

UVAJANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V SODOBNE OBOROŽENE SILE – IZKUŠNJE VELIKE BRITANIJE

INTRODUCTION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN CONTEMPORARY ARMED FORCES - EXPERIENCE OF GREAT BRITAIN

Professional article

Povzetek Zmanjševanje proračunskih sredstev v obrambnem proračunu, usklajevanje razvoja vojaških zmogljivosti in opremljanja Slovenske vojske glede na razmere v družbi, reorganizacija, konsolidacija in posledično optimiziranje delovnih procesov, razmišljanja o zmanjšanju števila ravni poveljevanja in kontrole ter združevanja z upravnim delom Ministrstva za obrambo so le nekateri izmed ukrepov, ki izhajajo iz predloga Resolucije o splošnem dolgoročnem programu opremljanja in razvoja Slovenske vojske do leta 2025 ter s katerimi se Slovenska vojska oziroma Ministrstvo za obrambo sooča in postavlja pred izzive, kako se kljub novonastalim dejstvom posodobiti in zagotoviti zahtevano bojno pripravljenost ter sposobnost odgovoriti na varnostne izzive in tveganja. Velika Britanija se je na novodobne izzive odzvala, na primer, z uvajanjem javno-zasebnega partnerstva pri razvoju posameznih zmogljivosti svojih oboroženih sil. Njeno osnovno vodilo pri uvajanju je bilo, da v nobenem primeru ne gre za nadomeščanje vojaških zmogljivosti, pač pa za izboljšanje oziroma zagotavljanje ustrezne stopnje bojne pripravljenosti operativnih zmogljivosti kljub znižanju finančnih sredstev. Javno-zasebno partnerstvo je v zadnjem obdobju pogosto obravnavana problematika v širši politični in družbeni javnosti, saj naj bi bilo mogoče s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikateri projekt javnega interesa, za katerega javna sredstva niso zagotovljena oziroma projekt zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni na prednostnem seznamu. Najbolj odmeven projekt v Republiki Sloveniji je trenutno stadion v Stožicah z vsemi prednostmi in slabostmi, ki tovrstne projekte spremljajo.

Ključne besede *Javno-zasebno partnerstvo, obramba, oborožene sile.*

Abstract Decreasing defence budget resources, coordination of development of military capabilities and equipping of the Slovenian Armed Forces in relation to the situation in the society, reorganization, consolidation and consequent optimization of working

processes, ideas to decrease a number of command and control levels as well as linking with the administrative part of the Ministry of Defence are only some of the measures arising from a draft resolution on the general long-term programme of development and equipment of the Slovenian Armed Forces until 2025 on the basis of which the Slovenian Armed Forces and the Ministry of Defence address the challenges of how to, despite the newly emerged circumstances, upgrade and ensure the required combat preparedness and the ability to respond to security challenges and risks. Great Britain, for example, has responded to contemporary challenges by introducing a public-private partnership in the process of development of individual capabilities of its armed forces. In doing so, it followed a primary principle that this process was not meant to replace military capabilities, but to, despite decreasing financial resources, improve and ensure an appropriate level of combat preparedness of operational capabilities. Lately, the public-private partnership has often been addressed by a wider political and social public, since private investments could contribute in conducting numerous projects of public interest which are characterized by a lack of public resources, or which are not prioritized due to a lack of financial resources. At the moment, the most talked about project in the Republic of Slovenia is the Stožice Stadium, accompanied by all related advantages and disadvantages.

Key words *Public-private partnership, defence, armed forces.*

Uvod Spremembe v mednarodnem političnem okolju, pospešeno združevanje na evropskem prostoru, posledice globalizacije gospodarstva, kot so tehnološki napredek, liberalizacija trgovine, finančnih storitev in pretoka kapitala, privatizacija, hiter razvoj finančnih trgov in storitev, spreminjanje vloge javnega sektorja ipd., vse to in še več predstavlja elemente, ki jih mora Republika Slovenija pri oblikovanju in izvajanju ter zagotavljanju delovanja javnega sektorja vse bolj upoštevati.

V današnjem času mora država svojim državljanom oziroma porabnikom zagotoviti enake možnosti, ponuditi možnost dostopa do blagostanja in vse več storitev. Pri tem se srečuje z dvema nasprotujočima si konceptoma: na eni strani zagotavljanje gospodarskega razvoja, zdrav finančni sektor ipd., na drugi strani pa doseganje enakosti in pravičnosti porabnikov, zagotavljanje socialne države ipd¹. Prav z namenom doseganja pozitivnih učinkov obeh konceptov je opazno povečanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, predvsem na področju upravljanja okoljske in transportne infrastrukture.

Javno-zasebno partnerstvo² (JZP) je v zadnjem obdobju pogosto obravnavana problematika v širši politični in družbeni javnosti, saj naj bi bilo mogoče s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikateri projekt javnega interesa, za katerega javna sredstva niso zagotovljena oziroma projekt zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni

¹ Sem spadajo tudi znižanje proračunskih izdatkov, znižanje cen za porabnike in davkoplačevalce, večja izbira in kakovost ter boljša distribucija javnih storitev in konkurenčnost ponudnikov.

² Angl. *Public-Private Partnership (PPP)*.

na prednostnem seznamu. Prav omejenost proračunskih sredstev je največkrat razlog za vse večje nezadovoljstvo upravičencev javnih storitev, pogoste kritike delovanja javnega sektorja, zahteve po prilagodljivosti, preglednosti in konkurenčnosti storitev javnega sektorja ter za zahteve po kakovostnejših, cenejših in dostopnejših storitvah, ki jih ponuja in zagotavlja javni sektor.

Vsebina članka ne bo obravnavala kronološkega in vsebinskega pregleda ter izvedenih procesov pri uvajanju, temveč bo problematika bolj usmerjena na izkušnje Velike Britanije pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva kot ene izmed oblik širjenja tržnih načel v delovanje obrambnega področja predvsem z namenom zniževanja stroškov delovanja ob hkratnem povečanju splošne učinkovitosti. Prav izkušnje so lahko eden primarnih elementov v primeru odločanja o uvedbi javno-zasebnega partnerstva v Slovensko vojsko (SV), glede na dejstvo, da se s takšno obliko sodelovanja s civilnim okoljem do zdaj še ni srečala.

Pri pisanju članka sem uporabil deskriptivno metodo, metodo analize pisnih virov in metodo študije primera.

1 JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO KOT POSLEDICA UVAJANJA TRŽNE KONKURENČNOSTI

Zgodovina javno-zasebnega partnerstva sega v 16. stoletje, ko so v Franciji podelili prve koncesije zasebnikom. Tudi 19. stoletje je bilo zelo ugodno za nadaljevanje javno-zasebnega partnerstva, še posebno na področjih, kot so oskrba z vodo, komunalne storitve in javni prevoz. Pozneje je oblike javno-zasebnega partnerstva mogoče zaslediti tudi pri izgradnji železniškega in cestnega omrežja ter v energetskem sektorju, danes pa tudi na drugih področjih, kot so telekomunikacije, turizem, okoljevarstvena infrastruktura, zdravstvo, šolstvo ipd. (Jus, 2005).

Na evropski ravni je uporaba javno-zasebnega partnerstva izboljšala stanje na projektu transevropske transportne mreže, ki je zaostajala predvsem zaradi pomanjkanja finančnih sredstev. Svet Evrope je kot del pobude za nadaljnji trajni razvoj odobril več ukrepov, ki naj bi spodbudili dodatna vlaganja v omenjeno infrastrukturo, pa tudi vlaganja v segment inovacij, raziskav in razvoja, predvsem v obliki javno-zasebnega partnerstva (European Commission, 2004).

Javno-zasebna partnerstva so se vidneje začela pojavljati v zgodnjih 90. letih prejšnjega stoletja predvsem pri projektih vzdrževanja, obnove in izgradnje različne infrastrukture ter njenih spremljajočih objektov. Takratna finančna kriza in pomanjkanje proračunskih sredstev ter posledično pojavljanje zamisli, da naj država namesto zadolževanja uporabi raje zasebna finančna sredstva, so bili podlaga za nastanek javno-zasebnega partnerstva (Saunders, 2006). Zamisel in hkrati rešitev se je še posebno hitro in uspešno uveljavila v Veliki Britaniji, ki je na tem področju vodilna tudi v današnjem času.

V poročilu za leti 2004 in 2005 je navedeno, da je bilo na vsem svetu sklenjenih 206 različnih oblik javno-zasebnega partnerstva v skupni vrednosti 42 milijard EUR, od tega v Evropi 152 oblik v skupni vrednosti 21 milijard EUR. Največ različnih oblik javno-zasebnega partnerstva je bilo sklenjenih na področju prometa, izobraževanja, zdravstva in varnosti. V Evropi je bila na prvem mestu Velika Britanija s 118 sklenjenimi partnerstvi v skupni vrednosti 0,6 odstotka BDP, naslednja pa je bila Španija s samo 12 sklenjenimi partnerstvi. V obdobju od leta 1994 do 2004 je bilo za potrebe javno-zasebnega partnerstva v Veliki Britaniji sklenjenih 450 partnerstev v vrednosti 50 milijard EUR, od tega za obrambno področje 4 milijarde EUR. Samo za primerjavo in v dokaz, da je JZP v porastu, naj povem, da je bilo v obdobju od leta 2005 do 2006 za različne oblike javno-zasebnega partnerstva na obrambnem področju investiranih 58 milijard EUR (PricewaterhouseCoopers, 2005, str. 35–48).

Kot primer dobre prakse se je uveljavljanje javno-zasebnega partnerstva izkazalo kot del transformacije vloge države v gospodarstvu. Država se je tako začela pojavljati v funkciji organizatorja, regulatorja in nadzornika.

1.1 Opredelitev javno-zasebnega partnerstva

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu v svojem drugem členu opredeljuje javno-zasebno partnerstvo (angl. *Public - Private Partnership, op. a.*) kot različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je omogočiti in pospešiti zasebno pobudo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovno, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev, za katero so značilne dolgoročne pogodbe, delitev tveganja in učinkov poslovanja, v zameno pa se zasebnemu vlagatelju dovoljuje, da izkorišča večino dobička, ki ga prinese posamezen projekt.

Zakon ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja JZP in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj. Prav tako zakon določa pogoje, postopek nastajanja in oblike ter načine izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.

Od evropskih smernic se zakon še posebno razlikuje v tem, da opredeljuje le dve obliki pogodbenih javno-zasebnih partnerstev³, pri statusnih (institucionalnih) oblikah pa je zelo liberalen, saj nobene oblike izrecno ne izključuje⁴.

³ *Koncesijsko razmerje in javno naročniško razmerje.*

⁴ *Partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, partnerstvo s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi, partnerstvo z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi (d. o. o., d. d. in evropske delniške družbe – societas europeas).*

V Evropski uniji ne obstaja enotna definicija niti enotna zakonodaja glede javno-zasebnega partnerstva, omenjeno partnerstvo je v Zeleni knjigi opredeljeno zgolj kot »sodelovanje med javno avtoriteto in poslovnim svetom, ki je namenjeno zagotovitvi financiranja, gradnji, obnovi, menedžmentu, vzdrževanju infrastrukture« (2004: 3). Na tem področju so bile v EU do zdaj sprejete Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu ter dve direktivi, ki urejata obravnavano področje. Glede na pravno neurejenost je področna zakonodaja prepuščena državam članicam. Ob pregledovanju posameznih projektov in dokončni odločitvi o izbiri po modelu javno-zasebnega partnerstva pa je treba upoštevati tudi sodno prakso Sodišča Evropske skupnosti. Prav zaradi pravne samostojnosti so se države članice odločile urediti področje javno-zasebnega partnerstva na različne načine. Tako lahko zasledimo, da so se na primer Nemčija, Grčija, Češka in Irska odločile javno-zasebno partnerstvo urediti v posebni zakonodaji, Francija, Italija in Danska pa so institut javno-zasebnega partnerstva uredile s spremembo veljavne zakonodaje o javnih naročilih.

Na Finskem in Norveškem so projekt javno-zasebnega partnerstva omejili zgolj na posamezno področje, v Belgiji pa je projekt javno-zasebnega partnerstva stvar enkratne odločitve.

Glede na različne pristope teoretikov, različnost oblik in namenov partnerstev ter neenotnost definiranja pojma lahko javno-zasebno partnerstvo opredelimo kot *»dolgoročno sodelovanje med vsaj dvema strankama, vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem, ki sodelujeta pri izvedbi javnega projekta, pri katerem ima javni partner dolžnost nadzora in ukrepanja z namenom zaščite javnega interesa ter pristojnost vsaj delnega prenosa tveganj v povezavi s tem partnerstvom na zasebnega partnerja.«*

Pogosto se javno-zasebno partnerstvo zamenjuje z uvajanjem zunanjih izvajalcev oziroma *outsourcingom* (angl.), vendar gre pri slednjem v primerjavi z javno-zasebnim partnerstvom za prenos nekaterih ponavljajočih se aktivnosti in odločitev podjetja na zunanjega izvajalca, pri čemer sta partnerja v medsebojnem partnerskem odnosu⁵ (Greaver v Jaklič, 2009, str. 129).

Pogoji uspešnega partnerstva so poleg učinkovite zakonodaje in nadzora nad projektom v celoti tudi upoštevanje ciljev in potreb posameznih partnerjev, ki sodelujejo v projektu. Iz tega izhaja tudi namen partnerstva, da se skupaj z zasebnim sektorjem zagotovi racionalno izvajanje gospodarskih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogoči učinkovito, smotno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, stvari v javni lasti, ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v graditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

⁵ V primeru vojske gre predvsem za podporne funkcije, kot so pranje in vzdrževanje uniform, priprava hrane, vzdrževanje opreme, oborožitve in drugih tehničnih sredstev, vzdrževanje in varovanje posameznih objektov ipd.

Preden nadaljujemo, si pogledjmo še načela, ki jih morata obe partnerici spoštovati pri sklepanju partnerstev⁶.

Načelo enakosti	Javni partner mora zagotoviti, da med kandidati v vseh elementih in fazah postopka sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva ni razlikovanja in da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, predmetno, osebno diskriminacijo kandidatov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja kandidat, ali drugo diskriminacijo.
Načelo transparentnosti	Preglednost je določena v javnem interesu (enakopravnost, gospodarnost izbire itn.) in v interesu ponudnikov oziroma kandidatov (konkurenčnost).
Načelo sorazmernosti	To načelo predvsem omejuje možno enostransko oblastno poseganje v razmerje javno-zasebnega partnerstva.
Načelo uravnoteženosti	Načelo je podobno prejšnjemu, vendar se veže neposredno na razmerje javno-zasebnega partnerstva, pri tem pa v primerjavi z do zdaj obravnavanimi ne gre za splošno pravno načelo (prava EU).
Načelo konkurence	Javni partner v postopku sklepanja javno-zasebnega partnerstva ne sme omejevati konkurence med kandidati, zlasti ne sme omejevati možnih kandidatov z neupravičeno uporabo diskriminatorskih meril in mora pri nastajanju ter izvajanju razmerja JZP ravnati skladno s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.
Načelo procesne avtonomije	Vsi javni partnerji morajo pri javno-zasebnem partnerstvu ravnati po tem zakonu. Vendar pa velja pri tem načelo procesne avtonomije. Če namreč ni s predpisi drugače določeno, lahko stranke pogodbeno razmerje javno-zasebnega partnerstva, skladno z zakonom, ki ureja obligacijska razmerja, prosto urejajo.
Načelo subsidiarne odgovornosti	Projekt javno-zasebnega partnerstva se mora, skladno s predpisi, izvajati neprekinjeno, nemoteno in enakopravno do vseh uporabnikov in drugih udeležencev ter skladno z vnaprej določenimi pogoji in standardi, kar se podrobno uredi v pogodbi o javno-zasebnem partnerstvu. Javni partner subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva povzroči njegov izvajalec uporabnikom storitev ali drugim osebam.
Načelo sodelovanja	Javni partner mora pomagati izvajalcu javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju potrebnih stvarnih in drugih pravic ter različnih dovoljenj, ki jih sam ne more pridobiti, skladno s predpisi in sklenjeno pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu. Takšna pomoč mora biti skladna z zakonodajo.

⁶ Tudi Republika Slovenija ima navedena načela opredeljena v svojem Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (12. člen).

1.2 Oblike javno-zasebnega partnerstva

Zelo splošno lahko rečemo, da je javno-zasebno partnerstvo vse med javnim naročilom, pri katerem je zasebni partner zgolj izvajalec in ni nosilec tveganja, ter popolno privatizacijo. Spodnja preglednica (*preglednica 1*) predstavlja javno-zasebno partnerstvo v njegovi najširši in poenostavljeni obliki.

Preglednica 1:
Glavne možnosti
za udeležbo
zasebnega
sektorja
pri delitvi
odgovornosti

Vrsta pogodbe	Lastništvo sredstev	Upravljanje/ vzdrževanje	Investicija	Poslovno tveganje	Trajanje (število let)
Naročilo storitve	javno	javno in zasebno	javno	javno	1–2
Pogodba o upravljanju	javno	zasebno	javno	javno	3–5
Najemna pogodba	javno	zasebno	javno	deljeno	8–15
Koncesija	javno	zasebno	zasebno	zasebno	25–30
Gradnja-delovanje-prenos (Build-Operate Transfer - BOT) – pogodba	zasebno	zasebno	zasebno	zasebno	20–30
Privatizacija	zasebno	zasebno	zasebno	zasebno	neomejeno

Vir: prirejeno po Brook Cowen, P. J., 1997

Javno-zasebna partnerstva se danes pojavljajo v različnih oblikah in so še vedno razvijajoči se koncept, ki se prilagaja glede na individualne potrebe in značilnosti posameznega projekta ter vseh partnerjev, ki pri tem sodelujejo. Glede na prenos tveganj na zasebni sektor so v teoriji poleg statusnih (institucionalnih) znane še najmanj štiri oblike pogodbenega javno-zasebnega partnerstva, ki izhajajo iz smernic EU⁷ (*preglednica 2*).

⁷ V besedilu bo uporabljeno angleško izrazoslovje, predvsem kratice, saj se pojavlja tudi v slovenski literaturi.

Preglednica 2:
Značilnosti,
prednosti
in slabosti
v odnosih
javno-zasebnega
partnerstva

Oblika JZP	Glavne značilnosti	Možnosti uporabe	Prednosti	Slabosti
Pogodba	<ul style="list-style-type: none"> – Pogodba z zasebnim partnerjem, ki zasnjuje in zgradi javno infrastrukturo. – Projekt je financiran z javnim denarjem in končni proizvod je javna lastnina. – Ključno vodilo je prenos tveganj načrtovanja in gradnje na pogodbenika. 	<ul style="list-style-type: none"> – Primerno za kapitalne projekte z majhnimi stroški obratovanja. – Za kapitalne projekte, kjer je javni sektor zainteresiran za zadržanje odgovornosti obratovanja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Tveganje načrtovanja in gradnje se prenese na pogodbenika. – Možno pospeševanje poteka gradnje. 	<ul style="list-style-type: none"> – Možen je konflikt med načrtovanim in okoljevarstvenimi zahtevami. – Lahko poveča stroške obratovanja. – Omejena je motivacija za t. i. pristop »whole life costing« k načrtovanju. – Ne privablja zasebnega kapitala.
Gradnja-delovanje-prenos (Build-Operate-Transfer – BOT)	<ul style="list-style-type: none"> – Pogodba z zasebnim partnerjem, o načrtovanju, izgradnji in obratovanju javne infrastrukture za določen čas, po katerem se ta vrne v javni sektor. – Infrastrukturo financirana javni sektor in ostaja v javni lasti tudi med časom trajanja pogodbe. – Ključno vodilo je prenos tveganj pri obratovanju ob prenosu tveganj načrtovanja in gradnje na pogodbenika. 	<ul style="list-style-type: none"> – Primerno za projekte z znanimi stroški obratovanja. – Posebno primerno za projekte ravnanja z vodami in odpadki. 	<ul style="list-style-type: none"> – Tveganje načrtovanja in gradnje se prenese na pogodbenika. – Potencialno pospeševanje poteka gradnje. – Prenos tveganj motivira k t. i. pristopu »whole life costing« k načrtovanju. – Spodbuja inovativnost zasebnega partnerja ter povečuje plačano vrednost. – Pogodbe so lahko celostne. – Vlada se lahko osredotoči na temeljne odgovornosti javnega sektorja. 	<ul style="list-style-type: none"> – Možen je konflikt med načrtovanim in okoljevarstvenimi zahtevami. – Pogodbe so kompleksnejše in proces pogajanj je daljši. – Če se partner izkaže za neustreznega, nastanejo stroški ponovnega zagona projekta. – Ne privablja zasebnega kapitala in zavezuje javni sektor k zagotavljanju financ na daljši rok.

Oblika JZP	Glavne značilnosti	Možnosti uporabe	Prednosti	Slabosti
Načrtovanje-gradnja-financiranje-delovanje (Design-Build-Finance-Operate – DBFO)	<ul style="list-style-type: none"> – Pogodba z zasebnim partnerjem o načrtovanju, gradnji in obratovanju javne infrastrukture za določen čas, po katerem se ta vrne v javni sektor. – Infrastruktura je last zasebnega partnerja ves čas trajanja pogodbe, ki dobiva deloma povrnjene stroške obratovanja s subvencijami javnega sektorja. – Ključno vodilo je izraba zasebnega kapitala ter prenos tveganj oblikovanja in gradnje na pogodbenika. 	<ul style="list-style-type: none"> – Primerno za projekte z višjimi stroški obratovanja. – Posebno primerno za projekte ravnanja z vodami in odpadki. 	<ul style="list-style-type: none"> – Enako kot za BOT. – Pritegne zasebni kapital. – Pritegne upnike. – Predstavlja predvidljivejši profil stroškov. – Večji potencial za pospešeno gradnjo. – Večji prenos tveganj pomeni večjo motivacijo za t. i. pristop »whole life costing« k načrtovanju. 	<ul style="list-style-type: none"> – Možen je konflikt med načrtovanim in okoljevarstvenimi zahtevami. – Pogodbe so kompleksnejše in proces pogajanj je daljši kot pri BOT. – Zahtevano je upravljanje pogodb in spremljanje izvajanja. – Če se partner izkaže za neustreznega, nastanejo stroški ponovnega zagona projekta. – Lahko se zahteva poroštvo za posojila. – Potreben je sistem upravljanja sprememb.
Koncesije	<ul style="list-style-type: none"> – Kot za DFBO, vendar zasebni partner dobi povrnjene stroške z zaračunavanjem uporabnine infrastrukture. – Ključno vodilo je načelo »plača onesnaževalec«, torej kdor uporablja, naj tudi plača. 	<ul style="list-style-type: none"> – Primerno za projekte, ki ponujajo možnost zaračunavanja uporabnine končnemu uporabniku. – Še posebno primerno za projekte ravnanja z odpadnimi vodami in odpadki ter cestami. 	<ul style="list-style-type: none"> – Enako kot za DFBO. – Pospeševanje izvedbe zaradi načela »plača onesnaževalec«. – Poveča zahtevo po nadaljnjem prenosu tveganja in zaslužkov tretjim osebam. 	<ul style="list-style-type: none"> – Enako kot za DFBO. – Je lahko politično nesprejemljiva opcija. – Zahteva učinkovito upravljanje alternativ oziroma nadomestkov (na primer prevoznost poti, nadomestna odlagališča).

Vir: prirejeno po European Commission, 2003

Mednarodno okolje pa pozna še nekaj oblik projektnega financiranja (Rus, 2010):

Gradnja-prenos-delovanje (Build-Transfer-Operate – BTO)	Infrastruktura takoj po gradnji postane last javnega sektorja, zasebni partner pa ima še pogodbeno določen čas pravico do upravljanja.
Gradnja-najem-delovanje-prenos (Build-Rent-Operate-Transfer – BROT)	BTO ter zasebni partner najame opredmetena sredstva za čas trajanja pogodbe.
Gradnja-lastništvo-delovanje-prenos (Build-Own-Operate-Transfer – BOOT)	Zasebni partner je zadolžen za financiranje, načrtovanje, upravljanje in vzdrževanje določene infrastrukture. V zameno ima pravico do pobiranja uporabnine in drugih oblik plačil koristnikov. S pogodbo je zasebni partner lastnik sredstev, ki pa jih po izteku pogodbe prenese na javni sektor.
Ggradnja-lastništvo-delovanje Build-Own-Operate – BOO)	Gre za obliko privatizacije, saj zasebni partner ni dolžan prenesti sredstev na javni sektor.
Oblikovanje-konstrukcija-upravljanje-financiranje (Design-Construct-Manage-Finance – DCMF)	Načrtovanje, konstrukcija, upravljanje in financiranje je v domeni zasebnega partnerja.

Ne smemo pa pozabiti omeniti še oblike, ko javni sektor za določen/nedoločen čas na zasebnega partnerja prenese infrastrukturo, ta pa jo skladno s pogodbo obnovi oziroma modernizira (Jus, 2005).

1.2 Javno-zasebna partnerstva na obrambnem področju – Velika Britanija

Spremembe v mednarodnem političnem okolju, spremenjeni viri ogrožanja, vpliv globalizacijskih procesov na praktično vsa družbena področja ipd. so povzročili spremembe tudi v poslanstvu in nalogah nacionalnih vojsk v zahodnih demokracijah. Tako se klasična obramba domovine vse bolj in bolj umika ter predaja vodilno vlogo globalnemu posredovanju, kar ima za posledico prestrukturiranje vojaških zmogljivosti ter velike finančne vložke za zagotavljanje vodenja operacij na tujih območjih. Ker je pomanjkanje finančnih sredstev prisotno na vseh področjih delovanja države, je povsem razumljivo, da je takšno zmanjšanje proračunskih sredstev prisotno tudi na obrambnem področju. Prav zato se na obrambnem področju, poleg investicij v infrastrukturo, javno-zasebna partnerstva pojavljajo tudi na drugih področjih, vključno z varnostnim področjem. Vzroki so poleg stroškov za plače predvsem povečanje stroškov za urjenje in opremljanje ter vzdrževanje sedanjih zmogljivosti ob hkratnem zmanjševanju finančnih sredstev. Zato pomeni uvedba javno-zasebnega partnerstva eno od možnih rešitev za reševanje stanja.

Zaradi pozitivnih izkušenj z uvedbo javno-zasebnega partnerstva v civilnem sektorju so tudi na obrambnem področju nadaljevali njegovo uvajanje in tako tudi določili področja uporabe javno-zasebnega partnerstva v vojski, ki so: usposabljanje, opremljanje, nastanitvene zmogljivosti, podporne storitve, javne služnosti (angl. Utilities) in informacijska tehnologija (Parker, 2001, str. 12).

V nadaljevanju bom predstavil nekaj posameznih primerov javno-zasebnega partnerstva (Parker, 2001, Rus, 2010):

- Šola za častnike – 30-letno javno-zasebno partnerstvo za dobavo akademskih in drugih podpornih storitev v vrednosti 96 milijonov evrov,
- agencija za administracijo zaposlenih – 12-letno javno-zasebno partnerstvo za izvajanje administrativnih opravil, vključno z obračunom plač zaposlenih,
- stacionarna komunikacijska oprema – 10-letno javno-zasebno partnerstvo v vrednosti 84 milijonov evrov,
- nastanitvene zmogljivosti za potrebe družin, zaposlenih v RAF – javno-zasebno partnerstvo v vrednosti 62,4 milijona evrov,
- usposabljanje letalskega osebja (letala in helikopterji) – javno-zasebno partnerstvo v vrednosti 537,6 milijona evrov,
- vzdrževanje različnih vrst motorjev – javno-zasebno partnerstvo s podjetjem Rolls Royce,
- izposoja in vzdrževanje osebnih vozil – 10-letno javno-zasebno partnerstvo,
- »AIR & SEA Lift« – podjetje Boeing bo posodilo štiri letala za izvajanje tovrstnih nalog,
- posodobitev radijskih komunikacij,
- obnova glavnih stavb ministrstva – javno-zasebno partnerstvo v vrednosti 40 milijonov evrov.

Zavedajoč se tveganj, ki jih prinašajo partnerstva, so na podlagi izkušenj civilnega sektorja in specifičnosti ter zahtevnosti delovanja vojske, mišljeno predvsem na zanesljivost delovanja partnerstva tako doma kot tudi v tujini, v svoje pogodbe vključili tudi naslednje elemente (Rus, 2010):

- primerjalnik javnega sektorja – test ugotavljanja kakovosti glede na predvidene stroške,
- konkurenčnost med prijavitelji na razpis,
- projektno financiranje oziroma način izplačila izvedene storitve glede na njeno tveganost,
- upoštevanje računovodskih standardov pri prikazovanju pogodb,
- upravičenost sredstev za potrebe javno-zasebnega partnerstva predvsem v smislu varčevanja,
- trajanje pogodbe glede na področje uporabe javno-zasebnega partnerstva, kjer dolgoročnejša pogodba pomeni višje stroškovno investicijo, dolgoročni monopol in možnost podaljšanja izvajanja storitve,
- možnost izbire lastništva glede na obliko sklenjenega javno-zasebnega partnerstva,
- različnost plačnih mehanizmov,

- vključitev indeksa inflacije v smislu prilagajanja cen skozi obdobje trajanja pogodbe,
- delovanje partnerstva tako v miru kot v vojni oziroma na MOM,
- mehanizmi zagotavljanja varnosti tajnosti podatkov,
- mehanizmi reševanja sporov in prekinitve pogodbe,
- možnost podaljšanja oziroma nadaljevanja pogodbe, upoštevajoč partnerski odnos, kakovost storitve in prihranke.

Tako so si zagotovili, da so v pogodbi in izhajajočem partnerstvu jasno opredeljena določila o spremembah, reševanju sporov, menedžmentu tveganj in kriznem menedžmentu, določanju cen, rokov, pristojnostih, spodbudah za višjo uspešnost ter o pogojih prekinitve, vse seveda z namenom, da ni v nobenem primeru ogroženo nemoteno delovanje vojske (Parker, 2001, str. 15). Dejstvo je, da kljub pazljivosti in doslednosti predvsem pri delitvi tveganj med javni in zasebni sektor, dejansko tveganje ni nič manjše, nasprotno, saj je poleg tveganja izvedbe treba korektno zaključiti tudi partnerstvo.

Prednosti, ki jih je obrambno ministrstvo Velike Britanije izpostavilo pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva, so predvsem boljša vrednost in kakovost storitve za dogovorjeni znesek, enkratni investicijski izdatki postanejo dolgoročno obročno plačevanje, manjše tveganje za ministrstvo, povečanje stroškovne učinkovitosti delovanja in več razpoložljivih finančnih sredstev, kot bi jih zagotovil obrambni proračun, zato se je ministrstvo odločilo, da bo lastna proračunska sredstva uporabilo zgolj v primeru, da je projekt v obliki javno-zasebnega partnerstva neučinkovit. Ocene privarčevanih sredstev se zaradi sklepanja javno-zasebnega partnerstva gibljejo med 5 in 40 odstotki glede na primerjalnik javnega sektorja, predvsem na področju podpornih funkcij. Kljub temu je treba biti pozoren predvsem pri sklepanju dolgoročnih pogodb, saj lahko nepredvideni dogodki občutno znižajo prihranke oziroma jih lahko celo izničijo. Prav tako lahko sklepanje velikih in visokoproračunskih pogodb ogrozi načelo konkurenčnosti. Uspeh javno-zasebnega partnerstva pa lahko ogrozi tudi slabo načrtovanje oziroma slaba implementacija (Rus, 2010).

Sklep Značilnosti, prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva so znane tako iz teorije kakor tudi iz njihove praktične uporabe. Po eni strani razbremenjujejo javni sektor finančnih obveznosti, po drugi strani pa zahtevajo razmeroma celovite načine načrtovanja, izvedbe, upravljanja in nadzorovanja. Prav zaradi zahtevnosti posameznih projektov ter ciljev, ki se želijo doseči, se je treba odločati od primera do primera, ali je mogoče s sodelovanjem z zasebnim sektorjem k skupni blaginji prispevati več, kot bi zmožgel prispevati javni sektor s samostojnim izvajanjem storitev.

Lahko rečemo, da javno-zasebna partnerstva niso edina niti prednostna pot za izvajanje javnih služb. O izbiri oblike javno-zasebnega partnerstva se je smiselno odločiti šele, če je natančno določeno in jasno opredeljeno, da bo z njegovo izbiro dosežena večja dodana vrednost projekta, če je na voljo ustrezna pravno-organizacijska oblika in če seveda obstaja zagotovilo, da bodo vsi udeleženi partnerji dosegli

postavljene cilje. Glavno vodilo pa naj bo »zadovoljna stranka«, kar pomeni, da naj ima največ koristi uporabnik. Kljub vsemu pa ne smemo dovoliti, da javno-zasebno partnerstvo postane zamenjava za močno, odgovorno in učinkovito oblast. Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na noben način torej ne pomeni privatizacije javnega sektorja, gre namreč le za iskanje sinergijskih učinkov.

Glede na izzive in tveganja sodobnega varnostnega okolja ter razmišljanja o morebitnem uvajanju javno-zasebnega partnerstva, tudi v SV, naj navedem še nekaj razmišljanj, ki lahko vplivajo na odločevalce.

Dejstvo je, da tovrstnih primerov in posledično izkušenj še nimamo, kar pomeni, da bi se morali zanašati predvsem na izkušnje tujih oboroženih sil, ki so javno-zasebna partnerstva že uvedle. V naš pravni red, še posebno v obrambo oziroma SV, je treba vnesti elemente, ki bodo tudi formalnopravno omogočali uvajanje tovrstnih oblik sodelovanja s civilnim okoljem. Člani komisij, ki bodo odločale o posameznih projektih javno-zasebnega partnerstva, bodo morali biti ljudje z veliko znanja in izkušenj s področja uvajanja posameznega projekta. Standardi, norme in pristopi bodo morali biti pripravljeni že vnaprej, torej že v fazi priprav na uvajanje. Pred dokončno odločitvijo za uvedbo javno-zasebnega partnerstva je treba razmisliti tudi o mogočih področjih uvedbe, kakor tudi o specifičnostih SV, ki izhajajo predvsem iz strateških dokumentov, ki določajo njen razvoj, opremljanje in položaj znotraj obrambnega podsistema sistema nacionalne varnosti. V Veliki Britaniji, naj povzamem, so to področja usposabljanja, opremljanja, nastanitvene zmogljivosti, podporne storitve, javne služnosti in informacijska tehnologija.

Izhajajoč iz izkušenj Velike Britanije, pa mora biti tudi v SV osnovno vodilo pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva, da v nobenem primeru ne gre za nadomeščanje vojaških zmogljivosti, pač pa izključno za izboljšanje oziroma zagotavljanje ustrezne stopnje bojne pripravljenosti operativnih zmogljivosti kljub znižanju finančnih sredstev.

Ob koncu naj še enkrat ponovim, da je treba biti pri morebitnem uvajanju javno-zasebnega partnerstva v SV izredno pazljiv, še posebno ob dejstvu, da je vsak projekt samostojno izredno zahtevno delo, ki zahteva tako specialistično znanje kakor tudi odločevalsko modrost.

Literatura

1. Brook Cowen, P.J., 1997. *The Private Sector In Water And Sanitation – How To Get Started*.
2. <http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/126brook.pdf>, 2. 9. 2010
3. Garb, G., 2007. *Javno-zasebno partnerstvo – prevlada zasebnega nad javnim ali obratno?. Celje, Višji štabni tečaj – seminarska naloga*.
4. Jaklič, M., Hočevar, M., Hribnik, A., 2009. *Uvajanje zunanjih izvajalcev v vojsko: primer Velike Britanije*. V B. Furlan, ur. *Bilten Slovenske vojske*. Ljubljana: GŠSV, December 2009 – 11/št. 4, str. 129–146.
5. Jus, M., 2005. *JZP in projektno financiranje infrastrukture, Podjetje in delo*. Letnik XXXI, št. 3-4, Ljubljana, str. 527–536.

6. Parker, D., Hartley, K., 2001. *Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: a Case Study of UK Defence*. <http://www.delft2001.tudelft.nl/paper%20files/paper2034.doc>, 29. 8. 2010.
7. PricewaterhouseCoopers (2005): *Delivering the PPP Promise*. http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_public/pwc_ppp_delivering_promise_e.pdf, 6. 9. 2010.
8. Rus, A., Kovačič, H., Pintar, J., 2010. *Javno zasebno partnerstvo na področju zaščite kritične infrastrukture. Analiza najboljših praks in rešitev. Ciljni raziskovalni projekt Znanje za varnost in mir 2006–2010*. Ljubljana, MO RS.
9. Saunders, M., 2006. *Bridgin the Financial Gap With PPPs*. <http://www.tfhr.gov/pubrds/06jul/01.htm>, 1. 9. 2010.
10. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06 - ZJZP)*.
11. *European Commision, Green paper on Public private partnerships and Community Law on public contracts and Concessions, COM (327) final, Bruxelles, 2004*.
12. *European Commision directorate general, regional policy, Guidelines for succesful public-private partnership, Bruxelles, 2003*.
13. http://ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, 1. 9. 2010.