



JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO: priložnost ali prevara?

Sežana, 05. februar 2024

Miranda Groff Ferjančič

Struktura predavanja

1. Kaj je javno-zasebno partnerstvo?
2. Pravni okvir za javno-zasebno partnerstvo
 1. EU zakonodaja
 2. Slovenska zakonodaja
3. Priprava projektov
 1. Identifikacija primernih projektov
 2. Postopki izbire zasebnika
 3. Izvedba projekta
 4. NADZOR
4. Dosedanje izkušnje
 1. SSGP
 2. Primeri izvedenih projektov (DU Idrija, koncesije storitev, koncesija LK)
 3. Kaj nam gre narobe? (računovodska obravnava, LCC, FCR, pravno organizacijske oblike izvajalcev SSGP)

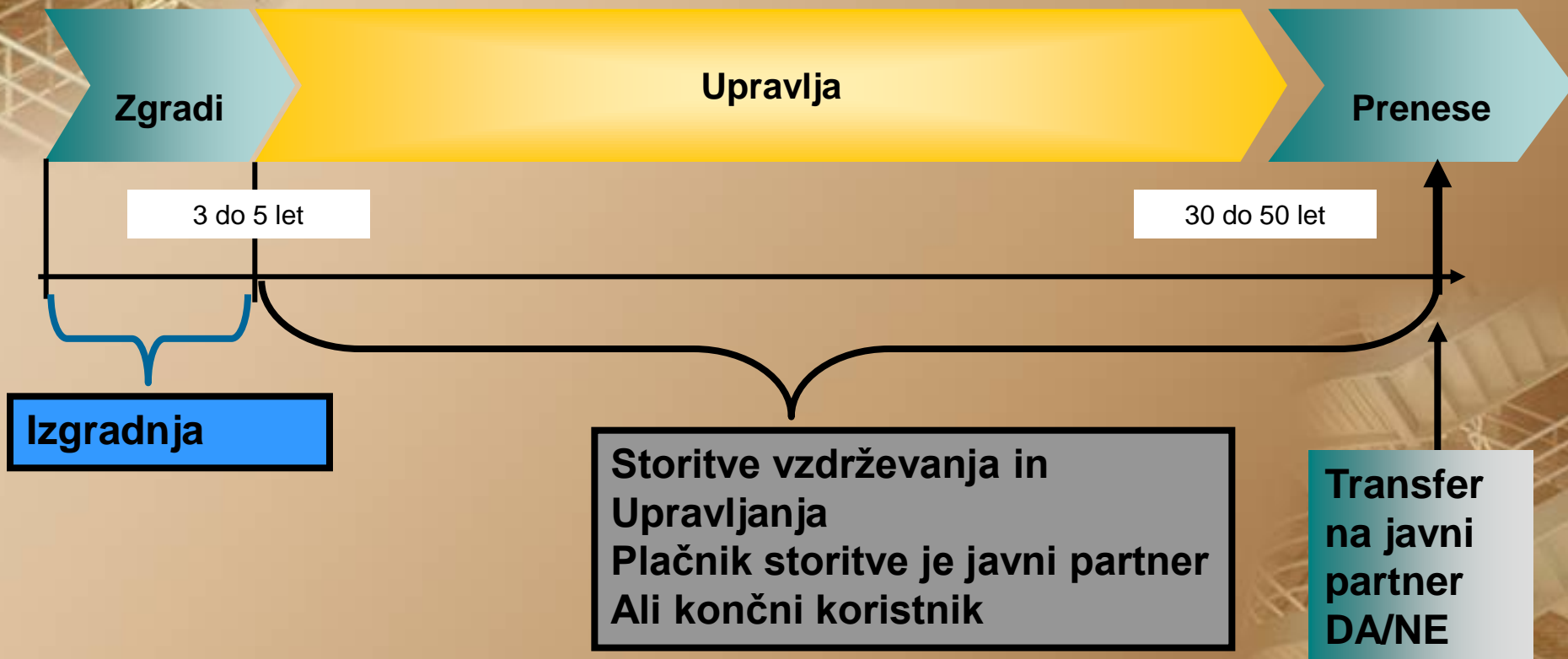
1. Kaj je javno-zasebno partnerstvo?

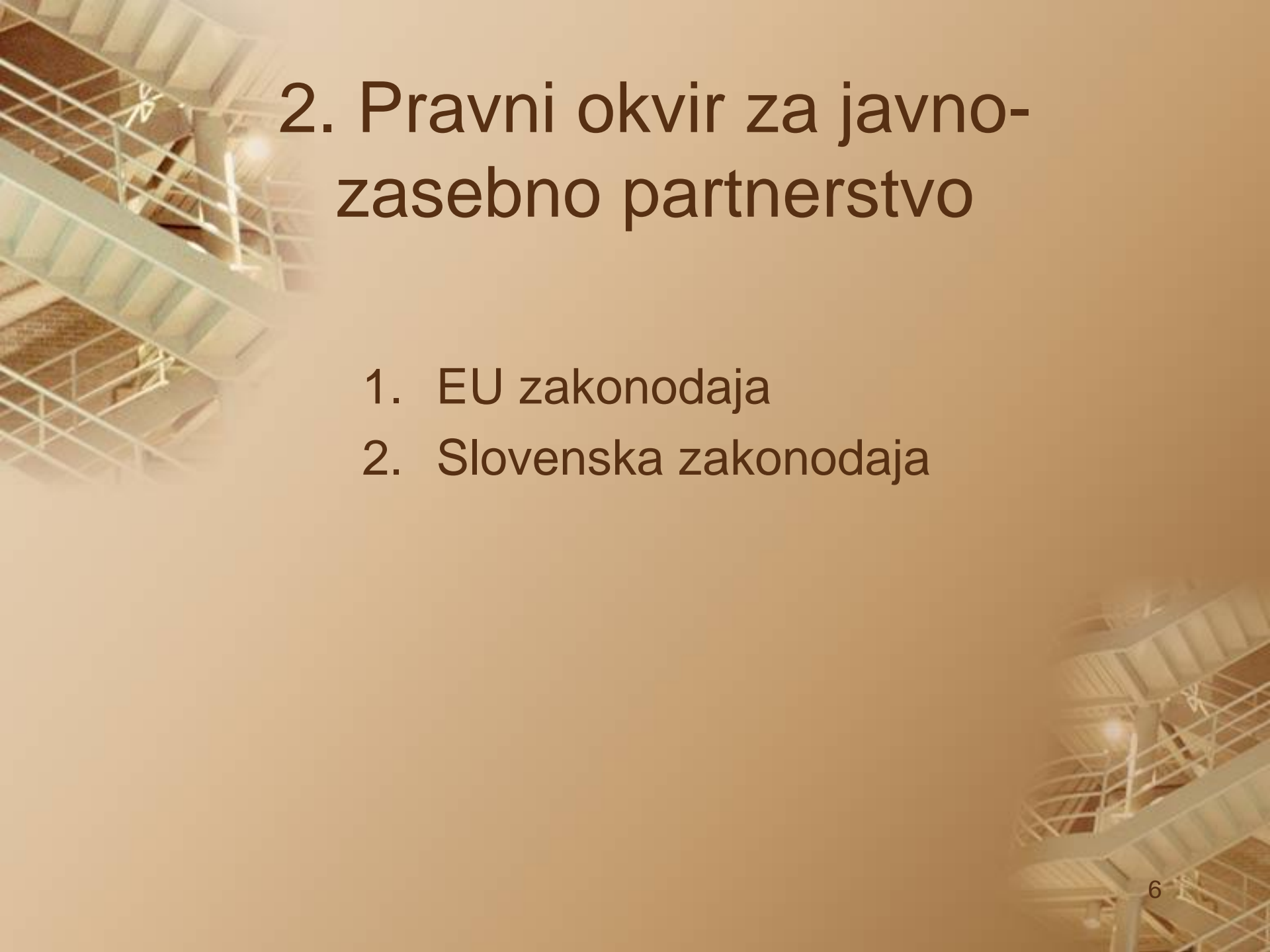
- Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, ki zagotavlja vire financiranja, izgradnjo ali obnovo, upravljanje in vzdrževanje predmeta infrastrukture, povezane z zagotavljanjem storitev splošnega gospodarskega pomena
- Izvajanje in zagotavljanje storitev katerih izvajanje tradicionalno zagotavlja javni sektor, a so s transparentnimi postopki preneseni na zasebnika.
- Javni sektor se s prenosom izvajanja storitev na zasebni sektor ne znebi odgovornosti
- JZP ali koncesija

Skupni imenovalec JZP

- Dolgoročnost pogodb
- Prenos določenih tveganj na zasebni sektor
- Projektno financiranje (pogosto, a ne vedno)
- Plačilo zasebnika je odvisno od kvalitete in kvantitete opravljenih storitev
- Dobro strukturirani projekti so predpogoj za uspeh

PPP MODELI





2. Pravni okvir za javno-zasebno partnerstvo

1. EU zakonodaja
2. Slovenska zakonodaja

Pravne podlage EU:

- Direktiva o koncesijah ?
- Direktiva 2004/18/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA. z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;
- Uredba 254/09 z dne 25. marca 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1126/2008 o sprejetju nekaterih mednarodnih računovodskih standardov v skladu z Uredbo (ES) št. 1606/2002 Evropskega parlamenta in Sveta glede Pojasnila12 Odbora za pojasnjevanje mednarodnih standardov računovodskega poročanja (OPMSRP)

Načelo OECD

»Noben investicijski projekt – ne glede na stopnjo sodelovanja zasebnega sektorja, se ne sme začeti brez presoje stopnje, pri kateri so **vsi stroški** povrnjeni s strani končnih koristnikov, in v primeru primanjkljaja, katere druge vire je za financiranje tovrstnih projektov možno aktivirati.«

Slovenski predpisi:

- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ul. RS 127/06)
- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Ul. RS 32/07)
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ul. RS 60/06, 54/2010)
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (Ul. RS 56/07).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

- Krovni zakon,
- Jasna razmejitev med javno-naročniškim razmerjem in javno-zasebnim partnerstvom,
- Poleg koncesij dopušča in regulira tudi druge oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.

Namen predloga zakona:

- Spodbujanje in reguliranje zasebnih vlaganj v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu,
- Angažiranje prostih denarnih sredstev zasebnega sektorja,
- Prenos učinkovitih metod upravljanja iz zasebnega v javni sektor,
- Zagotavljanje preglednosti in transparentnosti postopkov sklepanja partnerstev,

Cilj predloga zakona:

- Povečanje investiciji v javno infrastrukturo,
- Razbremenitev javnih financ, prebivalstvu pa kljub temu zagotoviti večjo blaginjo,
- Zagotavljanje infrastrukture pravočasno in brez nepredvidenih podražitev,
- Izboljšanje kvalitete in obsega storitev, ki so v javnem interesu.
- Zagotavljanje pravne varnosti javnemu in zasebnemu sektorju,

Posebnost ZJZP:

Za projekte, ki presegajo vrednost 5,2 mio EUR je obvezen test o zainteresiranosti zasebnega sektorja za sodelovanje (t.i. *market test*)

Namen te določbe pa je, da javni sektor pripravi primeren investicijski program.

Obvezen “Market Test”

- Pred realizacijo projekta mora biti namera objavljena v Uradnem listu RS;
- Primerna je objava po izvedeni “*Pre-feasibility Study*”;
- V pred-investicijski zasnovi je potrebno obravnavati **vse variante**, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnološko-tehnično spremenljivo izpolnjevale cilje, zapisane v dokumentu identifikacije investicijskega projekta

Glede na vračila investicijskih vložkov projekte JZP razvrščamo:

- Projekti, ki sami in v celoti povrnejo vložena sredstva,
- Projekti, kjer plačila povrne javni sektor,
- Projekti, ki zahtevajo javni prispevek.

Zakon opredeljuje več vrst partnerstev:

- Pogodbeno partnerstvo, kjer je glede na delitev tveganj potrebno razmejiti javno-naročniško razmerje od javno zasebnega partnerstva,
- Statusno partnerstvo, kjer javni in zasebni partner ustanovita skupno podjetje.



Pogodbeno partnerstvo:

- Koncesijsko partnerstvo
- Javno-naročniško razmerje

Statusno partnerstvo

- Partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe
- Partnerstvo s prodajo deleža
- Partnerstvo z nakupom deleža

3. Priprava projektov

- Identifikacija primernih projektov
- Postopki izbire zasebnika
- Izvedba projekta
- NADZOR

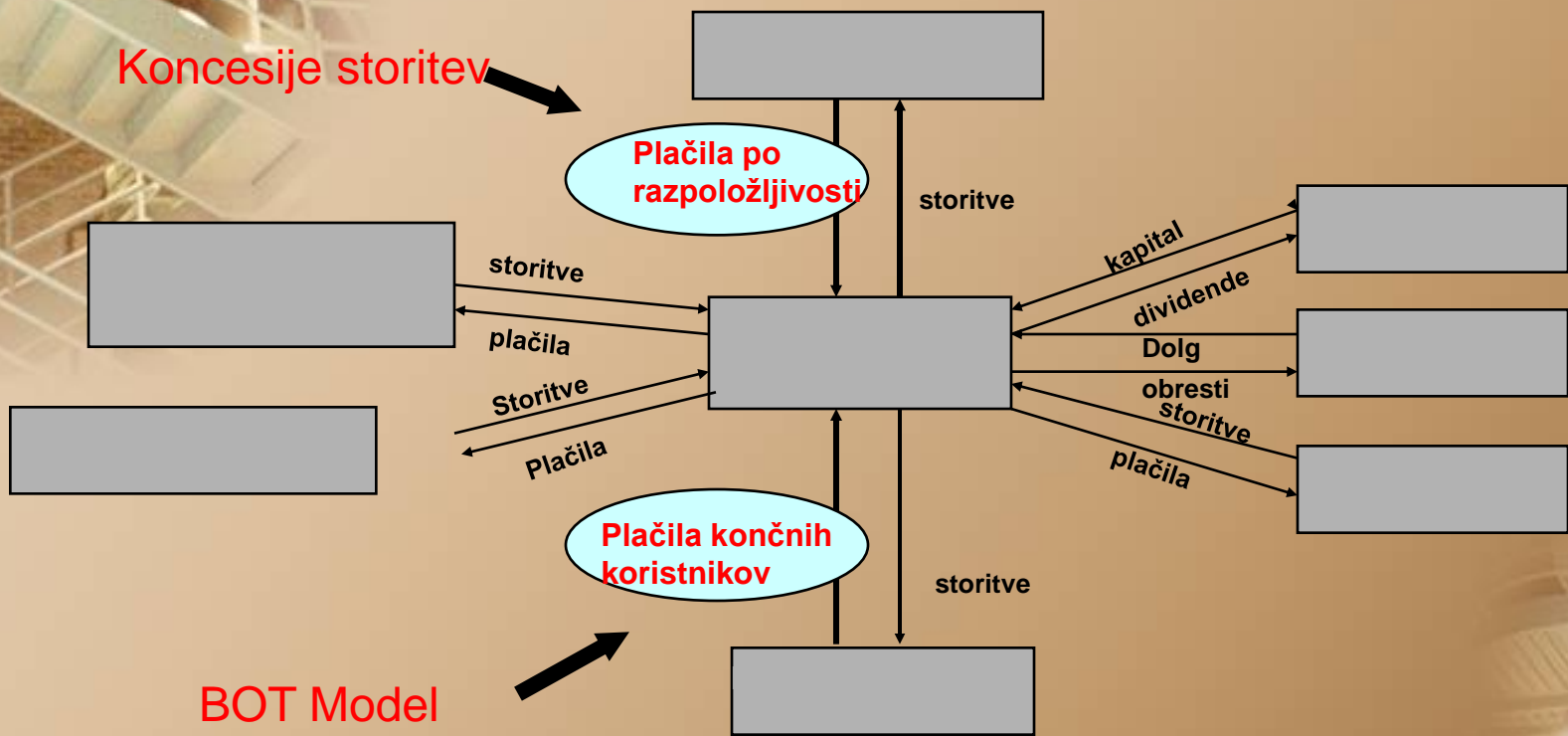
Značilnost investicij v infrastrukturo:

- Obstajajo na omejenem, pogosto monopolnem trgu;
- Nedeljiva ponudba;
- Visoka investicijska sredstva;
- Težka merljivost;
- Dolgoročnost eksternih učinkov;
- Malo možnosti alternativne uporabe.

Novo grajena infrastrukture

- Last javnega partnerja
 - Nakup, finančni leasing, BTO, BOT
- Last zasebnika
 - BOO

JZP in plačila glede na prevzeta tveganja



Koncesije storitev: plačila temeljijo na sposobnosti zagotavljanja storitev po dogovorjeni ceni in v dogovorjeni količini

Odnos do infrastrukture

- Kaj želimo?
- Ali si to lahko privoščimo?
- Na kakšen način želimo infrastrukturo pridobiti?
- Lastništvo infrastrukture: v času izvajanja pogodbe in po izteku pogodbe?
- Tveganja in prenos tveganj

Elementi presoje projektov z vidika JZP:

- Kdo zagotavlja kapital za investicijo?
- Kdo določa ceno storitev?
- Kako je opredeljena raba infrastrukture?
- Kdo izvajalcu plača storitve?
- Kdo in kako zagotavlja kvaliteto storitev?
- Nadzor nad kvaliteto in kvantiteto opravljenih storitev?

Trajanje razmerja JZP

odvisno od:

- narave javne službe ali GJS,
- obseg njenega izvajanja,
- dosedanje vlaganja v izvajanje javne službe,
- stopnja amortizacije,
- potrebnih novih vlaganj,
- druge okoliščine.

VEDNO ZA DOLOČEN ČAS!

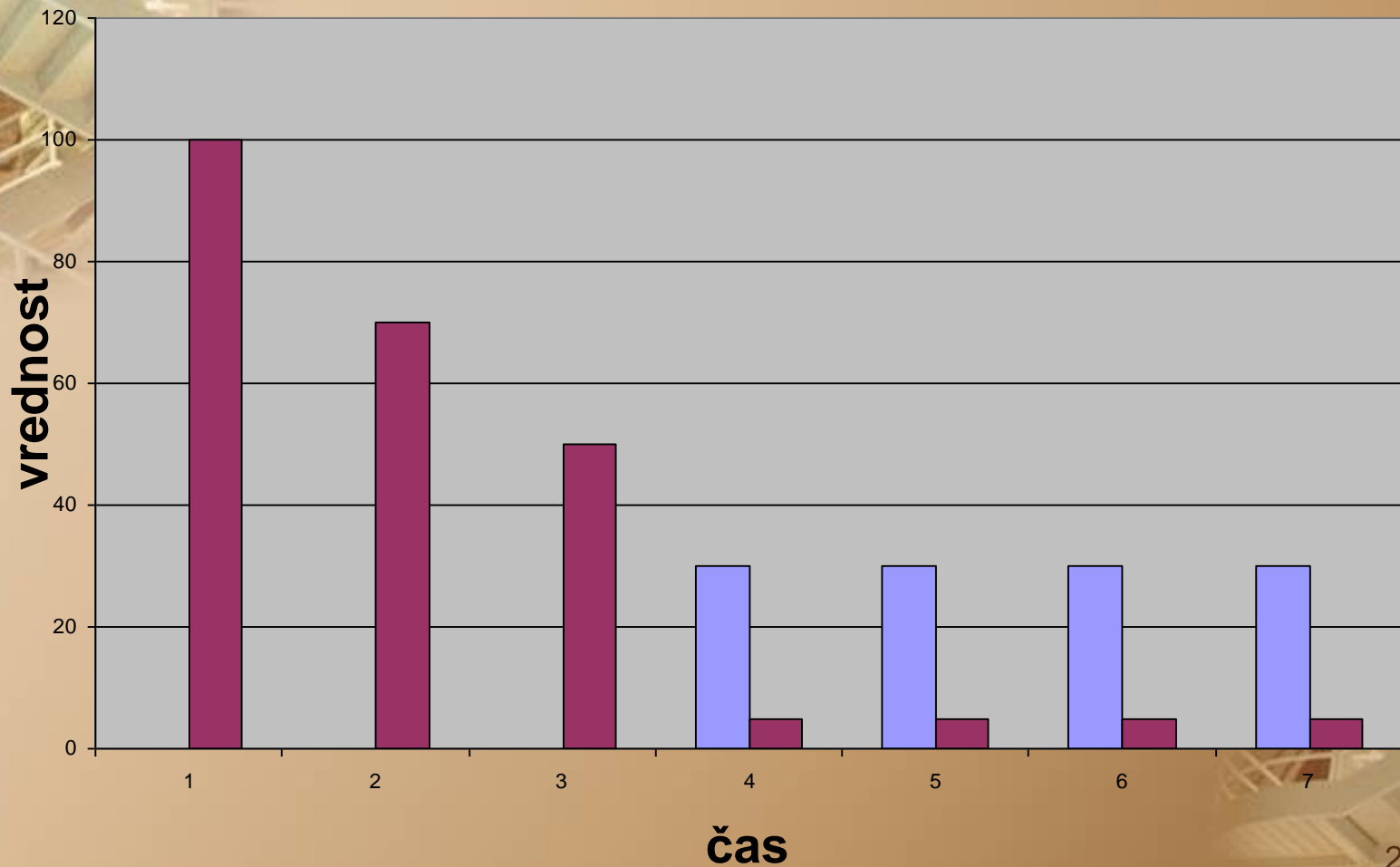
Glavna tveganja javno- zasebnega partnerstva

- Prevzemanje obveznosti v breme prihodnjih proračunov in s tem prenos današnjih stroškov na prihodnje generacije
- Moralni hazard – zasebni sektor se preneha obnašati racionalno, če tveganja niso pravilo porazdeljena

Faze v sklepanju JZP:

- Ocena stroškov investicije
- Izbira optimalnega modela
- Finančna konstrukcija
- Denarni tok
- Celotni življenjski stroški
- Ocena prihodkov iz projekta

Gradnja vs.najemnina



Javni razpis

- Izvajalca JZP se izbere na podlagi javnega razpisa.
- Postopek izbire mora biti konkurenčen, pregleden, ne-diskriminatoren in pošten.
- Pri posebej zahtevnih postopkih je dopustna uporaba konkurenčnega dialoga (vsi PPP projekti so praviloma zelo komplicirani in zato zahtevni).
- Merilo: ekonomsko najugodnejša ponudba.

Izhod

- Iztek pogodbe
- Odpoved pogodbe

Izhod (nadaljevanje)

- Opredelitev:
 - Kaj se zgodi s strojno opremo?
 - Kaj se zgodi s programsko opremo?
 - Kako je s prenosom na drugega izvajalca?
 - Dokumentacija?

Kdaj torej PPP:

- Javni partner mora biti sposoben natančno specificirati rezultate storitev ter prepustiti inovativnost in optimizacijo za njihovo doseganje zasebnemu partnerju,
- Opredelitev rezultatov mora zagotavljati objektivno merjenje, da se nagrade in sankcije lahko uporabijo,
- Pogodbe razmerje traja lahko tudi 30+ let.

Poudariti velja:

- Do sklenitve javno-zasebnega partnerstva pride le, če zato obstaja interes na strani javnega in zasebnega sektorja.

Zakaj JZP:

- Privatni sektor: naložba z minimalnim tveganjem in dogovorjenimi donosi,
- Javni sektor: pozitivni učinki na proračune,
- Cilj obeh strani: zadovoljiti potrebe strank.

Zakaj prihaja do slabih projektov:

- Slabo in nejasno definirani cilji,
- Nezdostna CBA,
- Odločitev ZA projekt je politična,
- Precenjenost prihodkov iz projekta,
- Podcenjenost stroškov,
- Pomanjkljiv nadzor (ali odsotnost nadzora),
- Netransparentna izbira zasebnega vlagatelja.

PPP: rešitev ali prevara?

- Odgovor je odvisen od pogodbe in od usposobljenosti pogajalcev na obeh straneh, da dosežejo Win-win situacijo
- Učinkovitost
- transparentnost

4. Dosedanje izkušnje

- SSGP – ni definicije
- Primeri izvedenih projektov
PROJEKTI: Čistilne naprave, vrtci in telovadnice, javna razsvetljava, energetska sanacija
- Kaj nam gre narobe? (nejasno definirani cilji in odgovornosti partnerjev, računovodska obravnava, LCC, FCR, sprememba pogodb med izvajanjem, ne-transparenten postopek oz. dogovarjanja, konflikt interesa,)

Gradnja doma



Kje smo danes?

- Statistične analize sklenjenih projektov JZP kažejo:
 - Slabo pripravljene in vodene projekte (tveganja povezana s svetovalci in njihovo odgovornostjo)
 - Prevladujejo koncesije storitev (zdravstvo, okolje, gozdovi, javna razsvetljava.....),
 - Lokalne skupnosti so bolj zainteresirane za sklepanje tovrstnih projektov,
 - Kljub izredni popularnosti še vedno premalo znanja o JZP