



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI RAZVOJ
IN TEHNOLOGIJO



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

Javno zasebna partnerstva in kohezijska politika

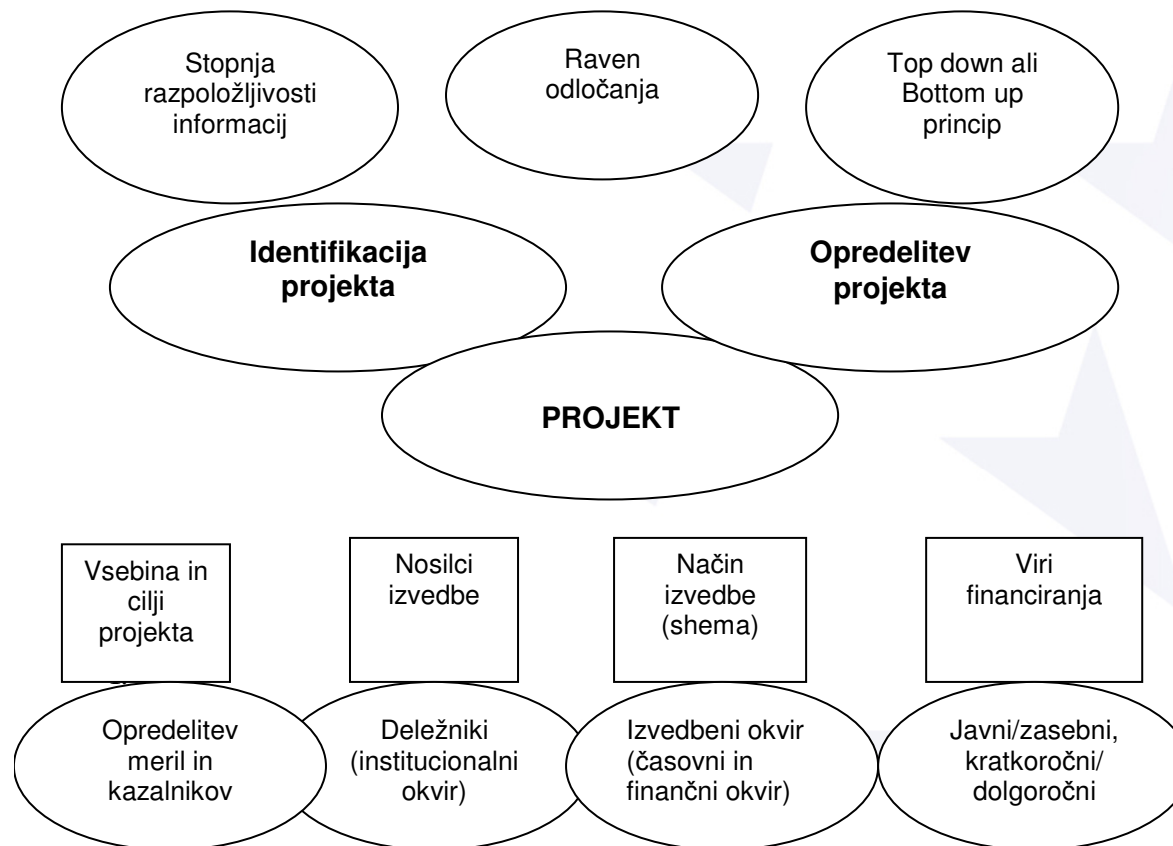
Mag. Nena Dokuzov

Vodja sektorja za upravljanje programov kohezijske politike

Ministrstvo za gospodarski razvoj
in tehnologijo

VSEBINA:

- predstavitev osnovnih pojmov, s katerimi opredeljujemo projekt kot osrednji instrument za izvedbo investicije
- predstavitev primerjave konceptov izvajanja projektov
- analiza stroškov in koristi
- vrednotenje projektov v okviru javno – zasebnega partnerstva



Kaj je dober projekt?

- jasno opredeljeni cilji in merila za izbor ter uvrstitev v shemo financiranja
- pomeni zadovoljstvo vseh nosilcev (deležnikov) – javnih institucij, bank ali drugih finančnih ali kapitalskih investorjev, lastnikov zasebnega kapitala
- izvede se v razumnem roku in z majhnim tveganjem za neuspeh
- omogoča razumen donos (reasonable return ali reasonable profit)
- omogoča, da se investicija v določenem času v celoti povrne
- delujoč (functional and in use)

Opredelitev projekta

- Opredelitev projekta pomeni opredelitev vsebine, izvedbenih faz, deležnikov in načinov financiranja posameznega projekta.

Faza implementacije		Tradicionalni model	Javno-zasebno partnerstvo
Faza identifikacije in opredelitve sodelovanja	Identifikacija projekta	Vnaprej je možno jasno opredeliti končni produkt in kazalnike za uspešnost investicije	Vnaprej ni možno jasno opredeliti končnega produkta in kazalnikov za uspešnost investicije
	Identifikacija udeležencev	Dvofazna (investitor/ upravljalec)	Enofazna (investitor/ upravljalec)
	Povezave med udeleženci	Nizka stopnja intenzivnosti vključevanja zasebnega sektorja.	Stopnja intenzivnosti vključevanja zasebnega sektorja srednje visoka
Faza opredelitve upravljanja	Delitev odgovornosti in tveganja	Ni deljene odgovornosti, ni delitve tveganja izvedbe.	Deljena odgovornost in deljeno tveganje upravljanja in izvajanja
	Zagotavljanje virov, učinkovitost in stabilnost izvedbe	Centralizirano (javni viri). Nižja učinkovitost in stabilnost izvedbe (pomanjkanje javnih virov).	Decentralizirano (javni in zasebni viri). Višja učinkovitost in stabilnost izvedbe.



Javno – zasebna partnerstva in kohezijska politika

Faza financiranja	Oprelitev časovne dimenzije financiranja	Oprelitev stroškov povezano z časom za izvedbo projekta.	Oprelitev stroškov povezano s celotno življenjsko dobo projekta.
	Interne karakteristike investicije	Finančni vidik: finančna izvedljivost investicije v odvisnosti od endogenih spremenljivk; kazalniki: - finančna neto sedanja vrednost - diskontirani denarni tok	
	Eksterne karakteristike investicije	Ekonomski vidik: vpliv eksogenih spremenljivk na ekonomsko vrednotenje investicije; kazalnik: - ekonomska neto sedanja vrednost	
	Alokacija tveganja - analiza tveganja in analiza občutljivosti	Oprelitev nabora kritičnih spremenljivk v odvisnosti od: - dejavnikov v fazi financiranja - dejavnikov v fazi izvajanja	Oprelitev nabora kritičnih spremenljivk v odvisnosti od dejavnikov: - v fazi identifikacije, - v fazi opredelitve sodelovanja, - v fazi upravljanja, - fazi financiranja in - v fazi izvajanja
Faza izvajanja	Zagotavljanje trajnosti	Nizka stopnja trajnosti.	Visoka stopnja trajnosti.
	Zagotavljanje učinkovitosti	Nizka stopnja učinkovitosti	Visoka stopnja učinkovitosti (t.i. value for money)

ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI

(1) opredelitev družbeno-ekonomskega konteksta in opredelitev ciljev

(2) jasna identifikacija projekta

Za identifikacijo projekta so pomembni zlasti naslednji koraki:

- opredelitev projekta,
- opredelitev posrednih in mrežnih učinkov,
- opredelitev družbene perspektive z vidika sodelujočih deležnikov v projektu

Praktični primeri projektov:

- javna investicija: avtocesta, ki povezuje dve točki in hkrati letališče (projekt je obravnavan kot sistem: avtocesta-letališče),
- **javno-zasebna investicija**: tovarna za masovno proizvodnjo dobrin lesne industrije, financirana in javnih sredstev, ki dobavlja izdelke zasebnemu proizvajalcu celuloze – analiza mora obravnavati javni in zasebni del.

Praktični primeri neposrednih in posrednih učinkov:

- neposredni učinek: vpliv na obnašanje uporabnikov transportnega sistema,
- neposredni mrežni učinek: širitev uporabe transportnega sistema na dodatne uporabnike, ki do sedaj niso bili uporabniki tega sistema,
- posredni učinek: spremembe v obsegu proizvodnje, zaposlenosti,
- neposredni mrežni učinek: učinek na druge trge (nepremičninski trg .ipd)



(3) analiza izvedljivosti projekta z upoštevanjem alternativnih variant

- *Tipična analiza izvedljivosti prikaže, kateri dejavniki vplivajo na pozitivno izvedbo projekta, in sicer:*
- *lokalni kontekst (prikazati, da ne obstajajo fizične, socialne ali institucionalne omejitve za izvedbo določenega projekta),*
- *povpraševanje po storitvah, ki jih omogoča posamezna vrsta javne infrastrukture,*
- *razpoložljivost ustrezne tehnologije,*
- *stopnja uporabe (izkoristka) infrastrukture,*
- *razpoložljivost ustrezne kadrovske in upravljalne strukture,*
- *argumentacija za projekt (obseg, lokacija) glede na alternativne scenarije (z ali brez investicije oz. BaU, do-minimum, do-something, do-something else)*

Praktični primeri analize povpraševanja:

- *analiza tekočega povpraševanja (priporočljivo: trend na osnovi zgodovinskih podatkov),*
- *analiza bodočega povpraševanja na podlagi makroekonomskih in sektorskih napovedi, ocene elastičnosti povpraševanja, relevantnih cen in dohodkov.*

(4) finančna analiza

- *TIC (celotni strošek investicije),*
- *TOCR (skupni operativni stroški in prihodki),*
- *Finančna donosnost na investicijske stroške FNPV(C) in FRR(C),*
- *viri financiranja,*
- *finančna vzdržnost investicije (opredeljena na osnovi operativnih stroškov in prihodkov investicije v življenjski dobi),*
- *finančni donos na nacionalni kapital FNPV(K) in FRR(K),*
- *Finančni donos na nacionalni kapital upošteva predvsem vpliv EU subvencije na nacionalne (javne in zasebne) investitorje.*
- *določitev največjega možnega prispevka skladov, ki je določen v skladu z določbami o izračunu finančne vrzeli, ki ga lahko uporabimo za investicijske projekte, ki ustvarjajo neto prihodek,*
- *preveritev finančne trajnosti (vzdržnosti) projekta: v primeru javnih investicij oziroma projektov, ki jih financira javni sektor, je finančna neto sedanja vrednost enaka nič ali negativna, medtem ko je v primeru zasebnih investitorjev ali **javno-zasebnega partnerstva**, finančna stopnja donosa FRR(K) večja od nič oziroma pozitivna.*

Primeri kategorij v finančni analizi, za katere računamo FNPV (C), FNPV (K) in finančno vzdržnost:

- skupni stroški investicije: zemljišča, zgradbe, oprema, izredno vzdrževanje, licence in patenti, spremembe v delovnem kapitalu in podobno.
- Skupni operativni stroški: stroški surovin, dela, električne energije, vzdrževanja, administrativni stroški, drugi odlivi, obresti, davki.
- Skupni operativni prihodki (za posamezno storitev, če jih je več).
- Viri financiranja: prispevek Skupnosti, nacionalni javni prispevek, nacionalni zasebni kapital, krediti, drugi viri.
- **Pomembno: Finančni donos na kapital izraža uspešnost projekta** z vidika javnih (in tudi zasebnih) institucij. To pomeni, da prejemniki subvencije EU skladov za te projekte, beležijo manj »izgubljenih stroškov« (sunk costs) v zvezi z investicijo, ker del teh stroškov pokrijejo davkoplačevalci EU.
- **Izračun mora biti narejen na strani odlivov:** operativnih stroškov, nacionalnega (javnega in zasebnega) kapitalskega prispevka, finančnih virov tretjih oseb (ko se povrnejo – npr. krediti), obresti na kredite.
- **FNPV(K) je vsota neto diskontiranih denarnih tokov**, ki jih ima izvajalec projekta zaradi izvajanja investicijskega projekta. FRR(K) opredeljuje donos za nacionalne upravičence (javne in zasebne).
- **V primeru JZP** se v izračun donosa na kapital zasebnega investitorja (Kp) ne vključi javna subvencija (bodisi iz EU skladov ali nacionalni prispevek).



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

Javno – zasebna partnerstva in kohezijska politika

(5) ekonomska analiza

- Ekonomsko analizo izdelamo na podlagi družbenega vidika in pri tem upoštevamo neto učinek projekta na ekonomsko blaginjo na nacionalni ravni. Ocenjevanje poteka v 5 korakih, in sicer:
 - opazovane cene ali javne tarife se konvertirajo v senčne cene, ki bolje odražajo družbene oportunitetne stroške posamezne dobrine,
 - eksternalije in njihova ocenjena denarna vrednost,
 - posredni učinki (v kolikor niso vključeni v senčne cene),
 - stroški in koristi so diskontirani z realno družbeno diskontno stopnjo (navadno 5,5% in je v vsakem primeru višja od diskontne stopnje iz finančne analize, ki je navadno 5% v konvergenčnih oziroma kohezijskih državah),
- Kritični konverzijski faktorji se uporabljajo v ekonomski analizi predvsem tam, kjer na inpute vpliva močno nesorazmerje v cenah (price distortion) in se zato oblikujejo senčne cene:
 - standardni konverzijski faktor,
 - sektorski konverzijski faktor,
 - mejni strošek pripravljenosti za plačilo (willingness to pay) za nekomercialne dobrine,
 - konverzijski faktor za plače oziroma stroške dela...



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

Javno – zasebna partnerstva in kohezijska politika

Ovrednotenje netržnih učinkov:

- (1) Netržni učinki: transport (prihranki v času potovanja in v čakanju na prevoz: vrednost delovnega časa je oportunitetni strošek za delodajalca); okolje (hrup: izraža se v cenah nepremičnin na lokacijah, ki so izpostavljene hrupu).
- (2) Primeri pozitivnih in negativnih eksternalij:
 - koristi: manjše število nesreč, manjši negativni vplivi na vodne sisteme (večja poplavna varnost)
 - stroški: onesnaževanje vode, ki jo povzroča industrija, ceste brez cestnine: gneča na cestah in nevarnost za pešce

:

Indikatorji ekonomske uspešnosti:

- ENPV je razlika med diskontiranimi skupnimi družbenimi koristmi in stroški,
- ERR je stopnja, ki nam da ničelno vrednost za ENPV
- B/C razmerje oziroma benefit to cost ratio, ki je razmerje med diskontiranimi ekonomskimi koristmi in stroški.

Razlika med ENPV in FNPV:

- ENPV obravnava obračunske cene ali oportunitetne stroške dobrin ali storitev namesto nepopolnih tržnih cen, v največji meri vključuje družbene in okoljske eksternalije. Analiza se izvede z vidika družbe, zato je tudi investicija, ki ima sicer negativno ali ničelno FNPV, pozitivna z vidika ENPV.

(6) opredelitev tveganja

- *Pri oceni tveganja posameznega projekta je prav tako predvidenih 5 korakov, in sicer:*
 - *ocena občutljivosti (identifikacija kritičnih spremenljivk, analiza elastičnosti, izbor kritičnih spremenljivk, analiza scenarijev, izločitev ekstremnih odvisnih spremenljivk),*
 - *opredelitev verjetnostne porazdelitve za vsako kritično spremenljivko,*
 - *izračun porazdelitve kazalnika uspešnosti (FNPV, ENPV),*
 - *razprava o rezultatih in sprejemljivi rani tveganja,*
 - *razprava o načinih za zmanjšanje tveganja*

Možne kritične spremenljivke:

- dinamika cen: cene energije, stopnja rasti plač,
- povpraševanje: populacija, demografska rast, obseg prometa,
- stroški investicij: trajanje faze izgradnje, urna produktivnost, strošek dela,
- operativni stroški: cene blaga in storitev, stroški osebja, elektrike
- cene outputov: tarife, prodajne cene, cene polizdelkov
- obračunske cene – koeficienti za pretvorbo tržnih cen, vrednost časa

VREDNOTENJE PROJEKTOV, KI SE IZVAJAJO V OKVIRU JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

- Osnovna izhodišča:
 - dolgoročna partnerstva med deležniki, ki so vključeni v sodelovanje
 - metoda oziroma način financiranja – javi viri se lahko dodajo zasebnim virom financiranja;
 - pomembno vlogo ima ekonomski operater, ki sodeluje v različnih fazah projekta (oblikovanje, zaključek, izvedba, financiranje);
 - porazdelitev tveganja med javnimi in zasebnimi partnerji, pri čemer se tveganje iz javnih prenese na zasebne(ga) partnerje.

Tveganje: v skladu z ESA (European system of accounts) so sredstva, ki so vključena v javno – zasebno partnerstvo, nujno opredeljena kot ne-državna sredstva in se zavedejo izven državnega proračuna v primeru, ko

- zasebni partner nosi tveganje izvedbe (gradnje) in ko
- zasebni partner nosi vsaj enega od tveganj, bodisi tveganje razpoložljivost ali tveganje povpraševanja.

PSC – Public sector Comparator oziroma kategorija, s katero primerjamo storitve javnega in zasebnega sektorja:

- namen: preverjanje prednosti, ki jih ima zasebni sektor v primerjavi z javnim pri izvajanju infrastrukturnih projektov;
- objektivna ocena zasebnih ponudnikov v primerjavi z javnimi in ocena vrednosti za denar (Value for money);
- gre za oceno hipotetičnih stroškov, prilagojenih za stopnjo tveganja, v primeru, da so projekti oziroma investicije, ki se financirajo, v lasti in upravljanju države;
- predstavlja najučinkovitejše stroške javnega naročanja po izvedenih prilagoditvah (konkurenčna nevtralnost, zadržano tveganje in preneseno tveganje za doseg rezultata pri izvajanju storitev);
- uporablja se kot primerjava za oceno vrednosti denarja zasebnega investitorja.

Pomembno upoštevati v finančni analizi:

- zasebni kapital je vključen v projekt, pomembno je, da subvencija iz EU skladov ni presežna;
- za ta namen je treba NPV(K) in FRR(K) razdeliti na NPV(Kg) in NPV(Kp);
- NPV(Kp) je neto sedanja vrednost operativnih tokov, zmanjšana za zasebni kapital, vračilo kredita in obresti. Predstavlja prihodek zasebnega investitorja, ko so EU subvencija in transfer iz nacionalnih javnih virov izločeni iz izračuna uspešnosti.



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

Javno – zasebna partnerstva in kohezijska politika

PSC je

- izražen z neto sedanjo višino stroškov bodočih denarnih tokov na osnovi diskontne stopnje, ki jo določi država za čas trajanja pogodbe,
- oceni se na osnovi najbolj učinkovitega načina izvajanja storitev javnega sektorja za podobno infrastrukturo oziroma storitve, ki so povezane s to infrastrukturo,
- vključuje prilagoditve za konkurenčno nevtralnost (na način, da prikaže, da ni neto finančne prednosti v primerjavi med lastništvom javnega ali zasebnega sektorja),
- vsebuje realno oceno vrednosti materialnih in tveganj, ki jih je možno kvantificirati in pričakovati ter prenesti na zasebne ponudnike,
- vsebuje oceno vrednosti materialnih tveganj, za katere je možno realno pričakovati, da jih bo zadržala država.



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

Javno – zasebna partnerstva in kohezijska politika

Ključno v okviru PSC je

- opredelitev »Referenčnega projekta«, ki je opredeljen kot najučinkovitejša oblika zagotavljanja javnih storitev,
- ugotavljanje konkurenčne nevtralnosti, ki omogoča pošteno in enakopravno obravnavo PSC in ponudnikov – investitorjev,
- ocena prenosljivega tveganja, ki ga nosi zasebni partner
- ocena zadržanega tveganja, ki jih nosi država
- ponudbe zasebnih investitorjev, ki vsebujejo prilagojeno tveganje, lahko predvidevajo različne ravni prenosa tveganja. Vsaka ponudba zasebnega investitorja mora biti ocenjena skozi prenos tveganja, ki ga predlaga država. Prilagoditev stopnje tveganja je naslednja: v kolikor ponudba zasebnega investitorja vsebuje višjo raven prenosa tveganja na zasebni sektor, kot je predlagana s strani države, je prilagoditev na stroške ponudbe zasebnega investitorja negativna in znižuje celotne stroške ponudbe zasebnega investitorja.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI RAZVOJ
IN TEHNOLOGIJO



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Koheznijski sklad
Evropski socialni sklad

junij 2013

mag. Nena Dokuzov
Nena.dokuzov@gov.si

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo