsako ceno vključevati javno zasebno partnerstvo in obratno, ne za vsako ceno zasebni del izključevati.