

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 19.11.2009
COM(2009) 615 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Aktiviranje zasebnih in javnih naložb za oživitev gospodarstva in dolgoročne strukturne
spremembe: razvijanje javno-zasebnih partnerstev**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Aktiviranje zasebnih in javnih naložb za oživitev gospodarstva in dolgoročne strukturne spremembe: razvijanje javno-zasebnih partnerstev

1. UVOD

Za reševanje finančne in gospodarske krize se v EU in njenih državah članicah izvajajo ambiciozni sanacijski načrti za stabilizacijo finančnega sektorja ter omejitev vpliva recesije na državljane in realno gospodarstvo. Naložbe v infrastrukturne projekte¹ so pomembno sredstvo za ohranjanje gospodarske dejavnosti v času krize in podpiranje hitre vrnitve k trajnostni gospodarski rasti. Javno-zasebna partnerstva lahko v okviru teh prizadevanj za oživitev gospodarstva zagotovijo učinkovite načine za izvajanje infrastrukturnih projektov in opravljanje javnih storitev ter v širšem pogledu za izvajanje inovacij. Javno-zasebna partnerstva so obenem zanimivi instrumenti za dolgoročni strukturni razvoj infrastrukture in storitev, saj omogočajo, da se hkrati izkoristijo tako prednosti zasebnega sektorja kot tudi javnega.

Javno-zasebna partnerstva so oblike sodelovanja, ki jih organi javne uprave in zasebni sektor² vzpostavljajo, da bi posodobili zagotavljanje infrastrukturnih storitev in osnovnih javnih storitev. Javno-zasebna partnerstva v nekaterih primerih zajemajo financiranje, načrtovanje, gradnjo, prenavljanje, upravljanje ali vzdrževanje infrastrukturnega objekta, v drugih primerih pa vključujejo opravljanje storitev, ki jih običajno izvajajo osebe javnega prava. Javno-zasebna partnerstva naj bi se zlasti osredotočala na spodbujanje učinkovitosti javnih storitev na podlagi delitve tveganja in na izkoriščanje strokovnega znanja zasebnega sektorja, lahko pa tudi blažijo neposredni pritisk na javne finance, in sicer z zagotavljanjem dodatnega vira kapitala. Z udeležbo javnega sektorja v projektu se lahko zasebnim vlagateljem zagotovijo pomembna jamstva, zlasti stabilnost dolgoročnih denarnih tokov iz javnih financ, in v projekt vključijo pomembne koristi za družbo ali okolje.

Javno-zasebna partnerstva³ na ravni EU lahko ključnim projektom zagotovijo dodatne vzvode za uresničevanje skupnih ciljev na področjih politike, kot so boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje alternativnih virov energije ter učinkovito izkoriščanje energije in virov, spodbujanje trajnostnega prometa, zagotavljanje dostopnih visokokakovostnih zdravstvenih storitev ter izvajanje velikih raziskovalnih projektov, kot so skupne tehnološke pobude, s katerimi bi Evropa prevzela vodilno vlogo v strateških tehnologijah. Javno-zasebna partnerstva lahko prav tako povečajo inovacijsko zmogljivost Evrope in spodbudijo konkurenčnost evropske industrije v sektorjih z znatnimi možnostmi za rast in zaposlovanje.

¹ Skoraj vse države članice pospešujejo izvajanje tekočih ali načrtovanih velikih infrastrukturnih projektov.

² Komisija je leta 2004 začela posvetovanje o javno-zasebnih partnerstvih (COM(2004) 327) in leta 2005 predložila poročilo o rezultatih tega posvetovanja (COM(2005) 569).

³ V evropskem načrtu za oživitev gospodarstva so bila na primer opredeljena tri javno-zasebna partnerstva: tovarne prihodnosti, energetske učinkovite stavbe in zeleni avtomobili.

Kombinacija javnih in zasebnih zmogljivosti in kapitala lahko tako prispeva k oživljanju gospodarstva in razvoju trgov, ki bodo temelj prihodnje gospodarske blaginje Evrope. Vendar pa je kriza ravno v času, ko bi bolj sistematična uporaba javno-zasebnih partnerstev lahko prispevala precejšnje koristi, otežila pogoje za te instrumente. Čeprav je že vidnih nekaj znakov oživitve gospodarstva, sta obseg in vrednost projektov, ki se trenutno zaključujejo, še vedno precej pod ravnjo pred krizo⁴. Zato je še toliko bolj nujno in pomembno poiskati nove načine za zagotavljanje podpore razvijanju javno-zasebnih partnerstev.

2. UPRAVIČENOST JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV⁵: ZAKAJ IN KDAJ SO LAHKO UČINKOVITA?

V EU so se javno-zasebna partnerstva razvila v sektorju prometa (cestni in železniški promet)⁶, na področju grajenega javnega dobra (šole, bolnice in zapori)⁷ ter na področju okolja (ravnanje z vodo in čiščenje odpadnih voda ter ravnanje z odpadki)⁸. Izkušnje se po posameznih sektorjih od ene države članice do druge zelo razlikujejo. Več držav članic ima z javno-zasebnimi partnerstvi malo izkušenj ali pa jih sploh nima. Kar zadeva vsesplošno upravljanje javnih storitev ali gradnjo in delovanje javne infrastrukture na ravni celotne EU, **je razširjenost javno-zasebnih partnerstev še vedno zelo omejena**, saj ta predstavljajo le **majhen delež vseh javnih naložb**⁹. Na področju energetskih ali telekomunikacijskih omrežij se v zasebnem sektorju že opravlja veliko število storitev, obstajala pa bi možnost nadaljnega vzpostavljanja javno-zasebnih partnerstev, na primer za razvoj potrebne infrastrukture v energetskem sektorju, v katerem komercialni interesi ne zagotavljajo dovolj spodbud za vlaganje¹⁰, ali javno-zasebnih partnerstev na področju širokopasovnih fiksnih in brezžičnih omrežij, da se premosti digitalna vrzel in spodbudi hiter prehod na širokopasovne internetne storitve z visoko hitrostjo prenosa. Danes obstaja veliko dokazov, da se lahko z javno-zasebnimi partnerstvi:

- **izboljša izvajanje projektov.** Projekti javno-zasebnih partnerstev se večinoma izvajajo pravočasno¹¹ in v okviru dogovorjenih proračunskih sredstev¹². V vseevropskem

⁴ Na podlagi raziskave Evropskega strokovnega centra za javno-zasebna partnerstva iz oktobra 2009 sta se v prvih devetih mesecih leta 2009 obseg in število javno-zasebnih partnerstev, ki so napredovala do faze zaključnega finančnega obračuna, zmanjšala za približno 30 % v primerjavi s prejšnjim letom.

⁵ Na podlagi dela v okviru Evropskega strokovnega centra za javno-zasebna partnerstva, Ekonomske komisije Organizacije združenih narodov za Evropo (UN/ECE), Mednarodnega denarnega sklada, Svetovne banke in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

⁶ Grčija, Irska, Nizozemska, Španija, Združeno kraljestvo: Vodič o spodbujanju dobrega vodenja v javno-zasebnih partnerstvih, UN/ECE 2007, str. 20.

⁷ Francija, Združeno kraljestvo, enako kot v prejšnji opombi.

⁸ Prevladujoči model za udeležbo zasebnega sektorja na področju okolja je koncesijski model za javne storitve.

⁹ V skladu s študijo iz leta 2007, ki jo je Siemens izvedel na svetovni ravni, znašajo vlaganja v okviru javno-zasebnih partnerstev le približno 4 % vseh vlaganj javnega sektorja.

¹⁰ Na primer pri povezovalnih vodih, ki delujejo na trgu, to zadeva prispevanje projektov k ciljem, povezanim z varnostjo oskrbe in sodelovanjem na področju energetskih raziskav.

¹¹ Eno zadnjih poročil (oktober 2009) Državnega revizijskega urada Združenega kraljestva (National Audit Office) posodablja informacije, ki jih je vsebovalo prejšnje poročilo „PFI (public finance initiative) construction performance report“, objavljeno leta 2003. To poročilo potrjuje, da je javno-zasebno partnerstvo v primerjavi z običajnim javnim naročanjem na splošno uspešnejše z vidika pravočasnega izvajanja projektov (69 % projektov PFI) in z vidika spoštovanja dogovorjenih proračunskih sredstev (65 % projektov PFI). Prekoračitev stroškov je bila v 90 % primerov posledica zahtev organa ali tretje osebe. Poleg tega so ključni uporabniki 91 % zaključenih projektov ocenili kot zelo dobrih ali prav dobrih, in sicer glede kakovosti gradnje in načrtovanja.

prometnem (TEN-T) omrežju ti projekti dokazujejo, da se lahko partnerske strukture uspešno uporabljajo v različnih projektih za vse vrste prevoza. Med primeri so 50-letna koncesija na področju železniškega prometa Perpignan–Figueras, vključno s čezmejnimi predorom, stalna železniška povezava Øresund med Švedsko in Dansko ter železniška proga za visoke hitrosti na Nizozemskem. V okviru TEN-T je trenutno načrtovanih več čezmejnih projektov javno-zasebnih partnerstev. Ti vključujejo železniški/cestni most med Dansko in Nemčijo, prekop Sena-sever ter projekt čezmejnih celinskih plovni poti v Franciji in Belgiji,

- doseže **boljša stroškovna učinkovitost infrastrukture**, in sicer z izkoriščanjem učinkovitosti¹³ in inovativnih možnosti konkurenčnega zasebnega sektorja, da se zmanjšajo stroški ali doseže boljše razmerje med kakovostjo in ceno,
- **stroški financiranja infrastrukture porazdelijo čez njeno celotno življenjsko dobo**, pri čemer se zmanjša neposredni pritisk na javni proračun ter omogoči, da se infrastrukturni projekti s koristmi, ki jih ti prinašajo, zaključijo več let pred predvidenim datumom,
- **izboljša delitev tveganja**¹⁴ med javnimi in zasebnimi pogodbenicami. Če je tveganje ustrezno porazdeljeno, se z učinkovitejšim obvladovanjem tveganj zmanjšajo skupni stroški projektov,
- **spodbujajo prizadevanja na področju trajnostnega razvoja, inovacij, raziskav in razvoja**, da se zagotovijo dosežki, potrebni za zagotovitev novih rešitev za socio-ekonomske izzive družbe: to je povezano z osnovnimi mehanizmi, na katerih temeljijo javno-zasebna partnerstva:
 - gre za proces, ki omogoča konkurenco; spodbujale se bodo inovacije (na področju računalniške opreme ali sistemov), ki prinašajo konkurenčno prednost;
 - javno-zasebna partnerstva temeljijo na zavezah zasebnega partnerja, da bo dosegel rezultate, ki jih je mogoče povezati s tehničnimi, okoljskimi in družbenimi merili;
- **zasebnemu sektorju zagotovi osrednja vloga** pri razvijanju in izvajanju dolgoročnih strategij za velike industrijske, komercialne in infrastrukturne programe,
- **povečajo tržni deleži podjetij EU na področju javnega naročanja na trgih tretjih držav**. Evropskim podjetjem za gradnje in komunalne storitve se lahko z oddajo del po modelu zgradi-upravljaj-prenesi v last (BOT – Build, Operate and Transfer) in koncesij za opravljanje storitev ter z uvajanjem posebnih rešitev dodelijo pomembne pogodbe na nekaterih trgih velikih trgovskih partnerjev, na primer s področja gradnje in upravljanja letališč, avtocest, preskrbe z vodo in ravnanjem z njo.

¹² Te ugotovitve je potrdila EIB z notranjim pregledom, objavljenim leta 2005, ki temelji na podrobnem pregledu 15 javno-zasebnih partnerstev „Ocena projektov javno-zasebnih partnerstev, ki jih je financirala EIB“, <http://www.bei.europa.eu/projects/publications/evaluation-of-ppp-projects-financed-by-the-eib.htm>.

¹³ Rezultati svetovne študije o učinkih udeležbe zasebnega sektorja na področju distribucije vode in elektrike (maj 2009) kažejo, da zasebni sektor izpolnjuje pričakovanja glede višje delovne storilnosti in operativne učinkovitosti, <http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>.

¹⁴ Canoy in drugi (2001) poudarjajo, da ureditev delitve tveganja v javno-zasebnem partnerstvu spodbuja obe pogodbenici, da okrepi učinkovitost projekta.

Poleg tega se lahko z javno-zasebnimi partnerstvi zagotovijo možnosti za sprostitev zasebnih sredstev in njihovo združitve z javnimi sredstvi. Te koristi so v obstoječih gospodarskih razmerah še posebnega pomena, saj skušajo države članice kot odgovor na krizo pospešiti vlaganja, obenem pa se jasno zavedajo potrebe po ohranjanju proračunske discipline.

3. PRISPEVEK EU K PROJEKTOM JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV

V več državah članicah kriza obnavlja pritisk na javne finance, hkrati pa otežuje varne dolgoročne zasebne naložbe v kapitalsko intenzivne projekte. Financiranje EU v okviru strukturnih skladov, Evropske investicijske banke ali instrumentov TEN-T lahko spodbudi k uporabi rešitev, povezanih z javno-zasebnimi partnerstvi, da se tudi v času manjše razpoložljivosti nacionalnih javnih ali zasebnih sredstev zagotovijo bistvena vlaganja v projekte. EU s svojim zakonodajnim okvirom vpliva tudi na okolje, v katerem delujejo javno-zasebna partnerstva.

3.1. Predpisi Skupnosti

Več sklopov predpisov Skupnosti neposredno ali posredno vpliva na javno-zasebna partnerstva. V prihodnosti bo treba zagotoviti, da so veljavni predpisi ustrezni, da podpirajo javno-zasebna partnerstva in istočasno v celoti upoštevajo načela notranjega trga.

V preteklosti so bili izraženi pomisleki, da bi lahko vlade držav članic javno-zasebna partnerstva izrabila za prikrivanje svoje porabe in novih obveznosti do virov sredstev v javnih bilancah stanja, zaradi česar bi se stroški kopičili v prihodnjih letih, kar je v nasprotju s pravili pakta o stabilnosti in rasti. Podobni pomisleki bi se lahko pojavili v sedanjem okviru javnih dolgov, ki so posledica krize. Eurostat je pripravil pravila o **statističnem računovodstvu javno-zasebnih partnerstev**¹⁵, ki jasno določajo, v katerih primerih je treba sredstva javno-zasebnega partnerstva vnesti v vladno bilanco stanja. Ta pravila temeljijo na porazdelitvi glavnih tveganj projekta med vlado in upravljavcem javno-zasebnega partnerstva. Kadar finančno tveganje v večji meri nosi vlada, je treba sredstva javno-zasebnega partnerstva vnesti v vladno bilanco stanja. Glede na pritisk na javne finance zaradi sedanje gospodarske krize bi se morale države članice za nemoteno vrnitev k proračunski disciplini zavedati vpliva posameznih projektov na svoje bilance stanja in s tem povezanih posledic (obravnavo dolga in primanjkljaja)

Javno-zasebna partnerstva so oblikovana na podlagi javnega naročila ali kot koncesija za izvajanje dela ali storitev. Če so vključena javna naročila ali koncesije za izvajanje del in njihova vrednost presega pragove Skupnosti, zanje veljajo direktive o javnem naročanju¹⁶. Na podlagi obsežnih sprememb leta 2004 **zakonodaja EU o javnem naročanju**¹⁷ zdaj določa vrsto postopkov, ki jih naročniki lahko uporabijo pri oddaji naročil. V skladu s predpisi EU je

¹⁵ Izjava za tisk Eurostata št. 18/2004: Obravnava javno-zasebnih partnerstev in ESA 95 Priročnik Eurostata o javnofinančnem primanjkljaju in dolgu, izdaja iz leta 2004; poglavje o dolgoročnih pogodbah med vladnimi organi in nevladnimi partnerji (javno-zasebna partnerstva).

¹⁶ Za javne pogodbe ali koncesije za izvajanje del, ki so pod zgornjimi mejami, se uporabljajo načela Pogodbe (preglednost, enaka obravnava, nediskriminacija).

¹⁷ Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, UL L 134, 30.4.2004 str. 1–113. Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev UL L 134, 30.4.2004, str. 114–240.

za začetek dialoga s ponudniki zdaj v še posebej zapletenih primerih dovoljena možnost konkurenčnega dialoga. Ta možnost se lahko izkaže za ustrezno v primeru javno-zasebnih partnerstev, pri katerih naročnik ne more vedno vnaprej določiti tehničnih specifikacij in ustrezne višine cene.

Koncesije za javne storitve ne spadajo v področje uporabe direktiv o javnem naročanju, medtem ko je sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti potrdila, da načela Pogodbe ES (kot sta preglednost in enako obravnavanje) veljajo tudi za koncesije za javne storitve¹⁸. Razmišlja se o potrebi po izboljšanju preglednosti, enakega obravnavanja vseh gospodarskih subjektov in s tem pravne varnosti v postopku podeljevanja koncesij za javne storitve. Komisija pripravlja oceno učinka, da bi ocenila, katere prihodnje pobude so nujne za zagotavljanje jasnega in predvidljivega okvira na tem področju.

Opozoriti je treba tudi, da se za javno-zasebna partnerstva, in sicer dokler izvajajo gospodarsko dejavnost, uporabljajo konkurenčni predpisi, zlasti predpisi o državni pomoči.

3.2. Javno-zasebna partnerstva na ravni EU: primer skupnih tehnoloških pobud

Sedmi okvirni program za raziskave je na ravni programa uvedel novo vrsto evropskega javno-zasebnega partnerstva: skupno tehnološko pobudo, katere podlaga je člen 171 Pogodbe ES¹⁹. Ta novi instrument je bil oblikovan za spodbujanje evropskih raziskav na področjih, na katerih so zastavljeni cilji takšnega obsega in narave, da tradicionalni instrumenti ne zadoščajo. Prve skupne tehnološke pobude so bile vzpostavljene na petih področjih: inovativna zdravila, aeronavtika, gorivne celice in vodik, nanoelektronika in vgrajeni računalniški sistemi. Skupni proračun posamezne skupne tehnološke pobude znaša v obdobju do leta 2017 med 1 milijardo EUR in 3 milijardami EUR. Pri treh skupnih tehnoloških pobudah (pobuda za inovativna zdravila, čisto nebo ter gorivne celice in vodik) so javna sredstva sestavljena izključno iz sredstev Skupnosti, zagotovljenih prek proračuna posamezne skupne tehnološke pobude; pri dveh drugih pobudah (ARTEMIS in ENIAC) so sredstva združena s sredstvi sodelujočih držav članic ali držav, pridruženih k sedmemu okvirnemu programu, zagotovljenimi prek nacionalnih agencij za financiranje. Prispevek zasebnih partnerjev je sestavljen iz stvarnih vložkov v projekte, ki jih financirajo skupne tehnološke pobude, pri katerih sodelujejo zasebni partnerji. K tekočim stroškom (upravnim stroškom) skupne tehnološke pobude prispevajo tako javni kot zasebni partnerji.

Ta partnerstva omogočajo:

- razvoj ekonomsko upravičenih rešitev s podpiranjem obsežnih večnacionalnih raziskovalnih dejavnosti na področjih, ki so pomembna za evropsko industrijsko konkurenčnost,

¹⁸ Sodba z dne 26. aprila 1994, zadeva C-272/91, *Komisija proti Italiji (Loto)*; sodba z dne 9. septembra 1999, zadeva C-108/98, *RI.SAN*; sodba z dne 7. decembra 2000, zadeva C-324/98, *Telasutria Verlags*; sodba z dne 21. julija 2005, zadeva C-231/03, *Consorzio Aziende Metano (Coname)*; sodba z dne 13. oktobra 2005, zadeva C-458/03, *Parking Brixen*; sodba z dne 6. aprila 2006, zadeva C-410/04, *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV)*; sodba z dne 18. julija 2007, zadeva C-382/05, *Komisija proti Italiji* (komunalni odpadki, nastali na območjih občin regije Sicilije).

¹⁹ V skladu s členom 171 Pogodbe ES lahko Skupnost ustanovi skupna podjetja za učinkovito izvajanje raziskovalnih, tehnološko-razvojnih in predstavitvenih programov Skupnosti.

- vključitev in internalizacijo ciljev velikega družbenega pomena, kot so spodbujanje alternativnih virov energije ter učinkovitejše izkoriščanje energije in virov²⁰, podpiranje bolj trajnostnega prometa, boj proti podnebnim spremembam in zagotavljanje dostopnih visokokakovostnih zdravstvenih storitev,
- združevanje in spodbujanje (zasebnega, evropskega in nacionalnega) financiranja, znanja in izkušenj ter zmanjševanje razdrobljenosti, ki je posledica različnih nacionalnih projektov, ki imajo podobne ali prekrivajoče se cilje,
- uporabo veččin in inovacij zasebnega sektorja v okviru ustreznih dogovorov o delitvi tveganja.

Ko bo pet obstoječih skupnih tehnoloških pobud začelo samostojno in v celoti delovati, bo na njihovih izkušnjah temeljil pristop k oblikovanju novih raziskovalnih javno-zasebnih partnerstev.

3.3. Strukturni skladi

Projekti javno-zasebnih partnerstev se lahko delno financirajo iz sredstev strukturnih skladov. Do zdaj pa je le malo držav članic sistematično oblikovalo programe, ki strukturam javno-zasebnega partnerstva prinašajo sredstva Skupnosti²¹. Združitev različnih evropskih in nacionalnih predpisov, praks ter časovnih načrtov v enem projektu se lahko zdi zapleteno in nespodbudno. Vendar pa **lahko javno-zasebna partnerstva** v več primerih **nudijo optimalni pristop** k izvajanju projektov. Krepitev institucionalne zmogljivosti držav članic in zagotavljanje bolj praktičnih navodil za vključevanje financiranja Skupnosti v javno-zasebna partnerstva bi morala državnim upravam pomagati, da bi se pri odločanju o financiranju prihodnjih velikih projektov pogosteje zatekala k javno-zasebnim partnerstvom.

Most Harilaos Trikoupis:

ta most nad Korintsko ožino, najdaljši viseči most na svetu, povezuje Peloponez s celinsko Grčijo. Grška država je leta 1996 francosko-grškemu konzorciju Gefyra S.A. podelila 42-letno koncesijo za načrtovanje, gradnjo, uporabo in vzdrževanje mostu Harilaos Trikoupis. EU je v obliki donacije ESRR in posojila EIB zagotovila znatno finančno podporo temu gradbenemu projektu.

Strukturni skladi za obdobje 2007–2013 državam članicam zagotavljajo pomembne priložnosti za izvajanje operativnih programov v okviru javno-zasebnih partnerstev, in sicer v sodelovanju z EIB, bankami, naložbenimi skladi in zasebnim sektorjem na splošno. Pobude, pri katerih bi bila sredstva strukturnih skladov vključena v projekte javno-zasebnih partnerstev, lahko temeljijo na:

²⁰ Javno-zasebna partnerstva, ki bodo pospešena z nedavno sprejetim sporočilom Komisije o vlaganju v razvoj tehnologij z nizkimi emisijami ogljika (Načrt SET), COM(2009) 519, lahko zlasti dodatno spodbudijo razvoj vseevropskega sodelovanja na področju energetske raziskave.

²¹ Raziskava GD REGIO je pokazala, da ima 7 držav članic izkušnje z javno-zasebnimi partnerstvi, sofinanciranimi iz strukturnih skladov.

- orodju za razvoj projektov JASPERS²², ki sta ga skupaj vzpostavila EIB in Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) in katerega cilj je zagotavljanje potrebne pomoči v vseh fazah cikla infrastrukturnega projekta ali cikla projekta javno-zasebnega partnerstva,
- pobudi JESSICA²³ za trajnostne naložbe v mestna območja, in sicer za projekte javno-zasebnih partnerstev ali projekte za razvoj mest, ki so vključeni v integrirani načrt za razvoj mest;
- pobudi JEREMIE²⁴, ki podpira ustanavljanje novih podjetij in izboljšanje dostopa podjetij do financiranja.

3.4. Evropska investicijska banka (EIB)

EIB, institucija EU za dolgoročna posojila, dejavno spodbuja učinkovite sheme javno-zasebnih partnerstev po Evropi in zlasti na področju prometne infrastrukture. Od konca osemdesetih let je EIB dala na voljo skoraj 30 milijard EUR v obliki posojil za javno-zasebna partnerstva. EIB je tudi vodilni ponudnik financiranja za omrežja TEN-T. Med letoma 2007 in 2013 naj bi prispevala 14 % vseh naložb v TEN-T.

Skupina EIB je na čelu prizadevanj EU za financiranje inovacij in podjetij. S strokovnim znanjem EIB in njenim organom za financiranje MSP, tj. Evropskim investicijskim skladom, je EU zagotovljeno učinkovito orodje za razvoj novih javno-zasebnih partnerstev.

Poleg tega je EIB skupaj s Komisijo in državami članicami ustanovila Evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva, katerega cilj je krepitev organizacijskih zmogljivosti javnega sektorja za sodelovanje v javno-zasebnih partnerstvih z izvajanjem dejavnosti mrež in podpiranjem politike članov.

Komisija bo tesno sodelovala z EIB in zasebnim sektorjem, da bi povečala celotni učinek finančnega vzvoda financiranja EIB, na primer s kombiniranjem nepovratnih sredstev iz proračuna EU in posojil EIB.

3.5. Instrumenti vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T)

Na podlagi veljavne finančne uredbe TEN so bili uvedeni trije finančni instrumenti, oblikovani za projekte TEN-T, katerih namen je povečanje zasebne udeležbe. Ti novi instrumenti naj bi koristili projektom, in sicer tako, da bi bili usmerjeni v posebne potrebe (kot sta optimizacija prenosa tveganj in financiranje stroškov). Ne omogočajo le ciljnih rešitev, temveč jamčijo tudi najvišji učinek finančnega vzvoda razpoložljivih sredstev EU.

Pogosto takšna finančna podpora za projekte javno-zasebnih partnerstev na ravni EU ni omejena samo na zagotavljanje kapitalskih sredstev. Je tudi izraz politične zaveze EU, na podlagi katere so finančne institucije pogosto bolj naklonjene do profila tveganja projekta in mu tako olajšajo pridobitev financiranja pod ugodnejšimi pogoji. Jamstva na ravni EU služijo istemu namenu.

Instrument za posojilna jamstva za projekte TEN-T

²² Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah.

²³ Skupna evropska podpora za trajnostne naložbe v mestna območja.

²⁴ Skupna evropska sredstva za mikropodjetja in srednje velika podjetja.

Javno-zasebna partnerstva za projekte TEN-T, v katerih zasebni sektor prevzame tveganje v zvezi z možnimi nihanji v povpraševanju, pogosto težko pritegnejo zasebno financiranje po konkurenčnih cenah. Instrument za posojilna jamstva za projekte TEN-T je jamstveni mehanizem, ki omogoča, da se ta tveganja delno krijejo s poravnanjem izgub prihodkov, ki so posledica manjšega povečanja prometa, kot je bil predvideno v začetnih operativnih fazah projektov. Na ta način izboljšuje finančno sposobnost projekta in njegovo splošno kreditno kakovost. Posamezna jamstva v okviru instrumenta za posojilna jamstva za projekte TEN-T se lahko pridobijo pri EIB. Tri sheme javno-zasebnih partnerstev so instrument že izkoristile²⁵, pričakuje pa se, da bo instrument za posojilna jamstva za projekte TEN-T do leta 2013 podprl skupaj 25–35 projektov. Med načrtovanimi projekti so tudi železniška proga za visoke hitrosti, letališki ekspres, koncesije za avtoceste v nekaterih novih državah članicah in inovativni projekti na področju tovarnega prometa.

Nepovratna sredstva na podlagi stroškov izgradnje v okviru shem plačil glede na razpoložljivost

Ta posebna shema nepovratnih sredstev spodbuja predlagatelja projekta, naj za financiranje gradnje raje sklene sporazum o javno-zasebnem partnerstvu z zasebnim partnerjem, kot uporabi javna nepovratna sredstva. Nepovratna sredstva TEN-T, ki znašajo do 30 % vseh stroškov izgradnje, porabi predlagatelj za obveznosti plačil, šele ko je projekt zaključen. To izboljšuje dostopnost za javni sektor, obenem pa ohranja prenos tveganja na zasebnega partnerja.

Zagotavljanje tveganega kapitala – udeležba lastniškega kapitala v projektih TEN-T

V projekte se lahko v obliki lastniškega kapitala ali navideznega lastniškega kapitala prek posebnega sklada za infrastrukturo vloži do 1 % ali 80 milijonov EUR iz proračuna TEN-T. Komisija trenutno proučuje možnosti, da se ta instrument uporabi za vlaganja v sklad za energetiko, podnebne spremembe in infrastrukturo 2020 (sklad Marguerite)²⁶, ki si je zastavil za cilj sredstva v višini 1,5 milijarde EUR.

3.6. Sklad za financiranje na osnovi delitve tveganja in program za konkurenčnost in inovativnost

S skladom za financiranje na osnovi delitve tveganja, ki je inovativna posojilna shema delitve tveganja in sta ga skupaj ustanovili Evropska komisija in EIB, ter instrumenti financiranja v okviru programa za konkurenčnost in inovativnost (CIP) se zagotavlja podpora javno-zasebnim partnerstvom na področju raziskav, tehnološkega razvoja, predstavitev in inovacij.

Sklad za financiranje na osnovi delitve tveganja in instrumenti financiranja v okviru CIP so se izkazali za uspešne:

- Od vzpostavitve Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja julija 2007 je bilo odobrene 4,4 milijarde EUR v obliki posojil za naložbe v raziskave in razvoj ter inovacije. Evropski načrt za oživitev gospodarstva predvideva pospešeno uporabo sredstev sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja.

²⁵ Avtocestna projekta „IP4 Amarante–Villa Real“ in „Baixo Alentejo“ na Portugalskem ter projekt javno-zasebnega partnerstva model A za avtocesto A5 v Nemčiji.

²⁶ Evropski svet je predlog za oblikovanje takšnega sklada, ki bi vlagal v temeljna področja infrastrukture, pomembna za EU, potrdil decembra 2008.

- Do konca drugega četrtertletja leta 2009 je bilo v okviru programa CIP sklenjenih 16 sporazumov o partnerstvu z zasebnim sektorjem s skladi tveganega kapitala iz 14 držav. Glede jamstvenega instrumenta je bilo na podlagi partnerstev z organizacijami javnega in zasebnega prava sklenjenih 16 sporazumov s finančnimi posredniki iz 10 držav. Do konca prvega četrtertletja leta 2009 je finančna sredstva v okviru teh instrumentov prejelo več kot 30 000 MSP.

3.7. Javno-zasebna partnerstva zunaj EU

EU je prispevala finančna sredstva tudi javno-zasebnim partnerstvom zunaj njenega območja. Svetovni sklad za energetska učinkovitost in obnovljive vire energije je na primer javno-zasebno partnerstvo, ki zasebnim in javnim vlagateljem ponuja možnosti delitve tveganja in sofinanciranja v državah v razvoju. Sklad, ki ga trenutno financirajo Evropska komisija ter nemška in norveška vlada, bo vlagal v sklade zasebnega kapitala, specializirane na področju lastniškega financiranja, tj. financiranja v zameno za deleže, in sicer v malih in srednjih regionalnih projektih in podjetjih. ES je v okviru postopka širitve sodelovala tudi v javno-zasebnih partnerstvih, in sicer s programi, kot sta ISPA in Phare. Leta 2003 so bile v ta namen pripravljene smernice za obravnavo vprašanj, ki se nanašajo na zunanje sodelovanje²⁷.

Evropska komisija skuša v okviru pogajanj s trgovinskimi partnericami izboljšati preglednost in za javno-zasebna partnerstva pridobiti iste obveznosti dostopa na trg kot za tradicionalne pogodbe na področju javnega naročanja v prostotrgovinskih in drugih dvostranskih sporazumih. Zadnji dosežek na tem področju je vključitev pogodb zgradi-upravljaj-prenesi v last (BOT, Build Operate Transfer) in koncesij za opravljanje del v prostotrgovinski sporazum, ki bo sklenjen z Južno Korejo. Enako velja za pogajanja s tretjimi državami, ki so pogodbence Sporazuma STO o vladnih naročilih.

4. IZZIVI: ZAKAJ POTENCIAL JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTEV NI V CELOTI IZKORIŠČEN?

4.1. Izzivi v okviru trenutne krize²⁸

Nedavna kriza je v precejšnji meri negativno vplivala na projekte javno-zasebnih partnerstev, ker (i) se je razpoložljivost bančnih posojil in drugih oblik posojil za javno-zasebna partnerstva izrazito zmanjšala in ker so se finančni pogoji za posojila za javno-zasebna partnerstva znatno poslabšali – ta razvoj je povezan s spremembo ocene tveganj za projekte javno-zasebnih partnerstev s strani bank – in ker (ii) so nekatere nacionalne vlade in regionalni organi zmanjšali število svojih programov javno-zasebnih partnerstev ali programe začasno ustavili.

Razvoj javno-zasebnih partnerstev je zato trenutno omejen, ker:

- se je **cena zadolževanja** za projekte javno-zasebnih partnerstev kot posledica posojilnega krča znatno **povečala**,

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

²⁸ Gradivo v tem poglavju temelji na analizi, ki jo je Evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva izvedel v okviru svojih dejavnosti v zvezi z vplivom kreditne krize na javno-zasebna partnerstva. Ustanovitev Evropskega strokovnega centra za javno-zasebna partnerstva je skupna pobuda Komisije, držav članic in Evropske investicijske banke. Podrobnejši podatki so na voljo na www.eib.org/epec.

- so **roki dospelosti** dolgov, ki jih ponujajo banke²⁹, **precej krajši**,
- je prevzeto **financiranje na voljo samo na koncu postopka javnega naročanja**.

V takih okoliščinah se **države članice** odzivajo na različne načine. Nekateri organi so se odločili, da bodo zmanjšali število svojih programov javno-zasebnih partnerstev ali programe začasno ustavili. Drugi pa sprejemajo podporne ukrepe, in sicer od **državnih poroštenih shem** v Franciji, Belgiji in na Portugalskem, pa vse do novih **instrumentov financiranja za javni sektor**, uvedenih v Združenem kraljestvu, Nemčiji in Franciji. Poleg tega več javnih organov trenutno **spreminja upravljanje postopka za oddajo javnih naročil** za projekte javno-zasebnih partnerstev ali poenostavlja nacionalna pravila in prakse na področju javnega naročanja, ki pogosto presegajo minimalne postopkovne zahteve, ki jih določajo pravila Skupnosti na tem področju. Ta razvoj kaže na zavezanost vlad, da bi javno-zasebna partnerstva imela pomembnejšo vlogo pri naložbah, vlogo, ki bo postala še pomembnejša, saj bodo javne finance v bližnji prihodnosti še naprej pod pritiskom³⁰.

Omejen dostop do financiranja lahko vpliva tudi na učinkovitost in obseg konkurence v okviru **postopka za oddajo javnih naročil**. Dejstvo, da bančne zmogljivosti na trgu ne zadostujejo, da bi podprle dve ali več ponudb, ki se financirajo v celoti, in da banke niso pripravljene prevzeti obveznosti bistveno pred podpisom pogodbe, znatno vpliva na javno naročanje. Vprašanje je torej, kako zagotoviti, da se posli vseeno sklenejo in da javni sektor izbere najboljšo ponudbo, ne da bi kršil pravila s področja javnih naročil. Komisija bo proučila načine za odpravo teh težav (poglavje 5).

Na ravni EU je bila na zasedanju Evropskega sveta 11. in 12. decembra 2008³¹ podprta uporaba hitrih postopkov v letih 2009 in 2010, priznane pa so bile tudi trenutne izredne gospodarske razmere in potreba po pospešeni javni porabi med krizo³².

Komisija je prav tako vzpostavila „začasni okvir Skupnosti za **ukrepe državnih pomoči** v podporo dostopu do financiranja“³³, ki vsebuje več določb, ki se nanašajo na javno-zasebna partnerstva. Okvir zagotavlja prilagodljiv dopolnilni instrument, ki državam članicam omogoča, da posredujejo v primerih, ko splošni ukrepi, posredovanja v skladu s tržnimi pogoji in posredovanja v okviru običajnih pravil o državnih pomočeh ne zadostujejo za odziv na izredne razmere, ki jih je ustvarila kriza.

4.2. Izzivi, povezani s kompleksnimi modeli naročil, kot so javno-zasebna partnerstva

Obstaja več težav, povezanih z vzpostavitvijo javno-zasebnih partnerstev, ki jih je treba obravnavati v širšem okviru:

- Javno-zasebna partnerstva lahko potrebujejo znatna razpoložljiva sredstva v fazi priprave in zbiranja predlogov ter pogosto vključujejo visoke transakcijske stroške.

²⁹ Roki dospelosti 7 do 10 let so zdaj tržni standard. V preteklosti roki dospelosti 25 do 30 let za velike infrastrukturne projekte niso bili nenavadni.

³⁰ Ukrepi za podporo javno-zasebnim partnerstvom bi lahko pomenili državno pomoč, ki jo je treba priglasiti Komisiji.

³¹ Točka 11, alinea 8.

³² IP/08/2040 z dne 19. decembra 2008.

³³ UL C 83, 7.4.2009, str. 1.

- Za javno-zasebna partnerstva je potrebna **vrsta posebnih znanj v okviru javnega sektorja**, ki se nanašajo na pripravo, sklenitev in upravljanje pogodb. Zaradi številnih kompleksnih finančnih shem, ki se zahtevajo za javno-zasebna partnerstva, ter ustreznega pomanjkanja strokovnega znanja in izkušenj v takih zadevah je sposobnost javnega sektorja, da predloži kakovostna javno-zasebna partnerstva, omejena. Usposabljanje in pomoč sta zato nujna za pridobitev potrebnega znanja za temeljito pripravo projektov javno-zasebnih partnerstev.
- Države članice lahko javno-zasebna partnerstva, ki vključujejo **finančna sredstva Skupnosti**, kratkoročno obravnavajo manj ugodno kot financiranja, dodeljena za tradicionalno razpisane in izvedene projekte. Običajno se dolgoročne koristi potencialnega povečanja učinkovitosti zaradi sodelovanja zasebnega sektorja pozabijo, ker je izpolnjevanje zahtev postopkov EU nujnejše. Poleg tega je treba zagotoviti, da se pri dodeljevanju sredstev EU za naložbene projekte **javno in zasebno upravljanje** javne infrastrukture in storitev **obravnavata na enak način**. Zato je treba pregledati veljavna pravila in prakse, da se zagotovi nediskriminatorno dodeljevanje sredstev za naložbene projekte, v katerih sodeluje zasebni sektor.
- Pri javno-zasebnih partnerstvih sta potrebni **dolgoročna zavezanost države in politična volja** za izvedbo naložb v velike projekte skupaj z zasebnim sektorjem. Možnost **prihodnjih sprememb politike** na različnih regulativnih področjih (okolje, avtonomija lokalnih organov, davčna politika, gospodarska politika) lahko povzroči negotovost postopkov javnega naročanja in povečanje stroškov.
- Zasnovati je treba uspešna javno-zasebna partnerstva, ki bodo zasebnim partnerjem omogočila, da ustvarijo dohodek, sorazmeren s tveganji, ki jih prevzemajo. Ker si zasebni in javni partnerji tveganja delijo, bi moralo to veljati tudi za dohodke. Razpisni postopki morajo biti konkurenčni ter potrebujejo ustrezen regulativni in finančni okvir na nacionalni ravni. Javni subjekti bi morali imeti dovolj prožnosti glede vrst sporazumov, ki jih lahko sklenejo, in še naprej imeti možnost oddaje naročila glede na najugodnejšo ponudbo, kar zagotavlja optimalno delitev tveganj med zasebnim in javnim sektorjem.

4.3. Posebni izzivi skupnih tehnoloških pobud

Na področju raziskav so javno-zasebna partnerstva usmerjena v usklajevanje javnih in zasebnih naložb za ustvarjanje novega znanja in tehnoloških dosežkov. Rezultati so zato manj predvidljivi in oprijemljivi kot pri javnih naročilih za infrastrukturo in storitve, ampak potencialno zelo veliki.

Prvih pet skupnih tehnoloških pobud je bilo ustanovljenih v obliki „organov Skupnosti“ v skladu s členom 185 finančne uredbe, ob upoštevanju pravil in postopkov, kot so okvirna finančna uredba organov Skupnosti, Kadrovski predpisi in Protokol o privilegijih in imunitetah, ki so bili zasnovani, da bi čim bolj zmanjšali tveganja za evropska javna sredstva, ne pa da bi pospeševali sovlaganja z zasebnimi partnerji v raziskave na hitro se razvijajočih trgih. Te skupne tehnološke pobude bodo kmalu začele delovati samostojno in v novem instrumentu se upošteva potreba, ki jo je poudarila skupnost za industrijske raziskave. Poleg tega partnerji menijo, da bi se lahko instrument izvajal učinkoviteje, če bi bili organizacijski in operativni postopki poenostavljeni, pravni in upravni okvir pa bolje prilagojena javno-zasebnim partnerstvom, ki delujejo blizu trgu.

Ta vprašanja bi bilo treba ustrezno obravnavati, da bi obstoječe skupne tehnološke pobude izpolnile svoje obljube in ne bi ovirale zanimanja zasebnega sektorja za nove skupne tehnološke pobude na področjih, na katerih so javno-zasebna partnerstva nujna. Komisija zato namerava proučiti alternativne modele, ki bi lahko zagotovili bolj racionalizirani postopek za vzpostavitev in izvajanje javno-zasebnih partnerstev na področju evropskih raziskav. Na podlagi prvih izkušenj, pridobljenih na področju skupnih tehnoloških pobud, in ob upoštevanju vzpostavitve novih dolgoročnih javno-zasebnih partnerstev bo Komisija proučila vse možnosti, predvidene v okviru pregleda pravnega okvira in finančnih pravil (ter operativnih postopkov), da bi se zagotovil preprost in stroškovno učinkovit model, ki bi temeljil na vzajemnem razumevanju, resničnem partnerstvu in delitvi tveganj.

Poleg tega lahko glavni programi EU na področju raziskav in inovacij (sedmi okvirni program, okvirni program za konkurenčnost in inovativnost) neposredno prispevajo k javno-zasebnim partnerstvom samo z donacijami ali na podlagi javnih razpisov. To je omejitev, pri kateri bi bila najuspešnejša oblika sodelovanja naložba. Da bi Komisija izboljšala naložbe v inovacije, bo proučila možnosti, ki bi javno-zasebnim partnerstvom omogočile sprejetje naložbenih odločitev, ki vključujejo sredstva Skupnosti.

5. POT NAPREJ: KAJ JE TREBA STORITI?

Da bi javno-zasebna partnerstva v celoti izkoristila svoj potencial kot sredstvo za spodbujanje oživitve gospodarstva, zagotavljanje trajnosti, konkurenčnosti in visokokakovostnih javnih storitev za prihodnost, pa tudi ohranjanje visokih okoljskih standardov, namerava Komisija vzpostaviti **učinkovit okvir, ki bi podpiral sodelovanje** med javnim in zasebnim sektorjem. Na podlagi dialoga z vsemi zadevnimi udeleženci v okviru skupine za javno-zasebna partnerstva, ki jo bo ustanovila Komisija, se bodo z **vrsto ukrepov** dopolnili ukrepi držav članic za odpravo ovir, ki preprečujejo razvijanje javno-zasebnih partnerstev, in za spodbujanje njihove uporabe. Ti predlagani ukrepi se bodo na eni strani osredotočali na instrumente in regulativni okvir Skupnosti, na drugi strani pa na okrepljene ukrepe za izboljšanje dostopa do financiranja pobud javno-zasebnih partnerstev in povečanje vloge EIB pri financiranju projektov bistvenega pomena. Dokončno odločitev o uporabi javno-zasebnih partnerstev sprejme javni organ zadevne države članice; države članice po potrebi pregledajo nacionalni okvir, ki bo omogočal uporabo javno-zasebnih partnerstev. Komisija bo:

1. izboljšala **dostop javno-zasebnih partnerstev do financiranja**:

- z okrepitevijo in razširitvijo področja uporabe instrumentov Skupnosti, ki so trenutno na voljo za zagotavljanje podpore javno-zasebnim partnerstvom, kot so instrument za posojilna jamstva za projekte vseevropskega prometnega omrežja in evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva ter druge pobude, ki niso posebej namenjene shemam javno-zasebnih partnerstev, vendar lahko kljub temu podpirajo izvajanje projektov javno-zasebnih partnerstev (JASPERS, JESSICA, sklad za financiranje na osnovi delitve tveganja, sklad Marguerite),
- z usklajenim sodelovanjem z **Evropsko investicijsko banko**, da se proučijo možni načini za povečanje udeležbe navedene banke pri financiranju infrastrukture EU, zlasti glede ključnih pobud v okviru EU, ki imajo socialno-ekonomsko in evropsko dodano vrednost (npr. čezmejni projekti, okolju prijazne pobude itd.). EIB bi bilo treba podpirati tudi v njenih prizadevanjih, da se v celoti izkoristijo številni instrumenti, ki so na voljo za javno-zasebna partnerstva, in javno-zasebna partnerstva vključijo med glavne cilje EIB.

Poleg tega je EIB pozvana k nadaljnjemu razvoju in izvajanju jamstvenih instrumentov za lažje financiranje javno-zasebnih partnerstev, in sicer s spodbujanjem vloge kapitalskih trgov, institucionalnih vlagateljev in javnega sektorja kot ponudnikov likvidnosti za sheme javno-zasebnih partnerstev;

2. olajšala vzpostavljanje javno-zasebnih partnerstev prek **oddaje javnih naročil za javno-zasebna partnerstva**:

- s proučitvijo učinka, ki ga je odziv Skupnosti na krizo imel na razpoložljivost finančnih sredstev za naložbe v infrastrukturo, vključno s potrebo po prilagoditvi programov in postopkov za oddajo javnih naročil, da se upošteva omejen dostop do financiranja,
- z zaključitvijo ocene učinka, ki poteka, in drugih pripravljanih del, da se prouči možnost predložitve zakonodajnega predloga na področju **koncesij** v letu 2010;

3. zagotovila **ustrezno obravnavo dolga in primanjkljaja, povezanega z javno-zasebnimi partnerstvi**:

- s proučitvijo vpliva revidiranih finančnih dogovorov na bilančno obravnavo sredstev javno-zasebnih partnerstev in objavo pojasnil v zvezi z obstoječo računovodsko obravnavo pogodb javno-zasebnih partnerstev v nacionalnih računih,
- z objavo smernic o računovodski obravnavi jamstev, danih v okviru shem javno-zasebnih partnerstev,
- z nadaljnjim dajanjem jasnih nasvetov državam članicam, ki to zahtevajo, o statističnem prikazovanju posameznih pogodb javno-zasebnih partnerstev;

4. izboljšala **obveščanje ter razširjala ustrezno strokovno znanje in izkušnje**:

- z objavo smernic o pravnih in metodoloških vprašanjih, ki se nanašajo na združitev sredstev EU z javno-zasebnimi partnerstvi, zlasti v okviru pobude JASPERS, da se olajša in poveča uporaba javno-zasebnih partnerstev v strukturnih skladih. Objavljene bodo tudi **smernice o uporabi javno-zasebnih partnerstev** za preprostejše oblike javno-zasebnih partnerstev, kot so pogodbe Design-Build-Operate (načrtuj–izgradi–izvedi),
- razvijati je treba **pilotne projekte javno-zasebnih partnerstev**, ki bi se lahko uporabljali kot primeri najboljših praks, dobrega upravljanja in rešitev ter se vzpostavili na širši ravni z uporabo elementov tehnične pomoči ustreznih programov financiranja.
- s sodelovanjem z evropskim strokovnim centrom za javno-zasebna partnerstva za opredelitev sredstev, s katerimi bi se izboljšala **dolgoročna podpora** tistim državam članicam, ki skušajo z javno-zasebnimi partnerstvi optimizirati uporabo strukturnih skladov in kohezijskega sklada kot elementov naložbenih programov. Evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva bi moral biti okrepljen ter postati platforma za izmenjavo informacij in najboljših praks ter delovati kot kontaktna točka za evropsko mrežo nacionalnih organov, vzpostavljenih za podporo javno-zasebnim partnerstvom. Prav tako lahko dopolnjuje vlogo pobude JASPERS in Komisije, ki obe podpirata individualne vloge za donacije in projekte. Proučene bodo možnosti za spodbujanje **boljše priprave projektov in načrtovanje projektov, ki bodo bolj prilagojeni** za udeležbo zasebnega sektorja,

- z razširjanjem **dobrih praks** v sodelovanju z evropskim strokovnim centrom za javno-zasebna partnerstva, da se povečajo upravljaljske zmogljivosti javnega sektorja in znižajo stroški, povezani z javno-zasebnimi partnerstvi. Evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva je na primer izdelal analizo potencialnih sanacijskih ukrepov za podporo pobudam javno-zasebnih partnerstev v trenutnih razmerah na finančnih trgih³⁴.
- s sodelovanjem z državami članicami, da se v okviru izvajanja evropskega načrta za oživitve gospodarstva v nacionalnih zakonodajah **opredelijo določbe, ki preprečujejo ali ovirajo vzpostavitev javno-zasebnih partnerstev**. Če so v projekt vključena sredstva EU, je treba zagotoviti, da se sredstva za naložbene projekte dodeljujejo brez diskriminacije glede na upravljavca projekta, pa naj je zasebni ali javni. Komisija bo skupaj z državami članicami proučila pravila in prakse na ravni EU in nacionalni ravni ter do konca leta 2010 predstavila svoje ugotovitve, ki jim bo po potrebi priložila predloge za spremembe;

5. obravnavala posebne izzive skupnih tehnoloških pobud in financiranja inovacij:

- z zagotovitvijo čimprejšnje samostojnosti obstoječih skupnih tehnoloških pobud in proučevanjem pridobljenih izkušenj, pa tudi možnosti za racionalizacijo pravnega in upravnega okvira za skupne tehnološke pobude. Cilj naj bi bil, da se ob zagotavljanju zaščite finančnih interesov EU vzpostavi ustrezno ravnovesje med nadzorom in tveganjem ter zagotovi zadostna prilagodljivost, da se omogoči učinkovito partnerstvo z zasebnimi akterji in zaščitijo finančni interesi EU na podlagi pravične porazdelitve stroškov in koristi,
- s sprejetjem strateške perspektive z voditelji skupnih tehnoloških pobud in drugimi udeleženci, da se opredelijo posebne ovire in načini, kako jih najbolje odpraviti, tudi tako, da se po potrebi spremenijo predpisi Skupnosti, ki te pobude urejajo, kot je na primer finančna uredba. V prihodnjih mesecih bo predstavljeno poročilo, ki bo vključevalo priporočila o politiki. Na podlagi priporočil iz tega poročila bo Komisija predlagala **nov okvir za skupne tehnološke pobude**, ki bi lahko temeljil na organih zasebnega prava. Ta novi okvir se bo upošteval pri reviziji finančne uredbe, ki bo predložena v prvi polovici leta 2010.
- s proučevanjem v sodelovanju s skupino EIB in drugimi udeleženci, kako se lahko finančni instrumenti okrepijo, da se izboljša financiranje inovacij. S temi dejavnostmi naj bi se proučilo tudi, ali se lahko olajša udeležba EU v organih zasebnega prava in kako jo olajšati, da uresničimo cilje na področju inovacijske politike. Rezultati teh dejavnosti bi se lahko vključili v predloge Komisije za novo inovacijsko politiko, ki naj bi bili predloženi v začetku leta 2010, in bili po potrebi upoštevani v prihodnji reviziji finančne uredbe.

Komisija bo rezultate teh pobud, usmerjenih v izboljšanje okvira EU za javno-zasebna partnerstva, pregledala pred koncem leta 2011 in po potrebi predlagala nove pobude.

6. SKLEPNA UGOTOVITEV

Razvijanje javno-zasebnih partnerstev v instrument je vse bolj zapleteno, ker finančna in gospodarska kriza negativno vpliva na sposobnost javnih organov, da sprostijo ustrezna finančna sredstva in dodelijo sredstva pomembnim politikam in posebnim projektom.

³⁴ Prim. „The financial Crisis and the PPP market, potential remedial actions“, Evropski strokovni center za javno-zasebna partnerstva, avgust 2009, na voljo na www.eib.org/epec.

Zanimanje javnega sektorja za inovativne instrumente financiranja je vse večje in enako velja za politično voljo, da se ustvarijo pogoji za učinkovitejše izvajanje infrastrukturnih projektov v prometnem, družbenem, energetskem ali okoljskem sektorju. Po drugi strani pa bi lahko zanimanje zasebnega sektorja za vzpostavitev javno-zasebnih partnerstev omejevali obstoječi regulativni okvir in nove gospodarske omejitve, pa tudi drugi starejši osnovni dejavniki, kot so omejitve zmogljivosti javnega sektorja za izvajanje programov javno-zasebnih partnerstev v več delih Evrope. Da se zagotovi nadaljnja dolgoročna vloga javno-zasebnih partnerstev, je treba v letu 2010 izvesti zlasti pet ključnih ukrepov:

- Komisija bo **ustanovila skupino za javno-zasebna partnerstva** in vse zainteresirane strani pozvala k razpravi o pomislekih in nadaljnjih zamislih v zvezi z javno-zasebnimi partnerstvi. Po potrebi bo objavila smernice za pomoč državam članicam za zmanjšanje upravnega bremena in zamud pri izvajanju javno-zasebnih partnerstev: v tem okviru bo proučila ukrepe, ki se lahko sprejmejo za olajšanje in pospešitev izdaje gradbenih dovoljenj za projekte javno-zasebnih partnerstev.
- Komisija bo sodelovala z EIB za **povečanje finančnih sredstev, ki so na voljo za javno-zasebna partnerstva**, in sicer s preusmeritvijo obstoječih instrumentov Skupnosti in oblikovanjem instrumentov za financiranje javno-zasebnih partnerstev na ključnih področjih politike.
- Komisija bo pregledala ustrezna pravila in prakse, da bo **zagotovila, da se v primeru sofinanciranja Skupnosti javna sredstva dodeljujejo brez diskriminacije** glede na upravljavca projekta, pa naj je zasebni ali javni. Po potrebi bo pripravila predloge za spremembe.
- Komisija bo predlagala **učinkovitejši okvir za inovacije, vključno z možnostjo udeležbe EU v organih zasebnega prava in njenega neposrednega vlaganja v posebne projekte**.
- Komisija bo na podlagi ocene učinka, ki poteka, proučila možnosti za predložitev predloga za **zakonodajni instrument o koncesijah**.

Cilj zgoraj navedenih ukrepov je vzpostavitev okvira Skupnosti za podporo javno-zasebnim partnerstvom, ki bodo izpolnjevala potrebe državljanov, spodbujanje uresničevanja ciljev Skupnosti z analizo možnega prihodnjega razvoja in zagotovitev, da bo dejanska vzpostavitev teh partnerstev izpolnila te potrebe.