

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Kolar

Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Kolar

Mentor: red. prof. dr. Rado Bohinc
Somentorica: izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik

Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

To diplomsko delo posvečam staršem, ki so mi omogočili študij in me vzpodbujali skozi vsa študijska leta, življenjskemu sopotniku, ki me je nenehno bodril in opogumljal, ter hčerki, ki je luč mojega življenja in glavni motiv k dokončanju študija. Zahvaljujem se tudi mentorju dr. Radu Bohincu in somentorici dr. Ireni Bačlija Brajnik za vse usmeritve in konstruktivne pripombe med pisanjem mojega diplomskega dela.

Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo

Fenomen e-uprave se je pojavil konec devetdesetih let dvajsetega stoletja kot neposredna posledica nastanka in razvoja interneta in predstavlja prelom v odnosih med upravno stroko in tehnološkimi spremembami. E-uprava in e-upravljanje sta se pojavila kot velika iniciativa po reformi upravljanja na vseh ravneh z namenom izboljšanja produktivnosti upravljanja in kvalitete storitev. Žal je implementacija e-uprave v mnogih državah v razvoju ovirana s strani dejavnikov, kot so pomanjkanje finančnih in kadrovskih virov, pomanjkanje politične volje, digitalni razkorak itd. Javno-zasebna partnerstva (JZP) so se pojavila kot alternativna rešitev temu problemu, saj omogočajo zadostna finančna sredstva in znanje s strani zasebnega sektorja. Diplomsko delo analizira ključne ovire implementacije e-uprave v državah v razvoju in predstavlja JZP za e-upravo kot poslovni model za izboljšanje storitev e-uprave. Obstajajo številne dobre prakse, predvsem azijski primeri, kot so E-seva, Andhra Pradesh, Bangalore One itd., ki kažejo da JZP pripomorejo k izboljšanju storitev e-uprave. Diplomsko delo odpira tudi vprašanje glede izzivov pri implementaciji e-uprave v Sloveniji in možnosti za sklepanje JZP za e-upravo, pri čemer me je zanimalo, ali tovrstna partnerstva pri nas že obstajajo v praksi.

Ključne besede: elektronska uprava, digitalni razkorak, javno-zasebno partnerstvo, javno-zasebno partnerstvo za e-upravo.

Public-private partnership for e-government

The phenomenon of e-government has emerged at the end of nineties as a direct result of creation and development of the Internet and represents a change in relations between administrative profession and technology. E-government and e-governance have emerged as a major initiative to reform the governance at all levels in order to improve productivity and quality of management services. Unfortunately, the implementation of e-government in many developing countries is impeded by factors, such as lack of financial and human resources, lack of political will, the digital divide, etc. Public-private partnerships (PPPs) have emerged as alternative solution to this problem, thereby enabling adequate financial resources and expertise of the private sector. The thesis analyzes key obstacles that affect e-government implementation in developing countries and represents e-government PPPs as a business model to improve e-government services. There is a multitude of good practices, especially Asian examples, such as the E-seva, Andhra Pradesh, Bangalore One, etc., showing that PPPs help to improve e-government services. The thesis also raises question about challenges in e-government implementation in Slovenia and potential for e-government PPPs creation, where I was interested in whether such partnerships already exist in practice.

Key words: electronic government, digital gap, public-private partnership, e-government public-private partnership.

KAZALO

1	Uvod.....	10
1.1	Vsebinska opredelitev problema, namen in cilji proučevanja.....	10
1.2	Hipoteze.....	12
1.3	Struktura diplomske naloge.....	12
1.4	Raziskovalne metode in tehnike.....	13
2	Temeljni teoretski pojmi	15
2.1	Reforma javne (državne) uprave	15
2.2	Elektronska uprava (e-uprava)	17
2.2.1	Merjenje razvoja e-uprave.....	19
2.2.2	Razvojne stopnje e-uprave	20
2.2.3	Dejavniki, ki vplivajo na implementacijo e-uprave	22
2.2.4	E-uprava in države v razvoju	24
2.3	Digitalni razkorak.....	26
2.3.1	Vpliv digitalnega razkoraka na e-upravo	28
2.4	Javno-zasebno partnerstvo.....	29
2.4.1	Splošno o partnerstvu in opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo.....	29
2.4.2	Vloga in pomen javno-zasebnega sodelovanja	32
2.4.3	Prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva.....	33
2.4.4	Oblike javno-zasebnih partnerstev po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)	34
2.4.5	Primerjalno-pravni pregled oblik javno-zasebnega partnerstva....	36
2.5	JZP za e-upravo (ang. e-Government PPPs)	41
2.5.1	Razlogi in prednosti uvajanja JZP za e-upravo.....	45
2.5.2	Izzivi JZP za e-upravo.....	48
2.5.3	Pogoji za uspešno oblikovanje in implementacijo JZP za e-upravo	48
2.5.4	Prevladujoči modeli javno-zasebnih partnerstev za e-upravo.....	50
3	Trendi e-uprav.....	51
4	Digitalni razkorak med razvitimi državami in državami v razvoju	54
4.1.1	Povezanost IDI indikatorjev s prihodki držav.....	58
4.1.2	Vpliv javno-zasebnega partnerstva na digitalni razkorak	60
5	JZP za e-upravo v državah v razvoju s primeri dobrih praks	62

5.1	Primer Indije kot dobre prakse	63
5.1.1	Razvitost e-uprave.....	63
5.1.2	Izzivi za implementacijo e-uprave	65
5.1.3	E-seva.....	66
5.1.4	Bangalore One.....	67
5.1.5	Bhoomi.....	67
5.1.6	Projekt MCA21	69
5.1.7	Projekt e-javnega naročanja vlade Andhra Pradesh.....	69
6	E-eprava in JZP za e-upravo v Sloveniji	71
6.1	Razvitost e-uprave	71
6.2	Izzivi za implementacijo e-uprave.....	72
6.2.1	Finančna sredstva	73
6.2.2	Pomanjkanje ustreznih kadrov	74
6.2.3	Pravna ureditev in institucionalizacija JZP v Sloveniji.....	75
6.3	JZP za e-upravo v dokumentih	76
6.3.1	Dokumenti na ravni EU	77
6.4	JZP pri projektih slovenske e-uprave v praksi	78
6.5	Predlog možnega javno-zasebnega sodelovanja pri projektih slovenske e-uprave.....	81
7	Testiranje hipotez.....	84
7.1	Testiranje 1. hipoteze.....	85
7.2	Testiranje 2. hipoteze.....	87
7.3	Testiranje 3. hipoteze.....	89
8	Sinteza raziskovalnih rezultatov in sklepne ugotovitve.....	91
9	Literatura.....	100
	Prilogi	112
	Priloga A: Intervju: Matej Čepeljnik	112
	Priloga B: Anketni vprašalnik.....	114

Kazalo slik

Slika 2.1: Razdelitev oblik razmerja sodelovanja javno-zasebnega partnerstva po ZJZP	35
Slika 2.2: Tipi javno-zasebnih dogovorov po predlogu Svetovne banke.....	41

Slika 3.1: Razvitost e-uprav glede na indeks EGDI po posameznih geografskih regijah.....	53
Slika 4.1: IDI glede na razvite države in države v razvoju	56
Slika 4.2: Podindeks dostop do IKT glede na razvitost držav	57
Slika 4.3: Podindeks uporaba IKT glede na razvitost držav	57
Slika 4.4: IDI podindeks veščine glede na raven razvitosti držav	58
Slika 4.5: IDI indeks in BND na prebivalca	59
Slika 4.6: IDI in BND na prebivalca glede na svetovne regije	59
Slika 5.1: EGDI indeks za državo Indijo	64
Slika 6.1: Prikaz povečevanja razkoraka med potrebnimi in dejanskimi proračunskimi sredstvi za informatizacijo javnih storitev	73

SEZNAM KRATIC

JZP – javno-zasebno partnerstvo
IT – informacijska tehnologija
IKT - informacijsko-komunikacijska tehnologija
ZJZP – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
EU – Evropska unija
BND – bruto nacionalni dohodek
NJM – novi javni menedžment
SREP – Strategija razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc
SEP – Strategija e-uprave
MJU – Ministrstvo za javno upravo
EESO – Evropski ekonomsko-socialni odbor
MDGs – ang. Millenium Development Goals
NUJS – novo upravljanje novega sektorja
PPI – ang. Private Participation in Infrastructure
G2C – ang. Government-to Citizen
G2N – ang. Government-to-Nonprofit
G2B – ang. Government-to-Business
G2G – ang. Government-to-Government
CRP – centralni register prebivalstva
RPE – register prostorskih enot
ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
OECD – ang. Organisation for Economic Co-operation and Development
BOT – ang. build-operate-transfer
BT – ang. build-transfer
BOR – ang. build-operate-renewal
BRT/BLT – ang. build-rent-(lease)-transfer
BOOT – ang. build-own-operate-transfer
BLOT – ang. build-lease-operate-transfer
ROO – ang. rehabilitate-own-operate
DBFO – ang. design-built-finance-operate
BOO – ang. build-own-operate
DCMF – ang. design-construct-manage-finance
DBOT – ang. design-built-operate-transfer
DBO – ang. design-built-operate

EGDI – ang. E-government development index
OSI – ang. Online service index
TII – ang. Telecommunication infrastructure index
HCI – ang. Human Capital index
ICT – information and communications technology
IDI – ang. ICT development index
ITU – ang. International Telecommunication Union
CIS – ang. Commonwealth of Independent States
PPP – ang. public-private partnership
PPIAF – ang. Public-Private Infrastructure Advisory Facility
ICI – ang. information and communication infrastructure
MIGA – ang. Multilateral Investment Guarantee Agency
BDP – bruto domači proizvod
TWINS – ang. Twin Cities Integrated Network Systems
UNESCO – ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
LMIC – ang. lower middle income countries
NIC – ang. National Informatics Center
MCA – ang. Ministry of Company Affairs
TCS – ang. Tata Consultancy Services
SLA – ang. Service level agreement
ASP – ang. application service provider
C1 – ang. Commerce-One
SRITES – Strategija razvoja informacijske tehnologije in elektronskih storitev
ZGJS – Zakon o gospodarskih javnih službah
EESO – Evropski ekonomsko socialni odbor
UNDP – ang. United Nations Development Programme
EFII – ang. European Future Internet Initiative
INFODEV – ang. Information for Development Program
ZDA – Združene države Amerike

1 Uvod

1.1 Vsebinska opredelitev problema, namen in cilji proučevanja

V današnji hitri globalizaciji svetovnega gospodarstva se države po svetu zavedajo velikega pomena, ki ga ima informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT) na človeški razvoj (Kaliannan in drugi 2010). IKT se v globalni agendi nahaja v samem vrhu, saj spreminja naša vsakdanja življenja (Dybkjaer v Sutcliffe 2003, 67). Odpira nova obzorja v smislu priložnosti za razvoj, različni narodi in člani družbe pa lahko dostopijo do njenih prednosti (Sharma in Seth 2011, 194). Po drugi strani pa IKT ustvarja tudi vrzeli med ekonomsko privilegiranimi in deprivilegiranimi ljudmi. Te vrzeli predstavljajo grožnjo po izključitvi tistim državam, ki ne ukrepajo, same niso zmožne ukrepati ali pa ne pridobijo za to potrebne pomoči (Dybkjaer v Sutcliffe 2003, 67).

E-uprava in e-upravljanje¹ sta se pojavila kot velika iniciativa po reformi novega upravljanja javnega sektorja na vseh ravneh z namenom izboljšanja produktivnosti upravljanja in kvalitete storitev (Sharma 2007, 203). V okviru razvojnih ciljev tisočletja (The Millennium Development Goals ali krajše MDGs), ki so jih postavili svetovni voditelji pred več kot desetimi leti, je e-uprava močno orodje za človekov razvoj in je bistvenega pomena za doseganje tega (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja, 1–3). Vlade po vsem svetu se tega zavedajo in imajo vedno večja pričakovanja o tem, da lahko sprejem in uporaba aplikacij e-uprave izboljšata učinkovitost, uspešnost, odgovornost in transparentnost zagotavljanja storitev za državljane, hkrati pa tudi izboljša aktivno

¹ Pojma e-uprava in e-upravljanje se medseboj razlikujeta. Pojem e-upravljanje po definiciji UNESC-a (2002, 4) predstavlja uporabo IKT s strani javnega sektorja s ciljem izboljšati zagotavljanje informacij in storitev, vzpodbujati sodelovanje državljanov v odločevalskem procesu in oblikovati bolj odgovorno, učinkovito ter transparentno vlado. Pojem e-upravljanje je širši od pojma e-uprava in je po Orihuela in Obi (2007, 28) rezultat razvoja načina, kako država komunicira s svojimi državljani in je del širše tematike, ki se ukvarja s celotnim spektrom odnosov ter omrežij znotraj vlade glede uporabe IKT. E-uprava pa se po njunem mnenju nanaša na uporabo IKT kot orodje, s katerim lahko država komunicira s svojimi državljani in vladne službe med seboj.

participacijo državljanov v odločevalskem procesu (Karokola in Yngström 2009, 2). Žal pa je implementacija e-uprave v mnogih državah v razvoju ovirana s strani dejavnikov, kot so pomanjkanje finančnih virov, pomanjkanje ustreznih kadrov, pomanjkanje politične volje in korupcija; tukaj so še kulturni in vsebinski izzivi, kot so digitalni razkorak in jezikovni vmesniki itd. Koristi e-uprave so za države v razvoju velike, vendar pa pomanjkanje finančnih sredstev in potrebnih veščin znotraj uprave ovira implementacijo elektronske uprave v večini držav v razvoju (Sharma 2007, 205). Javno-zasebno partnerstvo, kateremu bom v diplomski nalogi namenila največ pozornosti, predstavlja eno izmed alternativnih rešitev navedenemu problemu. V preteklih nekaj desetletjih se vlade v luči proračunskih izzivov vedno bolj obračajo na javno-zasebna partnerstva kot sredstvo za financiranje, ohranjanje infrastrukture in zagotavljanje javnih storitev, pred kratkim pa se je ta trend razširil še na področje e-uprave (Kalianan in drugi 2010, 208). Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je hitro naraščajoč poslovni model e-upravnih projektov za njihovo trajnost in izboljšanje ekonomskega položaja (Sharma 2007, 205).

Namen diplomske naloge bo ugotoviti, s katerimi ovirami se soočajo države v razvoju pri implementaciji e-uprave in katera je tista alternativna rešitev, ki lahko pripomore k bolj uspešni implementaciji tega koncepta. Pri tem bom najprej preverila, kaj koncept e-uprava predstavlja in kakšno je stanje e-uprav v svetu. Namen diplomske naloge bo tudi ugotoviti, kaj predstavlja pojem digitalni razkorak in kakšen je ta razkorak med razvitimi državami ter državami v razvoju. V nadaljevanju bom problematiko implementacije e-uprav v državah v razvoju povezala še s pojmom javno-zasebno partnerstvo, kateremu bom v diplomski nalogi posvetila največ pozornosti. Zanimalo me bo predvsem, ali obstajajo dobre prakse javno-zasebnih partnerstev za e-upravo in katere so. Namen diplomske naloge bo na koncu tudi ugotoviti, s katerimi problemi pri implementaciji e-uprave se sooča Slovenija in ali so JZP za e-upravo možna tudi pri slovenskih projektih e-uprave, pri čemer bom najprej preverila, če tovrstna partnerstva že obstajajo v praksi.

1.2 Hipoteze

V diplomski nalogi mi bodo pri raziskovanju služile naslednje temeljne hipoteze:

Hipoteza 1: Koncept javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je bolj pogost v državah v razvoju.

Hipoteza 2: Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je orodje za uspešno implementacijo projektov e-uprave v državah v razvoju.

Hipoteza 3: Javno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja IKT in storitev pripomore k zmanjšanju digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju.

1.3 Struktura diplomske naloge

Diplomsko delo bo sestavljeno iz uvodnega dela, ki mu bo sledil teoretični in analitični del, na koncu pa še testiranje hipotez in zaključek.

V uvodnem poglavju bo predstavljena osnovna raziskovalna problematika, cilji, hipoteze, uporabljena metodologija in tehnike ter struktura diplomskega dela.

V teoretičnem delu bo na začetku predstavljen pojem reforma javne uprave, sledila bo e-uprava, kjer bom predstavila razvojne stopnje e-uprave, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na implementacijo e-uprave in vidik e-uprave v državah v razvoju. Predstavila bom tudi pojem digitalni razkorak in pojem javno-zasebno partnerstvo, pri katerem bom med drugim opisala tudi relativno nov koncept javno-zasebno partnerstvo za e-upravo. Ta del diplomske naloge temelji predvsem na relevantni strokovni literaturi in zakonodaji.

Teoretičnemu delu diplomske naloge bo sledil analitični del, sestavljen iz dveh sklopov. V *prvem sklopu* bom najprej analizirala trende e-uprav v svetu, v nadaljevanju pa se bom posebej osredotočila na temeljni dejavnik, ki predstavlja oviro pri implementaciji e-uprave, to je digitalni razkorak. Po analizi digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju se bom osredotočila na javno-zasebno partnerstvo. V tem delu diplomske naloge bom najprej skušala

ugotoviti, kakšno vlogo imajo javno-zasebna partnerstva pri implementaciji e-uprave v državah v razvoju, v nadaljevanju pa bom analizirala obstoječe primere dobrih praks javno-zasebnih partnerstev za e-upravo in v ta namen izbrala primer Indije. V nadaljevanju bom skušala tudi ugotoviti, ali so JZP za e-upravo možna tudi pri slovenskih projektih e-uprave, še prej pa bom analizirala stanje e-uprave v Sloveniji, s kakšnimi izzivi pri implementaciji se sooča Slovenija in se v nadaljevanju osredotočila še na obstoj javno-zasebnih partnerstev pri realizaciji projektov slovenske e-uprave. Na koncu tega dela diplomske naloge bom opisala tudi predlog možnega javno-zasebnega sodelovanja pri projektih e-uprave. V *drugem sklopu* analitičnega dela bo sledilo testiranje temeljnih hipotez. Podatke za analitični del diplomske naloge bom večinoma črpala iz aktualnih obstoječih študij in poročil, uporabila pa bom tudi bazo podatkov Združenih narodov (United Nations Public Administration Country Studies) in bazo PPI (Private Participation in Infrastructure Database). Za analizo obstoja javno-zasebnih partnerstev na področju slovenske e-uprave bom opravila družboslovni intervju z g. Matejem Čepeljnik, ki je zaposlen na Ministrstvu za finance, v Sektorju za upravljanje javnega premoženja. Za ta del diplomske naloge bom uporabila tudi vprašalnik v okviru spletne aplikacije 1ka, s pomočjo katerega bom skušala pridobiti podatke iz treh relevantnih ministrstev, in sicer s strani Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za finance in Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Direktorat za informacijsko družbo).

Na koncu diplomske naloge bo sledil še zaključek s sintezo temeljnih spoznanj in odgovori na temeljna raziskovalna vprašanja.

1.4 Raziskovalne metode in tehnike

Za namene diplomskega dela bom uporabila različne metode in tehnike:

a) Analiza primarnih virov

Po Bučarju je analiza primarnih virov metoda neempiričnega raziskovanja – sem sodijo dokumenti, pogodbe, ustave, zakoni, podzakonski akti, zapisniki itd. (Bučar in drugi 2002, 23). Analiza primarnih virov mi bo služila pri pojasnitvi oblik javno-zasebnih partnerstev po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu

(ZJZP), pri primerjalno-pravnem pregledu oblik javno-zasebnega partnerstva, pri pregledu pravne ureditve in institucionalizacije JZP v Sloveniji in pravne ureditve v dokumentih na ravni EU.

b) Analiza sekundarnih virov

Sestavni del analize je po Bučarju tudi analiza sekundarnih virov – sem sodijo knjige, članki, raziskovalna poročila, študije itd. (Bučar in drugi 2002, 25). Z analizo sekundarnih virov bom podala teoretične osnove diplomske naloge. V ta namen bom tako za opis temeljnih teoretskih pojmov, kot so e-uprava, digitalni razkorak in JZP za e-upravo, uporabila zbornike, znanstvene monografije, članke v strokovnih in znanstvenih revijah itd. Precejšen vir podatkov pri opisu teoretskih pojmov, predvsem javno-zasebnega partnerstva za e-upravo, mi bo predstavljal tudi svetovni splet (strokovni, znanstveni članki, raziskovalne študije itd.).

Obstoječe spletne raziskovalne študije bom uporabila tudi v empiričnem delu diplomske naloge za analizo trendov e-uprav in analizo digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju.

c) Študija primera:

»Študija primera je splošen izraz za raziskovanje posameznika, skupine ali fenomena.« (Sturman v Starman 2013, 69). To je celovit opis posameznega primera in analiza slednjega (Starman 2013, 69). Študijo primera bom uporabila v empiričnem delu diplomske naloge za proučevanje stanja e-uprave in obstoječih praks JZP za e-upravo v državah v razvoju, kjer bom analizirala primer Indije kot dobre prakse.

d) Družboslovni intervju in anketa

V diplomski nalogi bom kot metodi zbiranja podatkov uporabila tudi družboslovni intervju in spletni anketni vprašalnik, ki mi bosta služila kot vir podatkov za proučevanje obstoječih praks JZP za e-upravo v Sloveniji. Intervju sem opravila z g. Matejem Čepeljnik, ki je zaposlen na Ministrstvu za finance, v Sektorju za upravljanje javnega premoženja. Z intervjujem sem želela ugotoviti, ali v

Sloveniji obstaja primer sklenjenega javno-zasebnega partnerstva pri projektih e-uprave in kateri so ti najpomembnejši primeri.

Ker sem intervju opravila v letu 2009, sem z namenom ponovne preveritve in pridobitve novih podatkov tudi s strani Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in šport (Direktorat za informacijsko družbo) pripravila še spletni anketni vprašalnik, ki sem ga preko elektronske pošte posredovala vsem prej omenjenim ministrstvom. Vprašanja so podobna vprašanjem intervjuja in so nekoliko razširjena. Na spletni vprašalnik je odgovorila le ena anonimna oseba s strani Ministrstva za javno upravo. S strani Ministrstva za finance sem prejela le kratek pisni odgovor preko elektronske pošte, s strani tretjega ministrstva pa nisem prejela nobenega odgovora.

Na tem mestu želim poudariti na določeno mero neodzivnosti s strani ministrstev, saj sem uspela pridobiti izpolnjeno anketo le s strani ene anonimne osebe, zaposlene na Ministrstvu za javno upravo. Zaradi tega sem skušala vzpostaviti še kontakt z zasebnimi akterji iz IT sektorja, vendar sem bila prav tako neuspešna.

2 Temeljni teoretski pojmi

2.1 Reforma javne (državne) uprave

Brezovšek in Haček (2002, 696) opredeljujeta reformo javne oz. državne uprave kot dolgoročen in kompleksen proces, ki je posledica hitrega družbenega razvoja, in zahteva nenehno prilagajanje, razvoj upravnih sistemov in vedno večjo učinkovitost pri izkoriščanju finančnih ter človeških virov. Razlogov za uvajanje reforme javne uprave je več. Schneider (v Stanonik 2000, 296–297) je opredelil naslednjih pet temeljnih trendov, ki opredeljujejo delovanje javne uprave in hkrati povzročajo tudi reformne procese: globalna konkurenca, deregulacija in privatizacija gospodarstva, tehnološka revolucija, vrednostne in demografske spremembe ljudi, presežek osnovnih dobrin in redistribucija svetovne produktivnosti ter proizvodnje. Spremembe oz. modernizacije javne uprave so se pojavile po vsem svetu, tako v razvitih kot nerazvitih državah, v katerih spreminjajo velikost, obseg, funkcijo, strukturo, učinkovitost in kulturo javne uprave. Vse te reforme se ukvarjajo s spremembo administriranja javne uprave v

smeri novega javnega menedžmenta (NJM). Gre za idejo, za katero velja prepričanje, da je potrebno in možno v delovanje državne uprave uvesti načela in pozitivne izkušnje menedžmenta privatnega sektorja (prav tam, 295–299). Tudi slovenska državna uprava je doživela vrsto sprememb oz. reform. Slovenija je spadala k državam v tranziciji, kjer je bila reforma javne uprave še posebej pomembna, saj države v tranziciji hitreje prehajajo posamezne razvojne stopnje. Pri tem je uspešnost prehoda v bolj učinkovito družbo odvisna od izhodiščne razvitosti države in razvitosti njenega okolja ter razumevanja razvojnih družbenih tokov na vseh področjih. Ključno podporo pri preobrazbi javne uprave predstavlja informacijska tehnologija, ki je pomemben katalizator sprememb in prinaša precejšnje prednosti pri povečanju produktivnosti in kvalitete storitev. Vendar se je potrebno hkrati tudi zavedati, da informacijska tehnologija ni magična formula za doseg vseh ciljev modernizacije upravnega sistema, temveč jo bo potrebno povezati tudi z organizacijskimi spremembami in s skupnimi cilji, pri tem pa zagotoviti cenovno racionalno tehnologijo ter stalno iti v korak z njenim razvojem (Trpin v Brezovšek 1997, 159–163).

V okviru NJM oz. NUJS² je zanimiv trend tudi *zbliževanje javnega in zasebnega sektorja*, kar je posledica njune soodvisnosti (Ferfila 2007, 137). Rus (v Ferfila 2007, 126) navaja nadaljnje zблиževanje javne in zasebne sfere, vendar ne v smislu popolne privatizacije organizacij, saj mora biti javni interes z mehanizmi javne kontrole in odgovornosti zagotovljen v vsakem primeru. Ferfila (prav tam, 126) omenja, da se v zadnjih letih v smislu združevanja sektorjev razvija *javno-zasebno partnerstvo*, ki v ožjem pomenu predstavlja formalne oblike povezovanja med sektorjema (npr. skupna vlaganja), v širšem pomenu pa sodelovanje z namenom doseganja skupnih ciljev, pri čemer identiteta in odgovornosti obeh sektorjev ostajajo v matičnem okviru. Ferfila (prav tam, 127) pojasnjuje, da kljub podjetniškim konceptom ostajajo javne organizacije javne oz. v javnem sektorju,

² Termin NJM (ang. NPM) oz. NUJS (t. i. »novo upravljanje javnega sektorja«) se v svetu uporablja različno, saj so se temeljna načela NUJS časovno in geografsko začela pojavljati in izvajati z določenim zamikom v različnem obsegu in na neenoten način. V začetku je šlo za pretirano poudarjanje učinkovitosti in ekonomičnosti, v 80. letih pa je pozornost prešla na področja finančnega, strateškega in kadrovskega menedžmenta z vpeljavo konkurence, uspešnosti, kvalitete in reorganizacije (Ferfila 2007, 137).

vezane s specifikami javnega prava (koncept javne lastnine) in da storitve javnega sektorja ne morejo postati tržno dostopne, zaradi nedoločljivosti njihove cene ter prisilne narave nekaterih. Javne storitve ostajajo v funkciji reševanja potreb posameznikov, ki ne morejo zagotavljati svojih eksistencialnih potreb zaradi slabše kupne moči. Čeprav se prestrukturiran javni sektor približuje organizacijskim oblikam zasebnega sektorja, še vedno ohranja javno naravo (prav tam). Po mnenju Rusa naj bi reforma upravljanja javnega sektorja privedla do zamenjave sistema, ki temelji na pravilih in hierarhiji s sistemom, ki temelji na pogodbenih razmerjih in tekmovalnosti. Eden izmed reformnih ciljev je *uvajanje tržne regulacije v javni sektor*, ki bi zmanjšalo sociopatološke značilnosti javne uprave, ki izvirajo iz monopolnega statusa javnih služb. Tradicionalne birokratske mehanizme je potrebno nadomestiti s tržnimi mehanizmi tako, da se privatizirajo državna podjetja in zavodi, ali pa tako, da se javne službe prenašajo na nedržavne organizacije in organe (Rus 2001, 82–83).

Med ciljna področja preobrazbe slovenske uprave spada uvajanje informacijske tehnologije oz. informatizacija³ državne uprave, katere temeljni cilj po Vintarju (2004, 5) je *vzpostavitev sistema elektronske uprave*, ki ga bom predstavila v nadaljevanju diplomske naloge.

2.2 Elektronska uprava (e-uprava)

Zaenkrat še ni enotne definicije e-uprave v globalnem in tudi slovenskem prostoru, saj gre za relativno nov pojem, ki se spreminja in tako imajo različni avtorji različno razumevanje tega pojma. Vlaj (2004, 15) pod pojmom e-uprava razume modernizacijo uprave v povezavi z elektronskim poslovanjem, uveljavitev

³ Koncept informatizacija predstavlja splošen in celovit proces uvedbe in uporabe informacijske tehnologije, ki ga v informacijski družbi po analogiji glede na njegov pomen lahko enačimo s procesom industrializacije industrijske družbe. Informatizacija poslovanja je usmerjena v zagotavljanje konkurenčne prednosti organizacij oz. v avtomatizacijo in optimizacijo izvajanja njenih poslovnih procesov. Vpliv procesa informatizacije, ki ga ima na poslovanje organizacije, je odvisen predvsem od možnosti, ki jih nudi informacijska tehnologija oz. od rezultatov organizacije, ki jih pridobi z uporabo tehnologije, ki je v nekem danem obdobju na voljo (Kovačič 1998, 47–48).

elektronskega poslovanja v upravi, prav tako pa med upravo, državljani in pravnimi osebami.

Pojem e-uprava ima ožji in širši pomen. V ožjem smislu lahko e-upravo razumemo kot elektronsko poslovanje v javni upravi na vseh ravneh (državni in lokalni) in v vseh vejah oblasti (zakonodajni, izvršilni in sodni oblasti) (Leben in Kunstelj 2004b, 7). V najširšem smislu pa Vintar (2004, 5) opredeljuje e-upravo kot upravo, katere celotno delovanje temelji na uporabi elektronskih dokumentov, e-poslovanja in interneta v njenem notranjem in zunanjem poslovanju, uvajanju novih organizacijskih in sistemskih rešitev ter novih modelov upravljanja.

E-uprava obsega naslednje 4 vidike poslovanja (Kunstelj v Vintar in Grad 2004, 16):

- poslovanje med upravo in državljani (ang. Government-to-Citizen oz. G2C)⁴,
- poslovanje med upravo in nevladnimi (neprofitnimi) organizacijami (ang. Government-to-Nonprofit oz. G2N)⁵,
- poslovanje med upravo in gospodarskimi subjekti (ang. Government-to-Business oz. G2B)⁶,
- poslovanje notranje poslovanje uprave, ki obsega poslovanje znotraj posameznih upravnih organov in institucij ter poslovanje med njimi (ang. Government-to-Government oz. G2G)⁷.

⁴ G2C: gre za storitve in rešitve za državljane, kot so: posredovanje različnih informacij v spletu, oddaja elektronskih vlog, oddaja dohodninske napovedi, plačevanje upravnih taks, e-volitve itd. (Kričej 2002, 33).

⁵ G2N: uprava zagotavlja informacije in komunikacijo neprofitnim organizacijam, političnim strankam, družbenim organizacijam itd. (Fang 2002, 7).

⁶ G2B: gre za storitve in rešitve za poslovne subjekte, kot so: zemljiška knjiga, zemljiški kataster, sodni register, e-Carina itd. (Ministrstvo za javno upravo 2006, 9).

⁷ G2G: v Sloveniji so bili izvedeni številni projekti za vzpostavitev povezav med državnimi organi, drugimi institucijami in njihovimi evidencami, na primer: povezava med informacijsko rešitvijo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Centrom Vlade RS za informatiko in Centralnim registrom prebivalstva – ZPIZ-CVI-CRP; povezava med evidencami Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Centrom Vlade RS za informatiko in Centralnim registrom

Za e-upravo je torej značilna intenzivna raba informacijske tehnologije (IT), ki omogoča večjo učinkovitost in transparentnost notranjega poslovanja uprave. Omogoča tudi nove in boljše načine komunikacije znotraj uprave in z uporabniki ter s tem prispeva k večji odprtosti in kakovosti storitev (prav tam). Tako je temeljni cilj e-uprave oblikovati storitve po meri njenih uporabnikov in ne na podlagi potreb in strukturiranosti uprave. IT ima tukaj pomembno vlogo, saj ponuja možnost, da se storitve oblikujejo ter ponudijo na nov način. Elektronski portali, ki v zadnjih letih veljajo za enega najpomembnejših razvojnih trendov uvajanja e-uprave, predstavljajo eno od navedenih možnosti (Leben in Kunstelj v Vintar in Grad 2004a, 81).

Po Kunstlju (v Vintar in Grad 2004, 17) je potrebno pojmovati e-upravo kot neko strateško usmeritev oz. vizijo razvoja uprave, kjer IT predstavlja le en vidik njenega razvoja. Kunstelj namreč nadaljuje, da IT ni zdravilo za vse bolezni uprave, je pa eden izmed ključnih dejavnikov v procesu njenega razvoja.

2.2.1 Merjenje razvoja e-uprave

Samo uvajanje e-uprave v državah ni dovolj, saj je za doseg prave vrednosti e-uprave oz. njenih ciljev potrebno ugotoviti tudi, kje se določena država nahaja pri realizaciji ciljev lastnih strategij in akcijskih načrtov, preveriti, kje so prednosti in slabosti e-uprave ter kako jih preseči. Po Kunstlju in Dečmanu (v Vintar in Grad 2004, 37) bi merjenje in vrednotenje omogočilo takojšnje reagiranje, odpravljanje napak in zaostankov ter odzivanje na neizvajanje določenih aktivnosti, še preden postane stanje kritično. E-uprava je proces, ki ga lahko imenujemo »e-volution« (Pacific Council on International Policy 2002, 1), pri katerem je potrebna nenehna spremljava in vrednotenje trenutnega stanja e-uprave, torej je potrebno tudi merjenje e-uprave. Kunstelj in Dečman (v Vintar in Grad 2004, 38) navajata, da merjenje in vrednotenje omogoča ugotavljanje napredka e-uprave in njenega trenutnega položaja v razvoju, ugotavljanje prednosti in slabosti, oblikovanje

prebivalstva – MDDSZ-CVI-CRP, povezava zemljiškega katastra s CRP; povezava CRP in Agencije za javnopravne evidence in storitve in Statističnega urada RS in Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z Registrom prostorskih enot (RPE) (Ministrstvo za javno upravo, 2006, 9).

novih smernic, politik in ciljev, iskanje najboljših praks, primerjava med državami in drugimi subjekti itd. V Evropi in svetu poteka cela vrsta aktivnosti, ki so povezane z razvojem različnih metod spremljanja razvoja e-uprave. Evropska komisija je že pred več kot desetletjem v svojem programu eEurope2005 in tudi predhodnem programu eEurope2002 poudarila pomen merjenja, vrednotenja in primerjanja (ang. benchmarking), kar naj bi z ugotavljanjem napredka in odkrivanjem slabosti, prednosti ter dobrih praks spodbujalo primerjave med posameznimi državami članicami in povečalo uspešnost strategij in politik (prav tam, 37).

V svetu še vedno obstaja le nekaj pristopov za redno spremljanje razvoja e-uprave. Kunstelj in Dečman (prav tam, 38) ugotavljata, da se obstoječi pristopi v večji meri nanašajo na področje poslovanja s strankami in merijo ponudbo e-uprave na spletu ter odzive in potrebe uporabnikov, le manjši del teh raziskav pa se ukvarja tudi z drugimi področji e-uprave, kot je notranje poslovanje e-uprave ter vplivi in koristi, ki jih e-uprava prinaša. Avtorja vidita razlog za to v tem, da je področje poslovanja s strankami in razvoj elektronskih storitev ena izmed temeljnih razvojnih prioritete e-uprave praktično povsod po svetu (prav tam). Skratka, merjenje je pri razvoju e-uprave je ključnega pomena.

2.2.2 Razvojne stopnje e-uprave

Na podlagi obstoječe literature ugotavljam, da glede števila razvojnih stopenj e-uprave trenutno ne obstaja nek enoten pristop oz. konsenz, temveč obstaja več različnih pristopov, pri katerih avtorji opredeljujejo različno število stopenj, skozi katere poteka razvoj e-uprave. Irani (2006, 2) ocenjuje, da v normativni literaturi sicer obstaja strinjanje glede obstoja različnih stopenj e-uprave, vendar pa obstajajo različni pristopi, ki so osredotočeni na posamezne vidike razvoja e-uprave. Almarabeh in AbuAli (2010, 30) menita, da je implementacija e-uprave kontinuiran proces, ki poteka skozi različne razvojne stopnje, dokler ne doseže najvišje stopnje, ki predstavlja integracijo upravnih informacij in storitev.

V splošnem so modeli razvojnih stopenj e-uprav razviti s strani *institucij* (npr. Združeni narodi, Skupina Gartner, Deloitte & Touch itd.) in *posameznih raziskovalcev* (npr. Layne in Lee, Howard, Chandler in Emanuel itd.) (Asia-

Pacific Telecommunity 2012, 4). Howard (v Irani in drugi 2006, 3) opredeljuje tri razvojne stopnje e-uprave: objava upravnih informacij, enostavna interakcija državljanov z upravo in transakcija (npr. nakup licenc in dovoljenj). Avtorjeva študija je omejena, saj ne predvideva stopnje interakcije, ki je ključnega pomena. Ta faza namreč omogoča pretok informacij med različnimi vladnimi agencijami in oddelki. Čeprav je stopnja interakcije pridobila različna imena (npr. transformacija), jo skoraj vsi normativni viri navajajo kot eno zaključnih faz razvoja e-uprave (prav tam, 3–4).

Veliko je študij, med katere spadata tudi študiji avtorjev Chandler in Emanuel 2002 ter študija avtorjev Layne in Lee 2001, ki ločijo štiri razvojne stopnje. Chandler in Emanuel tako ločita naslednje stopnje: informacija (zagotavljanje upravnih storitev na spletu, enosmerna komunikacija med upravo in državljani), interakcija (enostavna interakcija med državljani in upravo), transakcija (storitve, ki omogočajo transakcije med državljani in upravo) in integracija (integracija storitev med vladnimi službami) Avtorja Layne in Lee sicer v svoji klasifikaciji ne omenjata stopnjo interakcije, temveč takoj preideta na stopnjo transakcije. Kljub temu velja njun prispevek za unikatnega, saj stopnjo integracije delita na vertikalno in horizontalno integracijo (prav tam). Layne in Lee vidita e-upravo kot evolucijski fenomen in omenjata naslednje štiri razvojne stopnje: katalogiziranje (oblikovanje internetnih strani in zagotavljanje upravnih informacij ter storitev na spletu), transakcija (elektronska interakcija državljanov z upravo), vertikalna integracija (integracija vladnih oddelkov in organizacij na različnih organizacijskih ravneh, kar vodi v računalniške sisteme različnih upravnih ravni, ki so povezani skupaj ali vsaj medsebojno komunicirajo) in horizontalna integracija (integracija različnih funkcij in storitev v okviru iste upravne ravni) (Irani in drugi 2006, 3; Al-Khatib 2009, 7).

Združeni narodi navajajo pet razvojnih stopenj glede na spletno prisotnost držav. Stopnje so naslednje (United Nations Division for Public Economics and Public Administration 2002, 10; Irani in drugi 2006, 3): pojavna oblika (spletna prisotnost je vzpostavljena skozi nekaj neodvisnih uradnih strani, informacije so omejene, osnovne in statične), povečana oblika (redno posodabljanje vsebine in podatkov), interaktivna (uporabniki lahko prenesejo različne obrazce, kontaktirajo

uradnike), transakcijska (uporabniki lahko varno izvajajo transakcije preko spleta) in popolna integracija (popolna integracija storitev in funkcij prek upravnih in oddelčnih linij).

Študija Deloitte 2001 gre še dlje in navaja šest razvojnih stopenj e-uprave: objava informacij, dvosmerna transakcija, večnamenski portali, personalizacija portala, povezovanje skupnih storitev in popolna integracija ter transformacija (Irani in drugi 2006, 3).

2.2.3 Dejavniki, ki vplivajo na implementacijo e-uprave

V svetu obstajajo stalna poročila o neuspešnih pobudah za e-upravo, ki so pripeljale do znatnih izgub v državah po svetu (Al-Azri in drugi 2010, 2). V literaturi obstaja kar nekaj avtorjev (npr. Heeks 2004, Sharma 2007, Schuppan 2009, Hassan 2013 itd.), ki se posebej ukvarjajo s faktorji uspešnosti in neuspešnosti, ki vplivajo na implementacijo e-uprave v državah v razvoju⁸, kljub temu pa Heeks (2004, 2) ocenjuje, da v svetu obstaja relativno malo število izvedenih študij, ki podajajo tudi konkretne statistične podatke o uspešnih/neuspešnih e-upravah v državah v razvoju.

Sharma (2007, 155) ugotavlja, da uspešno planiranje in uspešna implementacija e-uprave zahtevata številne tehnične in finančne vire, pomanjkanje teh pa predstavlja oviro večini držav v razvoju. Avtor navaja naslednje faktorje, ki lahko vplivajo na uspešnost implementacije e-uprave v neki državi (prav tam):

- pomanjkanje virov, še posebej v državah v razvoju,
- breme rasti plač v vladnih agencijah, skupaj s slabo prakso upravljanja,
- šibki mehanizmi odgovornosti, skupaj s pomanjkanjem spodbud za uspešno delo v javnem sektorju,
- pomanjkanje politične volje in korupcija,
- pomanjkanje strokovnega znanja za projektno vodenje v vladnih agencijah,

⁸ Podrobneje o tematiki uvajanja e-uprave v državah v razvoju bom pisala v podpoglavju diplomske naloge, ki sledi.

- vprašanja, povezana z upravljanjem sprememb in prenovo poslovnih procesov,
- zakonodajne in proceduralne ovire,
- kulturni in vsebinski izzivi, kot so digitalni razkorak, jezikovni vmesniki itd.

Heeks (v Al-Azri in drugi 2010, 3) podaja naslednje faktorje, ki vplivajo na neuspeh pri implementaciji e-uprave: pomanjkanje izobraževanja in ozaveščanja o e-upravi kot nosilcu sprememb, pomanjkanje sodelovanja, nejasnost vizije in slabši komunikacijski kanali, k tem pa dodaja tudi nepraktičnost razlogov za uvajanje e-uprave, nezadostno planiranje in naravnost h kratkoročnim koristim, prenehljena najava uspeha in organizacijska kultura.

Hassan (2013, 115) pri temeljnih dejavnikih, ki ovirajo implementacijo e-uprave, omenja politične probleme, kot je politična nestabilnost, probleme povezane s človeškimi viri oz. zagotavljanje ustreznih veščin, zagotavljanje ustreznih finančnih virov, vzpostavitev enotne IT politike, ustrezno planiranje in ustrezna uporaba IKT.

OECD (2003c, 2–8) loči naslednje izzive, s katerimi se soočajo države pri implementaciji e-uprave in jih deli v dve skupini, in sicer na:

- *zunanje (eksterne) ovire*, kot so: zakonodajne in regulatorne ovire, digitalni razkorak in finančne ovire,
- *notranje (interne) ovire*, ki vključujejo: skupno razumevanje poslanstva na vseh ravneh upravljanja, zagotavljanje ustreznega vodstva za doseg skupnega poslanstva, ustrezna koordinacija in sodelovanje pri zagotavljanju e-storitev, zahtevane veščine vladnih uslužbencev, spremljanje in vrednotenje uspešnosti ter izzivi povezani s sodelovanjem z zasebnim sektorjem v obliki partnerstva⁹.

⁹ Podrobneje o navedenih izzivih sledi v nadaljevanju diplomske naloge v podpoglavju JZP za e-upravo.

2.2.4 E-uprava in države v razvoju

Dada (2006, 2) ocenjuje, da gre za tematiko, ki je del relativno novega področja, za katerega ne obstaja veliko zgodovine v akademski literaturi ter pomembnih sprememb v razmišljanju skozi čas. Literatura, ki se ukvarja s to tematiko, je predvsem iz zadnjih desetih let in je osredotočena na faktorje uspešnosti in neuspešnosti, ki vplivajo na implementacijo e-uprave v državah v razvoju. Schuppan (2009, 118) je mnenja, da je navedena tematika bolj pogosta v raznih političnih in strateških dokumentih različnih donatorskih organizacij (npr. Razvojni cilji novega tisočletja Združenih narodov oz. MDGs), katerih perspektiva je pogosto pretirano optimistična. Avtor v svoji študiji navaja, da je e-uprava koncept, ki izhaja iz javne uprave industrijskih držav in je tako vprašanje funkcionalnosti e-uprave v različnih upravnih okoljih posebnega pomena. Dosedanje izkušnje, ki temeljijo na sodelovanju med različnimi javnimi upravami, so pokazale, da enostaven prenos konceptov e-uprave iz industrijskih držav v države v razvoju ni dovolj. Pri vprašanju, do katere mere je e-uprava v državah v razvoju sploh primerna, je potrebno upoštevati vrsto dejavnikov kot so trenutne institucionalne razmere, specifična administrativna kultura in še posebej faktorje okolja, kot so politično-administrativni, ekonomski in družbeni vidiki, ki lahko pomagajo razumeti uspeh ali neuspeh izvedenih reform e-uprave. Za primer, skoraj nemogoče je, da javne storitve zagotavlja zasebni sektor kot zunanji izvajalec, kar predstavlja enega ključnih elementov NUJS. Posebej v državah v razvoju je to nemogoče, saj se soočajo s problemi slabo formaliziranega in šibko delujočega trga ter šibkega ekonomskega in sodnega sistema. Torej je pri implementaciji e-uprave v državah v razvoju nujno potrebno upoštevati notranje politične in administrativne faktorje, sicer lahko e-uprava vodi v negativen scenarij, ko poteka v nasprotju s političnimi in ekonomskimi razvojnimi cilji (prav tam, 120–126).

Ndou (2004, 1) v svoji študiji ugotavlja, da so nekatere države v razvoju naredile progresivne korake nasproti internetu in uporabi IKT, ki ponuja veliko priložnosti za ekonomski razvoj. Ekonomske študije namreč kažejo na močno pozitivno povezanost med vlaganji v IKT in rast BDP-ja, kar prikazuje pomembnost IKT-ja za razvoj tako javnega kot zasebnega sektorja. Kljub temu pa IKT predstavlja

visoko tveganje za države v razvoju v smislu poglobitve digitalnega razkoraka. Države, ki ne bodo sprejele in uporabile tehnologije za vstop v globalno mrežo, bodo namreč utpele informacijsko revščino, ki lahko še poglobi vrzel glede njenega ekonomskega položaja in konkurenčnosti (prav tam, 1–7).

Dada (2006, 2) v svoji študiji ocenjuje, da v državah v razvoju ne spodletijo le aplikacije e-uprav, temveč celotni informacijski sistemi. Večina e-uprav v državah v razvoju spodleti, in sicer je po Heeksu (2003, 2) takšnih e-uprav več kot ena tretjina (35 %), polovica e-uprav je takšnih, ki so delno neuspele (glavni cilji so bili sicer doseženi, rezultati pa so nezaželeni), približno ena sedmina pa je uspešnih (15 %). To dejstvo je zaskrbljujoče, saj države v razvoju razpolagajo z zelo omejenimi finančnimi sredstvi in si ne morejo privoščiti potratne porabe teh, kar pa je značilno za projekte e-uprave (Dada 2006, 2). Heeks (2003, 3) meni, da je velik problem tudi v tem, da se države ne zavedajo dovolj vseh stroškov, ki so povezani s temi projekti (npr. neposredni stroški, oportunitetni, politični, prihodnji stroški itd). Ciborra (v Dada 2006, 2) pojasnjuje uporabo e-uprav v državah v razvoju in trdi, da je največji motiv držav v razvoju za sprejetje e-uprav ta, da enačijo in povezujejo ta sistem z modelom dobrega upravljanja in povečanim razvojem. Ta motiv je visoko vprašljiv, saj dobro upravljanje ni vedno rezultat e-uprave. Tako birokratska uprava ne bo avtomatično postala bolj učinkovita, transparentna itd. Ciborra prav tako ugotavlja, da obstaja vrzel med javnim in zasebnim sektorjem. Države v razvoju morda niso pripravljene na sistem, kjer so državljani obravnavani kot stranke, saj imajo v teh državah dostop do elektronskih storitev le privilegirani deli populacije, s tem pa se ustvari prostor za razna podkupovanja in favoriziranje posrednikov in tako se korupcija nadaljuje. Avtor meni, da je ravno premik miselnosti uprave od državljana k stranki ključnega pomena in pogosto razlog za neuspeh v državah v razvoju. Stranke potrebujejo tržne mehanizme in možnost izbire med različnimi alternativami, kar pa ni možno pri uporabi e-uprave, ki deluje kot monopol. Poleg tega zasebni sektor vidi stranke kot sredstvo za povečanje dobička in uvaja cenovno diskriminacijo, na drugi strani pa mora javna uprava zagotoviti enake storitve za vse državljane za uspešno e-upravo. Ciborra je mnenja, da so pri implementaciji e-uprave potrebne družbene in politične spremembe. Gospodarstvo mora razviti državo, ki bo usmerjena k zagotavljanju storitev oz. t. i. »minimalno državo«, v kateri se je potrebno

ukvarjati z neuspehi upravljanja, povezanimi s korupcijo, pomanjkanjem demokracije itd., predno se izvede implementacija e-uprave (prav tam, 2–6).

Po Heeksu je temeljni razlog za neuspeh neskladje med trenutno realnostjo oz. »kje smo sedaj« in oblikovanjem bodočega sistema e-uprave oz. »kam nas želi projekt e-uprave pripeljati«. Uspeh ali neuspeh e-uprave je torej odvisen od vrzeli med trenutno realnostjo in oblikovanjem projekta e-uprave. V skladu s tem Heeks loči tri situacije vrzeli (t. i. »design-reality gaps): vrzel, povezana s trdimi in mehкими dejavniki oz. »Hard-Soft Gaps« (razlika med dejansko tehnologijo in realnostjo družbenega konteksta, kot so ljudje, politika, kultura, v katerem sistem deluje), vrzel med zasebnim in javnim sektorjem oz. »Private-Public Gaps« (sistem, ki deluje v zasebnem sektorju, ni nujno, da deluje tudi v javnem sektorju in obratno) in vrzel, povezana z različnim državnim kontekstom oz. »Country Context Gaps« (vrzel, ki nastane pri poskusu uporabe sistema e-uprave v razvitih državah, kjer je bil sistem oblikovan in v državah v razvoju, kamor je bil ta sistem prenesen) (Heeks 2003, 3–4).

V splošnem so koristi e-uprave za države v razvoju velike, vendar pa, kot ugotavlja Sharma (2007, 205), pomanjkanje finančnih virov in potrebnih veščin znotraj uprave in javnega sektorja ovira implementacijo tega koncepta v večini teh držav. Kot pomembno rešitev temu problemu avtor navaja javno-zasebno partnerstvo, kateremu bom posvetila več pozornosti v nadaljevanju diplomske naloge.

2.3 Digitalni razkorak¹⁰

V tuji literaturi obstajata dva angleška izraza: »digital divide« in »digital gap«. Prvi izraz prevajamo kot digitalni razkorak, lahko pa tudi kot digitalno ali informacijsko ločnico, kar je bolj primeren prevod za nekoliko redkeje uporabljan drugi angleški izraz digital gap. Pojem digitalni razkorak se nanaša na razlike med posamezniki, gospodinjsvi, podjetji in geografskimi območji glede možnosti dostopa do informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT) ter njihove

¹⁰ [razkorák -a m (a) Publ. *neskladje, neskladnost*] (SSKJ 2014).

uporabe (Dolničar in drugi 2002, 83). Tako mednarodna organizacija OECD definira digitalni razkorak kot »razkorak med posamezniki, gospodinjstvi, podjetji in geografskimi področji na različnih družbeno-ekonomskih ravneh glede možnosti dostopa do IKT in uporabe interneta za široko paleto aktivnosti« (OECD 2001, 5). Satyanayarana obravnava pojem digitalni razkorak kot koncept, ki pridobiva veliko pozornost v kontekstu razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) na splošno in še posebej razvoja e-uprave. Avtor meni, da je pogosta skupna opredelitev pojma ta, da digitalni razkorak predstavlja naraščajočo ločnico med bogatimi in revnimi, med informacijsko bogatimi in informacijsko revnimi v družbi, kar je posledica nepravične razdelitve in hitrega razvoja IKT. Po njegovem mnenju digitalni razkorak predstavlja grožnjo konceptu razvoja egalitarne družbe, saj bogatim omogoča, da razpolagajo s še večjim bogastvom, izobraženim pa, da postanejo še bolj izobraženi, vse to pa jih postavlja v nekaj več kot enakopravnega partnerja v družbenem in demokratičnem procesu (Satyanayarana 2004, 181–182). Vehovar in Vukčević (2001, 9) sta mnenja, da digitalni razkorak odseva razlike med socio-demografskimi skupinami znotraj držav kot tudi razlike med državami. Norris (prav tam) razlikuje več ravni digitalnega razkoraka: globalni, ki ga imenuje delitev Sever-Jug; družbeni, ki se kaže kot razzslojenost znotraj neke države; demokratični razkorak, ki se nanaša na možnost participacije državljanov preko elektronskih medijev. Po Vehovarju in Vukčeviću (prav tam) se razprava o digitalnem razkoraku širi še na tiste, ki imajo širokopasovni dostop in velike hitrosti prenosa, ter na tiste, ki si pomagajo z zastarelimi telefonskimi povezavami. Na splošno se termin *digitalni razkorak* nanaša na prepad med tistimi ljudmi, ki imajo prost dostop do digitalne in informacijske tehnologije, in tistimi, ki imajo zelo omejen dostop ali pa ga sploh nimajo. Vključuje neravnovesja v fizičnem dostopu do tehnologij in prav tako neravnovesja v virih ter veščinah, ki so potrebni za učinkovito participacijo ljudi kot digitalnih državljanov (Answers 2009). Izraz digitalni razkorak je tesno povezan s konceptom »*knowledge divide*« (razkorak znanja), ki se nanaša na vrzeli na področju življenjskih standardov in ekonomskega razvoja, ki obstajajo med tistimi, ki lahko najdejo, oblikujejo, obdelujejo, širijo informacije ali znanje, ter tistimi, ki v tem pogledu slabijo (Fragkaki 2013, 6).

2.3.1 Vpliv digitalnega razkoraka na e-upravo

Na splošno veljata pojma digitalni razkorak in e-uprava za kompleksna (Belanger in Carter v Alsufayri 2014, 28). Helbig, Gil-Garcia in Ferro (2005, 4) ocenjujejo, da se študije e-uprave in digitalnega razkoraka med seboj križajo/sekajo, prav tako se zdi, da obe področji raziskovanja potekata nasproti kompleksnemu razumevanju družbenega pojava. Avtorji izpostavljajo tudi nujnost učenja oz. uporabnost medsebojnega poznavanja za raziskovalce s področja e-uprave in digitalnega razkoraka. Tako npr. učenje o digitalnem razkoraku lahko pomaga k oblikovanju bolj celovitih politik pri uvajanju storitev e-uprave (prav tam, 4–6). V nadaljevanju si pogledjmo, kako digitalni razkorak vpliva na uporabo e-uprave oz. njenih storitev.

Po Belangerju in Carterju (2006, 1) e-uprava revolucionarno spreminja oblike interakcije med vladnimi službami in državljani. Avtorja ocenjujeta, da e-storitve izboljšujejo odzivnost, učinkovitost in transparentnost javnega sektorja oz. javne uprave, žal pa vseh teh prednosti po njunem mnenju ni možno doseči s strani celotne populacije. Obstajajo namreč določene demografske skupine, ki nimajo računalnikov in internetnega dostopa, kot drugi deli populacije. Tako v družbi obstaja digitalni razkorak, ki predstavlja razliko med tistimi, ki imajo omogočen dostop in pridobljene potrebne veščine za uporabo storitev e-uprave, in tistimi, ki tega nimajo. Avtorja prav tako navajata, da so vladne službe za razliko od institucij zasebnega sektorja zadolžene, da vsem državljanom zagotovijo informacije in storitve (t. i. »supply side«), vendar pa neenakost pri dostopu do računalnikov in pridobljenih spretnostih ovira sposobnost vladnih služb, da zagotovijo e-storitve vsem državljanom enako. S tem, ko vladne službe zagotavljajo e-storitve le določeni skupini ljudi, zamujajo priložnosti za interakcijo in pridobitev povratnih informacij s strani tega dela populacije. Tako avtorja opozarjata na nujnost vladnih služb, da takšne demografske skupine identificirajo in implementirajo politike, ki spodbujajo njihovo vključenost (prav tam, 1–2). Ključna ugotovitev študije Belangerja in Carterja (prav tam, 4) je, da so uporabniki e-storitev mlajši državljani, tisti z višjo stopnjo izobrazbe, državljani z višjo stopnjo prihodkov in tisti, ki uporabljajo internet za druge aktivnosti. Njuna študija torej potrjuje vpliv digitalnega razkoraka na uporabo e-uprave oz. njenih

storitev. Do podobnih ugotovitev so prišle tudi študije drugih avtorjev (npr. Reddick in Turner 2012 itd.), nekatere pa poleg omenjenih demografskih faktorjev omenjajo tudi spol (npr. Choi in Park 2013) in druge faktorje, kot so geografske ovire itd. (Alsufayri 2014, 28). Skratka, kot navaja OECD (2003a, 4), digitalni razkorak predstavlja pomembno oviro e-upravi v tem pogledu, ko ljudje brez dostopa do interneta ne morejo uživati prednosti, ki jih ponujajo elektronske storitve. Medtem ko lahko e-uprava izboljša storitve skozi drugačne kanale, nezmožnost zagotoviti e-storitve vsem ljudem v družbi ovira projekte e-uprave (OECD 2003b, 64).

V zadnjih letih številni politični odločevalci in raziskovalci namenjajo posebno pozornost premostitvi digitalnega razkoraka na področju razvoja IKT in e-uprave (Belanger in Carter v Alsufayri 2014, 28). Pais (2006, 1–5) kot temeljne mehanizme¹¹ za premostitev digitalnega razkoraka z zagotavljanjem IKT na oddaljenih globalnih področjih navaja: neodvisno regulatorno okolje z ničelno toleranco za korupcijo, dolgoročne finančne naložbe, stroškovno učinkovite tehnične rešitve in partnerstva ter podporne infrastrukture (npr. javno-zasebna partnerstva¹²).

2.4 Javno-zasebno partnerstvo

2.4.1 Splošno o partnerstvu in opredelitev pojma javno-zasebno partnerstvo

Partnerstvo na splošno pomeni tisto sodelovanje, ki je ob skupnem tveganju usmerjeno v skupni uspeh na temelju enakopravnosti pri odločanju in skupnem vlaganju. Partnerstvo je neoblasten, nehierarhičen in demokratičen način sodelovanja v razvitejši obliki. Za kakršno koli partnerstvo je temeljnega pomena zaupanje in verodostojnost pri sklepanju partnerskega razmerja, prav tako je zelo

¹¹ Za več o navedenih mehanizmih glej Pais, Adrian, 2006. *Bridgiting the digital divide by bringing connectivity to underserved areas of the world*. Dostopno prek: <https://www.itu.int/osg/spu/youngminds/2006/essays/essay-adrian-pais.pdf> (18. april 2016).

¹² Konceptu javno-zasebno partnerstvo bom namenila osrednjo pozornost v nadaljevanju diplomske naloge.

pomembna enakopravnost, nediskriminiranost, sorazmernost in preglednost. Pojav javno-zasebnega partnerstva je značilen za sodobne družbe z zasebno-lastninskimi gospodarskimi sistemi in tradicijo demokratične ureditve, kjer je jasna ločnica med javnim in zasebnim (Bohinc in drugi 2007, 76–77).

Neka enotna definicija pojma javno-zasebno partnerstvo (JZP) ne obstaja. Pomanjkanje jasnosti definicije pojma je lahko posledica dejstva, da javno-zasebna partnerstva, nanašajoč se na avtorja Gremsey in Lewisa (2005, 346), zapolnjujejo prostor med popolno privatizacijo in tradicionalnimi naročili (angl. traditional procurement). Skratka, javno-zasebna partnerstva se pojavljajo na celotnem spektru, ki predstavlja različne kombinacije in ravni javnega ter zasebnega vključevanja pri zagotavljanju storitev. Načini zagotavljanja storitev se razprostirajo od tradicionalnih javnih naročil, kjer javna uprava pridobiva vire in storitve iz zasebnega sektorja, do popolne privatizacije, kjer javna uprava ni vključena. Kljub temu, da trenutno ni enotne opredelitve pojma javno-zasebno partnerstvo, pa v literaturi obstaja veliko poskusov (OECD 2008, 16–17). *Ministrstvo za finance Velike Britanije* (angl. HM Treasury) opredeljuje javno-zasebno partnerstvo kot dolgoročno partnerstvo, ki združuje javni in zasebni sektor s ciljem obojestranskih koristi. Pojem pokriva široko paleto različnih vrst partnerstva, med katerimi je potrebno omeniti predvsem naslednje (Her Majesty's Stationery Office 2000, 10):

- uvajanje zasebnega lastništva v podjetja, ki so v državni lasti – pri čemer se uporablja širok spekter različnih struktur (ustanovitve, združitve itd.) s prenosom večinskega ali pa manjšinskega deleža;
- zasebna finančna iniciativa (angl. Private Finance Initiative, PFI) in drugi dogovori, kjer si javni sektor s pogodbami zagotovi dolgoročno zagotavljanje kakovostnih storitev javnih služb s strani zasebnega sektorja, pri tem pa izkoristi znanje in izkušnje zasebnega sektorja. Sem spadajo franšize in koncesije, kjer partnerji zasebnega sektorja prevzemajo odgovornost za zagotavljanje javnih storitev, vključno z ohranjanjem, obnavljanjem in gradnjo infrastrukture;

- prodaja storitev javnega sektorja v širši trg in drugi partnerski sporazumi, pri katerih se znanje privatnega sektorja in finančna sredstva uporabljajo za izkoriščanje tržnega potenciala javnih sredstev.

Nacionalni svet za javno-zasebno partnerstvo ZDA (angl. National Council for Public Private Partnership of USA) opredeljuje pojem javno-zasebno partnerstvo podobno kot ga opredeljuje Ministrstvo za finance Velike Britanije. Javno-zasebno partnerstvo je opredeljeno kot pogodbeno razmerje med javnim in profitno naravnanim zasebnim sektorjem, pri čemer so viri sredstev in tveganja deljeni z namenom zagotavljati javne službe ali razvijati javno infrastrukturo. Cilj javno-zasebnega partnerstva je vključitev zasebnega sektorja z namenom zagotavljati učinkovitejše javne službe ali boljšo infrastrukturo. Sem spada bodisi zunanje izvajanje določenih nalog (ang. outsourcing), bodisi popolna privatizacija (npr. prenos sredstev iz javnega v zasebni sektor) (Akintoye in drugi 2003, 4).

Na ravni Evropske unije pojem javno-zasebno partnerstvo prav tako ni enotno opredeljen. Na splošno javno-zasebno partnerstvo predstavlja različne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, katerih cilj je načrtovanje, obnova, gradnja ali vzdrževanje javne infrastrukture ter zagotavljanje obveznosti javnih služb. Nekateri avtorji pri opredelitvi javno-zasebnega partnerstva postavljajo v ospredje postopek javnega naročila, ki ga definirajo kot obliko javnega naročila, za katero je značilen zahteven in dolgotrajen postopek izbora, ki se zaključi z dolgoročnimi pogodbami visokih vrednosti. Javno-zasebno partnerstvo je definirano kot pogodba med javnim partnerjem na kateri koli ravni in med enim ali več zasebnih partnerjev (Ferk in Ferk 2008, 167).

V Sloveniji je pojem javno-zasebno partnerstvo opisan in precej široko opredeljen v 2. členu **Zakona o javno-zasebnem partnerstvu** (v nadaljevanju ZJZP)¹³:

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali

¹³ Podrobneje o temeljnih oblikah javno-zasebnih partnerstev v nadaljevanju diplomske naloge.

drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. (Uradni list RS, št. 127/2006 z dne 7. 12. 2006).

ZJZP v 23. členu določa dve temeljni obliki javno-zasebnega partnerstva, in sicer **pogodbeno partnerstvo** in **statusno partnerstvo**. Podoblike pogodbenega partnerstva so opredeljene v 26. členu, po katerem ima lahko pogodbeno partnerstvo naravo (Bohinc in drugi 2007, 36–37):

- koncesijskega razmerja (**koncesijsko partnerstvo**),
- javno-naročniškega razmerja (**javno-naročniško partnerstvo**).

2.4.2 Vloga in pomen javno-zasebnega sodelovanja

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem predstavlja relativno novo področje, kar je tudi razlog, da v svetu obstaja bolj malo izkušenj in dobrih praks. Javno-zasebno partnerstvo se v svetu uveljavlja predvsem zaradi omejenih javnih sredstev, ki so nujna za izvedbo posameznih investicij za izvajanje javnih storitev (Kolšek in Šoba 2004, 1–2). Evropska komisija (2003) je opredelila štiri temeljne vloge partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem, ki jih je EU opredelila tudi v svoji Zeleni knjigi (Duračak in drugi 2007, 5). Kolšek in Šoba (2004, 1–2) vloge, ki nakazujejo temeljne skupine koristi oziroma prednosti razmerja javno-zasebnega partnerstva, opredeljujeta sledeče:

- pridobivanje dodatnega kapitala;
- pridobivanje dodatnih ali drugačnih managerskih in drugih strokovnih znanj in veščin, s katerimi se najbolje izrablja učinkovitost delovanja zasebnega sektorja pri povečevanju kakovosti in zmanjševanju stroškov;

- boljša identifikacija potreb in optimalnejša uporaba virov, saj je namen javno-zasebnega partnerstva v pospeševanju zasebnih vlaganj v izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje objektov in naprav, ki so v javnem interesu;
- ustvarjanje dodane vrednosti potrošnikom in javnosti na splošno.

Kolšek in Šoba prav tako menita, da JZP vsekakor ni edina izbira, temveč gre za eno izmed alternativnih izbir. Javno-zasebno partnerstvo je namreč kompleksno z vidika načrtovanja, izvedbe in obvladovanja ter je smotrno takrat, ko je dokazano, da lahko doseže dodano vrednost glede na druge pristope, udeleženci pa so pripravljeni vstopiti v JZP le v primeru, da bodo dosegali tudi svoje lastne cilje (prav tam, 3).

2.4.3 Prednosti in slabosti javno-zasebnega partnerstva

Kot sem že prej omenila, so javno-zasebna partnerstva privlačna predvsem zaradi omejenih javnih sredstev javnega sektorja, saj se njihova smotrnost kaže predvsem v povečevanju kvalitete in učinkovitosti javnih storitev. Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da le z uvedbo javno-zasebnih partnerstev še ne dosežemo kvalitetnih izvajanj projektov v javnem interesu, saj se prednosti, pomanjkljivosti in omejitve dostikrat pokažejo šele v sami izvedbi projekta javno-zasebnega partnerstva (Duračak in drugi 2007, 7). V nadaljevanju naj na kratko povzamem nekaj splošnih prednosti in pomanjkljivosti tega partnerstva.

Po Duračaku, Drnovšku in Kolšku (prav tam) lahko med ključne prednosti JZP štejemo slednje:

- proračunska nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ;
- promocija inovativnih rešitev zasebnika v projekte v javnem interesu;
- delni prenos poslovnih, finančnih in drugih tveganj na zasebni sektor, saj zasebni sektor nosi tudi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času trajanja partnerstva;
- izboljšana kvaliteta izvajanja javnih storitev zaradi večje odgovornosti zasebnega partnerja;

- izkoriščanje znanja (»know-how«) in izkušenj zasebnega partnerja (možnost za hitrejšo realizacijo investicije);
- zaradi obstoja konkurence v fazi izbire zasebnega partnerja je mogoče zagotoviti učinkovitejše in cenejše izvajanje dejavnosti, kot to navadno izvaja javni sektor;
- vzpostavitev dobrih odnosov med obema sektorjema.

Kot možne pomanjkljivosti JZP pa omenjeni avtorji navajajo (prav tam):

- obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital,
- povečan nadzor javnega sektorja nad zasebnim,
- dražje kreditiranje zasebnega sektorja v primerjavi s kreditiranjem države,
- nevarnost nesolventnosti zasebnika.

2.4.4 Oblike javno-zasebnih partnerstev po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)

V tem delu diplomske naloge bom predstavila temeljne oblike javno-zasebnih partnerstev s pravnega vidika, kakor po Ferkovi in Ferku (2008, 215) izhajajo iz priporočil Evropske unije in kot so bile prenesene v slovensko pravno ureditev. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP) v 23. členu določa kot temeljne oblike javno-zasebnih partnerstev (glej Sliko 2.1) pogodbeno in statutno partnerstvo (Bohinc in drugi 2007, 36).

Razmerja **pogodbene partnerstva** se po 26. členu ZJZP delijo na (Ferk in Ferk 2008, 215):

- koncesijska razmerja (koncesije gradenj, koncesije storitev),
- javno-naročniška razmerja (za gradnje, blago ali storitve);

Razmerja **statusnega (institucionalnega) partnerstva** se po Ferkovi in Ferku (prav tam, 217) izvajajo na naslednje načine:

- z ustanovitvijo nove pravne osebe, katere ustanovitelj sta javni in zasebni partner;

- s prodajo deleža osebe javnega prava v javnem podjetju ali drugi osebi javnega prava;
- z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi osebi javnega prava.

Slika 2.1: Razdelitev oblik razmerja sodelovanja javno-zasebnega partnerstva po ZJZP



Vir: Duračak, Drnovšek in Kolšek (2007, 6).

2.4.4.1 Pogodbeno partnerstvo

Pogodbeno partnerstvo ima lahko po 26. členu ZJZP obliko (Bohinc in drugi 2007, 37):

- Koncesijskega razmerja: gre za dvostransko pravno razmerje med državo oz. samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem. Koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko zajema tudi zgraditev objektov in naprav, ki so v celoti ali deloma v javnem interesu (tj. **koncesijsko partnerstvo**);
- Javno-naročniškega razmerja: gre za odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (tj. **javno-naročniško partnerstvo**).

Kot ugotavlja Mužina (2006, 381), v praksi razmejitev med obema oblikama pogodbenega partnerstva predstavlja eno najtežjih vprašanj. Razmejitev izhaja iz pravil evropskega prava (še posebno iz stališč Sodišča Evropske unije¹⁴). ZJZP

¹⁴ Na podlagi lizbonske pogodbe (podpisane dne 13. december 2007) se je Sodišče evropskih skupnosti preimenovalo v Sodišče Evropske unije. Za podrobnosti glej: *Lizbonska pogodba, ki*

tako v 27. členu določa, da gre za *koncesijsko partnerstvo* v primeru, ko zasebni partner prevzame celotno ali večino poslovnega tveganja, v drugih primerih pa gre za javno-naročniško obliko javno-zasebnega partnerstva. Kadar obstaja dvom o tem, kdo nosi večino poslovnega tveganja, ZJZP določa, da gre za javno-naročniško partnerstvo. ZJZP prav tako določa, da pravilo o razmejitvi med koncesijskim in javno-naročniškim partnerstvom velja smiselno tudi za presojo razmerja statusnega partnerstva (ZJZP, 27.–29. čl.).

2.4.4.2 Statusno partnerstvo

Po definiciji gre za razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oz. drug javni partner poveri izvajanje pravic in obveznosti izvajalcu statusnega javno-zasebnega partnerstva: *z ustanovitvijo pravne osebe, s prodajo deleža* javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava, *z nakupom deleža* v osebi javnega ali zasebnega prava, ali na drug, primeroma naštetim oblikam pravno in dejansko soroden in primerljiv način (Mužina 2006, 373–378). Na podlagi navedene definicije Mužina (prav tam, 379) opredeljuje naslednje oblike statusnega partnerstva:

- partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe,
- partnerstvo s prodajo deleža,
- partnerstvo z nakupom deleža.

2.4.5 Primerjalno-pravni pregled oblik javno-zasebnega partnerstva

Obstaja veliko literature, ki opisuje oblike javno-zasebnih partnerstev, prav tako se uporabljeni izrazi, ki opisujejo posamezne oblike javno-zasebnih partnerstev, nekoliko razlikujejo. Kljub temu pa med različnimi viri obstaja neko strinjanje, da se javno-zasebna partnerstva pojavljajo v različnih oblikah glede na naraščajočo stopnjo, do katere so odgovornosti in tveganja preneseni iz javnega v privatni

spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (16. april 2016).

sektor (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 7). Ferkova in Ferk (2008, 254) ugotavljata, da se javno-zasebno partnerstvo na splošno pojavlja v številnih oblikah, glede na delež javnega in zasebnega sektorja pri investicijah, glede na nadzor, odvisno pa je tudi od strateške narave in ekonomske upravičenosti projekta oz. pobude. Večina tuje literature¹⁵ opredeljuje klasifikacijo javno-zasebnih partnerstev, ki jo sestavlja **5 oblik**, v katerih se lahko pojavljajo javno-zasebna partnerstva (Loew 2002; Ferk in Ferk 2008, 253–254):

- a) **Pogodba o izvajanju storitev (ang. Service contract):** Gre za pravno zavezujoč dogovor med vlado in zasebnim partnerjem za opravljanje posebnih, običajno dodatnih storitev. Primeri takšnih storitev so npr. električni, vodni, komunalni priključki, razne hišniške storitve itd. Pogodbe o izvajanju so sklenjene na podlagi pridobivanja različnih ponudb in so kratkoročne (sklenjene so običajno za obdobje od 6 mesecev do dveh let). Odgovornost za zagotavljanje storitev ter investicij leži le na strani javnega sektorja.
- b) **Pogodba o upravljanju (ang. Management contract):** Javni partner prenese na zasebnega odgovornost upravljanja, obratovanja in običajno tudi vzdrževanja infrastrukture v javni lasti. Zasebni partner se pri tem zaveže, da bo v srednjeročnem obdobju (od 3 do 5 let) zagotavljal dogovorjene storitve in vzdrževal infrastrukturo. Stroški vzdrževanja in obratovanja so še vedno na strani javnega sektorja, pri čemer so načini financiranja lahko različni. Javni partner mora predlagati način financiranja, ki zasebnega partnerja motivira k čim učinkovitejšemu upravljanju ter zagotavlja, da slednji prevzame tudi poslovno tveganje, saj je namen partnerstva prenos uspešnih modelov upravljanja iz zasebnega v

¹⁵ Glej na primer Loew, Jonathan in McLindon Michael, 2002. *A P3 Primer: Why Are Countries Interested in P3?*. Dostopno prek: <http://www.ip3.org/a-p3-primer-why-are-countries-interested-in-p3.html> (8. maj 2012). Prav tako glej Ferk, Petra in Boštjan Ferk, 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba. Glej tudi The Institute for Public-Private Partnerships, 2009. *Public-Private Partnerships in E-government: Knowledge map*. Dostopno prek: <http://www.infodev.org/en/Publication.821.html> (22. november 2010).

javni sektor, s tem pa tudi dolgoročno učinkovitejše upravljanje javne infrastrukture.

c) Pogodba o najemu oz. zakupu (ang. Lease): Pri najemnih pogodbah je vzpostavljeno poslovno razmerje med javnim (najemodajalec) in zasebnim partnerjem (najemnik), kjer zasebni partner v celoti prevzame dolžnost izvajanja javne službe (za kar potrebuje koncesijo) in za opravljanje javne službe uporablja javno infrastrukturo, ki mu je dana v najem. Tveganje uspešnega in rentabilnega izvajanja javne službe je na strani zasebnega partnerja. Običajno so najemne pogodbe sklenjene za obdobje od 10 do 15 let. Zasebni partner se s pogodbo zaveže, da bo v času trajanja najema redno vzdrževal javno infrastrukturo, večje investicije pa se običajno financirajo iz javnih sredstev.

d) Pogodba tipa BOT (ang. Build-operate-transfer) in izpeljanke: Uporabljajo se predvsem za večje infrastrukturne projekte, predmet katerih je gradnja nove javne infrastrukture (kot so npr. greenfield projekti¹⁶) ali obsežnejša prenova obstoječe javne infrastrukture, ki se bo uporabljala za izvajanje javnih služb. Pogodbe so torej dolgoročne in se sklepajo za obdobje od 15 do 30 let. Pri modelu BOT gre za pogodbeno javno-zasebno partnerstvo, pri katerem zasebni partner zgradi, upravlja in vzdržuje infrastrukturo v pogodbeno določenem obdobju, v katerem je uporabnikom upravičen zaračunavati nadomestilo za uporabo te infrastrukture (ne sme presegati pogodbeno opredeljene višine). Glede na različno vsebino projekta, razdelitev tveganj in čas prenosa oz. neprenosa lastninske pravice obstajajo poleg temeljne različice tudi njene izpeljanke¹⁷ (uporaba

¹⁶ Zasebni subjekt ali javno-zasebna gospodarska družba (»joint venture«) zgradi in upravlja nov objekt v pogodbeno določenem obdobju (I-Ways 2005, 100).

¹⁷ Ferkova in Ferk naštevata naslednje izpeljanke: BT (build-transfer), BOO (build-own-operate), BOR (build-operate-renewal), BRT/BLT (build-rent (lease)-transfer), BOOT (build-own-operate-transfer), BLOT (build-lease-operate-transfer), ROO (rehabilitate-own-operate), ROT (rehabilitate-operate-transfer), DBTO (design-build-transfer-operate), DBOT (design-build-operate-transfer), DBFO (design-build-finance-operate), DCMF (design-construct-manage-finance). Pri razlikovanju med navedenimi modeli je potrebno razlikovati predvsem med modelom BOT in sorodnimi modeli ter modelom BOO in njemu sorodnimi modeli. Razlika med obema

posameznih modelov je odvisna od določene države in vsebine posameznega projekta). Javni partner po izteku pogodbenega obdobja prenese infrastrukturo na javnega partnerja, ki jo upravlja, ali pa to nalogo prenese na drugega zasebnega partnerja, ki je bil izbran po koncu javnega razpisa.

- e) **Koncesije (ang. Concession):** Pri koncesijah zasebni partner (koncesionar) v celoti prevzame tveganje in dolžnost izvajanja javne službe, kamor spadajo tudi vzdrževanje, upravljanje in izvedba osnovne investicije v infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje javne službe. Običajno se koncesije sklepajo za obdobje od 20 do 30 let (izjemoma pa tudi za daljša obdobja). Temelj koncesijskega razmerja je koncesijska pogodba, v kateri se določijo: minimum kakovosti zagotavljanja javne storitve (oz. standard), način financiranja, način spreminjanja višine plačila za izvajanje javne službe, način spreminjanja pogodbe, opredelitev investicije v osnovno infrastrukturo, vprašanje predčasnega zaključka pogodbe itd. Temeljna značilnost koncesij je, da koncesionar prevzame celotno poslovno tveganje rentabilnosti izvajanja javne službe in celotno izgubo v primeru, da stroški izvajanja presegajo višino prejetih plačil. Vse to pa zahteva od koncesionarja, da poleg učinkovitega vodenja investicije v infrastrukturo v celotnem koncesijskem obdobju nadzoruje tudi stroške izvajanja javne službe ter jih skuša tudi optimizirati.

Vse zgoraj navedene opcije so po Loewu (2002) razporejene na spektru glede na stopnjo vključenosti zasebnega sektorja. Na eni strani so tako modeli, pri katerih vlada ohranja polno odgovornost in večino tveganja za obratovanje, vzdrževanje, financiranje, medtem ko zasebni partner samo izvede storitev, za kar sprejme dogovorjeno plačilo. Na drugi strani pa so modeli, pri katerih večino odgovornosti

skupinama modelov je v trenutku prenosa lastninske pravice, kjer pri prvi skupini modelov preide lastninska pravica na zgrajeni infrastrukturi na javnega partnerja, pri drugi skupini ostane zasebnemu partnerju (Ferk in Ferk 2008, 257–262).

in tveganja prevzame zasebni partner¹⁸. Na tem mestu je potrebno poudariti, da so javno-zasebna partnerstva v praksi večinoma hibridi različnih modelov (Ferk in Ferk 2008, 254).

Ferkova in Ferk predstavljata klasifikacijo šestih oblik javno-zasebnega partnerstva, in sicer poleg zgoraj naštetih oblik dodaja tudi gospodarsko družbo¹⁹, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner. Po Ferkovi in Ferku gre za statusno obliko javno-zasebnega partnerstva, ki se uporablja v primerih ustanovitve nove gospodarske družbe, kot ustanovitelja katere nastopata zasebni in javni partner, ali pa v tistih primerih, ko eden od partnerjev pridobi lastniški delež bodisi v javnem podjetju, ali pa v zasebni gospodarski družbi tako, da postaneta partnerja (prav tam, 263–264).

Evropska komisija (2003, 18–28) loči štiri temeljne tipe javno-zasebnih partnerstev:

- sklepanje pogodb,
- model BOT,
- DBFO,
- koncesija.

Svetovna banka (2011) predstavlja različne modele²⁰ javno-zasebnih partnerstev, ki variirajo na kontinuumu glede na stopnjo vključenosti zasebnega partnerja v tradicionalno javno infrastrukturo. Po vrsti si sledijo (glej Sliko 2.2.):

- prestrukturiranje javne službe, korporatizacija, decentralizacija,

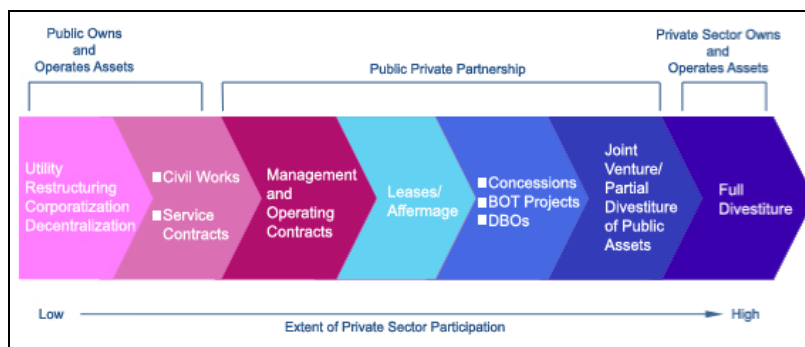
¹⁸ Za podrobnosti glej Loew, Jonathan in McLindon Michael. 2002. *A P3 Primer: Why Are Countries Interested in P3?*. Dostopno prek: <http://www.ip3.org/a-p3-primer-why-are-countries-interested-in-p3.html> (8. maj 2012).

¹⁹ V tuji literaturi obstajajo različne opredelitve pojma gospodarska družba, kjer imata poslovne deleže tako javni kot tudi zasebni partner. V angleščini sta najbolj uveljavljena termina *public-private joint venture companies* in *special purpose corporate vehicles formed jointly by the public and private sectors* (Ferk in Ferk 2008, 263).

²⁰ Za podrobnejši opis glej Svetovna banka. 2011. *PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements*. Dostopno prek: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements> (25. marec 2012).

- civilno delo, pogodbe o izvajanju storitev,
- pogodbe o upravljanju in delovanju,
- pogodbe o najemu ali zakupu,
- koncesije, BOT projekti, modeli DBO,
- model Joint Venture in delne divestiture²¹ javnih sredstev,
- popolna divestitura²².

Slika 2.2: Tipi javno-zasebnih dogovorov po predlogu Svetovne banke



Vir: Svetovna banka (2011).

2.5 JZP za e-upravo (ang. e-Government PPPs)

V tem delu diplomske naloge bom opredelila koncept javno-zasebno partnerstvo za e-upravo, ki ima ključen pomen, zato bom ta koncept v nadaljevanju nekoliko podrobneje predstavila. Javno-zasebna partnerstva (JZP) so bila prvotno zasnovana kot orodje za načrtovanje, gradnjo, financiranje in upravljanje velikih

²¹ Pri delni divestituri vlada obdrži določen delež lastništva sredstev. Gre za pogosto privlačno alternativo tistim vladam, ki želijo obdržati določeno stopnjo nadzora pri upravljanju sredstev. Delna divestitura je odličen način, da javni sektor pritegne zasebni kapital, spodbuja operativno in upravljalno učinkovitost ter hkrati zaščiti interes javnih potrošnikov ter sredstva, ki so v nacionalnem interesu. Za več o tem glej Evropska komisija. 2003. *Guidelines for Successful Public Private partnerships*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm (25. marec 2012).

²² Popolna divestitura, poznana tudi kot privatizacija, daje privatnemu sektorju polno odgovornost za delovanje, vzdrževanje in investicije. Za razliko od koncesije divestitura prenese lastništvo sredstev na privatni sektor. Koncesija podeljuje vladi dve temeljni nalogi, in sicer da so sredstva dobro uporabljena ter ob koncu koncesije povrnjena v dobro stanje in skozi zakonodajo zaščititi potrošnike pred monopolnimi cenami in slabimi storitvami. Divestitura pa vladi prepušča le nalogo regulacije (Svetovna banka 1997; Svetovna banka 2011).

infrastrukturnih projektov, kot so: bolnišnice, šole, ceste, letališča itd. (Khan v Wu 2012, 222), pred kratkim pa so se uprave pričele obračati na javno-zasebna partnerstva pri zagotavljanju javnih storitev in posebej za izboljšanje storitev e-uprave (Kaliannan in drugi 2010, 208). JZP na področju e-uprave so bila prakticirana s strani razvitih držav in držav v razvoju šele od zgodnjih 90. let dalje kot odločitev za implementacijo strategij e-uprav²³. Hkrati s tem se je pojavilo veliko vprašanj glede sposobnosti javnega sektorja za upravljanje tako kompleksnih, večletnih multipartnerskih odnosov, ki vključujejo precejšnje delitev oblasti, odgovornost, finančne vire, informacije in tveganja (Langford in Harrison 2001, 393–399). Poleg splošnih izzivov sklepanja partnerstev obstajajo določene posebnosti pri sklepanju JZP na področju e-uprave, ki za oblasti predstavljajo še večjo težavo, če se odločijo za takšno partnerstvo. Gre za velik in pomemben sklop izzivov, povezanih z upravljanjem (ang. management challenges), med katerimi je potrebno izpostaviti naslednje (prav tam, 399–400):

- V nekaterih primerih se vlade odločijo najeti zunanjega izvajalca ne le za izdelavo tehnologije, temveč tudi za upravljanje tehnologije z namenom, da se lahko same osredotočijo na doseganje temeljnih ciljev. Rezultat tega je močna medsebojna odvisnost med vladnimi agencijami in partnerji zasebnega sektorja, kar pa predstavlja še dodatni pritisk na vladne agencije, da učinkovito upravljajo ta medsebojni odnos.
- Pri večini JZP za e-upravo gre za multi-partnerske dogovore. Tako razvoj in implementacija ključnih elementov e-uprave bolj kot ne zahtevata multidisciplinaren nabor partnerjev zasebnega sektorja (mreža partnerjev). Večina teh partnerjev že obstaja v okviru konzorcija ali pa ti partnerji poslujejo v okviru svoje lastne mreže partnerstev. Vlade s sklepanjem partnerstev z mrežo podjetij učinkovito sodelujejo v navzkrižnih multiorganizacijskih dejavnostih, ki se raztezajo čez velike dele industrije ali/in dejavnosti znotraj industrije, to pa presega enostavne dvostranske pogodbe.

²³ Začetki strateškega načrtovanja razvoja e-uprave v Evropi prav tako segajo v prvo polovico 90. let 20. stoletja, sam izraz e-uprava pa se je pojavil šele konec 90. let (Kunstelj v Vintar in Grad 2004, 18).

- Članstvo v mrežah zasebnih partnerjev v času partnerstva z javnim sektorjem morda ne bo trajno (razne združitve in poskusi prevzemov IT podjetij so postali običajna praksa).
- Cilji IKT partnerstev morajo biti fleksibilni in »obnovljivi« kot tisti pri tradicionalnih pogodbah o opravljanju storitev. Ta potreba po fleksibilnosti je rezultat hitro spreminjajoče se tehnologije. Ker se informacijska tehnologija nenehno spreminja, tako predvidena rešitev na začetku projekta ni več uporabna. Drug razlog za fleksibilnost ciljev je tudi možnost za politične, programske ali organizacijske spremembe v času dolgotrajnega projekta.

V zadnjih letih je bilo narejenih mnogo študij na področju javno-zasebnih partnerstev in e-uprave. Nekatere med njimi skušajo doseči tudi določeno stopnjo konvergence obeh področij in ugotoviti, ali so lahko javno-zasebna partnerstva učinkovit instrument za e-upravne iniciative v določeni državi (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, ix). Kljub temu, da gre za relativno nov pojem, obstajajo dobre prakse, ki govorijo v prid JZP na področju IKT in e-uprave (omeniti velja azijske²⁴ primere, kot so E-Seva, Bangalore One, Bhoomi itd., v svetu pa obstajajo tudi drugi primeri, kot npr. regionalne širokopasovne pobude (Italija)²⁵, gradnja e-storitvenega ekosistema (Švedska)²⁶, storitev New Brunswick (Kanada)²⁷, TexasOnline (ZDA)²⁸ itd. V večini držav predstavlja obsežna modernizacija uprav precejšen finančni zalogaj, pa tudi kompleksnost upravljanja

²⁴ Več o azijskih primerih drobrih praks sledi v analitičnem delu diplomske naloge.

²⁵ Za podrobnosti glej Bugli Innocenti, Emilio. 2015. *Public-Private Partnerships in e-GOVERNMENT*. Dostopno prek: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPPs-in-e-Gov-Guide-ENG.pdf> (16. april 2016).

²⁶ Za podrobnosti glej Bugli Innocenti, Emilio. 2015. *Public-Private Partnerships in e-GOVERNMENT*. Dostopno prek: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPPs-in-e-Gov-Guide-ENG.pdf> (16. april 2016).

²⁷ Za podrobnosti glej Langford, John in Jeffrey Roy. 2010. *E-Government, Service Transformation, and Procurement Reform in Canada*. Dostopno prek: <http://www.irma-international.org/viewtitle/36216/> (16. april 2016).

²⁸ Za podrobnosti glej The Institute for Public-Private Partnerships. 2009a. *Public-Private Partnerships in e-Government: Knowledge Map*. Dostopno prek: http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_821.pdf (22. november 2010).

in zahtev(a)ne večšine, ki jih v javnem sektorju mnogokrat primanjkuje. Tako javno-zasebna partnerstva predstavljajo alternativno rešitev, kjer zasebni sektor financira in upravlja sistem, uprave pa so tako v boljšem položaju, da zagotovijo učinkovite in bolj kakovostne storitve za državljane (prav tam, 5).

Javno-zasebno partnerstvo na področju e-uprave lahko definiramo kot:

Pravno izvršljive pogodbe med entiteto zasebnega sektorja in vladnim organom, ki od zasebnega partnerja zahteva, da zagotovi želene elektronske javne storitve, za katere mora zasebni sektor vložiti nekaj lastnih virov (finančni viri, tehnološki viri, čas, ugled podjetja, itd.) in prevzeti odgovornost za nekatera tveganja pri zagotavljanju storitev, pri čemer so plačila zasebnemu partnerju narejena le v zameno za dejansko izvedeno aktivnost (The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 5).

Temeljne značilnosti, ki definirajo JZP za e-upravo, so naslednje (prav tam):

- pravno izvršljiva pogodba med telesom javnega sektorja in pogodbenikom zasebnega sektorja;
- zahteva po novih investicijah s strani zasebnega pogodbenika (denar, tehnologija, ugled podjetja, specializirani strokovnjaki itd.);
- namen je elektronsko zagotavljanje storitev, ki so bile tradicionalno zagotovljene s strani uprave;
- nekatera ključna tveganja so prenesena na zasebnega pogodbenika (oblikovanje novih elektronskih storitev, namestitvev in izgradnja; delovanje sistema in zagotovitev storitev itd.);
- plačila so izvršena le v zamenjavo za dejansko izvedene aktivnosti.

Na splošno JZP za e-upravo vključujejo različne pogodbe, v katerih si zasebni partnerji in vladna telesa delijo različno stopnjo tveganj, ki so razporejena med obema partnerjema, in sicer so operativna tveganja običajno na strani zasebnega partnerja (komercialna tveganja), medtem ko so politična tveganja alocirana na strani partnerja iz javnega sektorja (prav tam, 5–6).

2.5.1 Razlogi in prednosti uvajanja JZP za e-upravo

Razlogov za uvajanje javno-zasebnih partnerstev pri projektih e-uprave je veliko in so različni, kot so raznolike tudi uprave po svetu (Satyanayarana 2004, 80). Veliko avtorjev kot glavne razloge navaja pomanjkanje finančnih virov in odsotnost potrebnih veščin, posebej »mehkih« veščin, Sharma (2007, 205) pa k tem razlogom dodaja tudi odsotnost vzpodbud za nagrajevanje izvajalcev. Kaliannan, Awang in Raman (2010, 213) kot možne razloge za oblikovanje JZP pri e-upravnih projektih navajajo:

- možnost za projekte, pri katerih je delitev stroškov z možnimi donosi za zasebni sektor;
- vlade lahko izkoriščajo neprecenljivo znanje iz zasebnega sektorja na področjih zadovoljevanja strank, učinkovitosti osebja in povečanja delovne produktivnosti;
- možnost prenosa tehnologije iz zasebnega v javni sektor;
- možnost za zmanjšanje tveganja z uporabo poslovnih modelov, kot so BOT (ang. built-operate-transfer) in BOO (ang. built-own-operate);
- prenos tveganja na zasebni sektor glede komercialnega znanja (t. i. know-how) in menedžerskih veščin, najboljših praks tehnologije in inovacij;
- izboljšanje odgovornosti vlad in njihovega delovanja;
- spodbujanje podjetništva in pospeševanje lokalnega podjetništva;
- zmanjšanje potreb po zadolževanju javnega sektorja itd.

Satyanayarana (2004, 80–81) pa kot možne razloge za sklepanje JZP pri projektih e-uprave opredeljuje:

- a) **Kompleksnost in velikost e-uprav:** E-uprava zajema tako elektronske upravne storitve kot tudi uporabo kompleksne IKT v celotnem razponu delovanja javne uprave. Vključuje kompleksne poslovne procese, ki se dinamično spreminjajo in so neukrotljivi. Tako je pretirano pričakovati, da bo upravna organizacija lahko dosegla e-upravo v katerem koli časovnem

okviru in tukaj nastopi zasebni sektor s teoretično neomejenimi viri, ki lahko pomembno pripomore pri uresničevanju projektov e-uprav.

- b) Združevanje odgovornosti z učinkovitostjo:** Na splošno velja pogosto prepričanje, da lahko javno-zasebna partnerstva združujejo odgovornost in strokovno znanje javnega sektorja z učinkovitostjo, stroškovno učinkovitostjo in pristopom zasebnega sektorja, ki je osredotočen na uporabnika. Javni sektor je, kljub številnim pomanjkljivostim, kot so birokracija, pomanjkanje odzivnosti na potrebe državljanov itd., še vedno največja zakladnica strokovnega znanja in ima poleg tega tudi monopol nad izvajanjem zakonskih pooblastil. Glede na dosedanje demokratične prakse so javni uslužbenci odgovorni različnim javnim institucijam za svoje delo in svoja dejanja. Vendar pa se javni sektor sooča s problemi uvajanja novih tehnologij, saj se tehnologija zelo hitro spreminja, za uvajanje pa so potrebni relativno veliki finančni resursi in strokovno znanje. Na drugi strani pa je zasebni sektor poznan po tem, da velja za učinkovitega, stroškovno učinkovitega, ki vodi profitno naravnani motiv. Še bolj pomembno je dejstvo, da velja za bolj spretnega pri sprejemanju in inovativni uporabi novih tehnologij. Tako obstaja pri uresničevanju ciljev e-uprave možnost za »win-win« situacijo, ki združuje ključne prednosti tako javnega kot tudi zasebnega sektorja.
- c) Hitrost izvajanja:** Informacijsko-komunikacijska tehnologija se hitro spreminja na vseh svojih področjih: programske opreme, strojne opreme in na področju omrežij. Tako bi bilo nesmiselno načrtovati izvrševanje projektov takoj enega za drugim, saj se namreč lahko zgodi, da po zaključku druge skupine projektov, ti niso združljivi s končano prvo skupino projektov. Hitra implementacija e-uprave ni možna, če se uprave te naloge lotevajo same. To je dovolj prepričljiv razlog, da se javni sektor za dosego tega cilja združi z zasebnim sektorjem.
- d) Finančni viri:** Za realizacijo e-uprav so potrebni ogromni napor in skupna posledica teh naporov ter hitre implementacije e-uprav je, da so v nekem časovnem obdobju potrebne velike investicije oz. finančne naložbe. Vendar pa tukaj nastopi problem, saj imajo uprave omejene vire sredstev in same niso kos tej nalogi. V tem pogledu nastopi kot pomembna

alternativa izkoriščanje finančnih, upravnih in človeških virov zasebnega sektorja. Ključnega pomena je torej oblikovanje ustreznih javno-zasebnih partnerstev, ki pomembno medsebojno dopolnjujejo javnega in zasebnega igralca na funkcionalnem in tehnološkem področju ter na področju potrebnih sredstev oz. virov.

V splošnem lahko sodelovanje zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev e-uprave pripomore k boljšemu upravljanju, saj je zasebni sektor bolje organiziran in upravljan, bolj osredotočen na stranke, podjetniško in inovativno naravnano, bolj učinkovit in uspešen, boljši na področju finančnega upravljanja, zanj pa so značilne tudi boljše prakse podjetniškega upravljanja (Kaliannan in drugi 2010, 213). Zasebni akterji kot partnerji pri projektih e-uprave tako zagotavljajo naslednje *koristi oz. prednosti*, ki jih ne smemo zanemariti (Sharma 2007, 206):

- investicije v projekte e-uprave, zlasti v nabavo IT resursov;
- veščine projektnega vodenja pri upravljanju projektov e-uprave;
- znanje o poslovanju, modelih stroškov in koristi;
- manjše tveganje za javni sektor (s prenosom tveganja na zasebnega partnerja);
- boljše zagotavljanje storitev, saj so vlade osredotočene na njihovo temeljno funkcijo, zasebnemu sektorju pa je omogočeno, da prevzame odgovornosti za izvajanje netemeljnih funkcij, kot je izgradnja in upravljanje IT infrastrukture;
- osredotočanje na stranke in mehke veščine;
- optimalno izkoriščanje vladnih resursov (zasebni sektor vidi to kot poslovno priložnost in je motiviran popolnoma izkoristiti resurse);
- hitrejša izvedba projektov;
- podjetništvo in inovacije za trajnost in uspešnost projektov e-uprave;
- boljše finančno upravljanje in boljše prakse korporativnega upravljanja.

2.5.2 Izzivi JZP za e-upravo

Pri uvajanju modelov JZP za zagotavljanje javnih storitev prihaja do določenega političnega in družbenega odpora, tako kot to velja za katero koli spremembo vladnih politik. Najpogostejši izzivi oz. ovire so (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 25):

- zloraba davkoplačevalskega denarja (obstaja tveganje, da bo javnost dojemala vstop zasebnikov pri zagotavljanju javnih storitev kot grožnjo za zlorabo davkoplačevalskega denarja za njihove zasebne dobičke);
- zasebni dobiček v zameno za kakovost storitev (pogosta javna miselnost je tudi, da lahko zasebniki ustvarjajo profite pri JZP projektih le na račun slabše kvalitete storitev);
- pretekli neuspehi pri investiranju javnega sektorja v tehnologijo (javnost vidi te investicije kot potratne);
- politični cikel volitev (JZP so lahko predmet napačne interpretacije in pretiravanj za nabiranje volilnih točk s strani kandidatov za volitve);
- pomanjkanje zmogljivosti za razvoj in upravljanje JZP (pomanjkanje veščin v javni upravi);
- pomanjkanje javnih zagovornikov za JZP za e-upravo;
- pomanjkanje IKT industrije.

2.5.3 Pogoji za uspešno oblikovanje in implementacijo JZP za e-upravo

Sedaj, ko smo pogledali, kaj koncept JZP za e-upravo predstavlja in kakšni so razlogi ter prednosti njihove uporabe pri projektih e-uprave, lahko preidemo na pogoje, ki so potrebni za uspešno oblikovanje in izvedbo tovrstnih partnerstev. Inštitut za javno-zasebno partnerstvo²⁹ (2009b, 13) opredeljuje, da oblikovanje in

²⁹ Ang. the Institute for Public-Private Partnership (IP3), s sedežem v Washingtonu, velja za vodilnega ponudnika in svetovalca na področju JZP, kjer sodeluje z različnimi vladami, mednarodnimi ustanovami, korporacijami in finančnimi subjekti. Za več o tem glej *The Institute for Public-Private Partnerships*. Dostopno prek: http://www.ip3.org/ip3_site/ (31. marec 2016).

implementacija JZP na področju e-uprave zahtevata *dolgoročno politično voljo, jasen nabor javnih politik in pravne, regulatorne ter institucionalne okvirje*.

Uspešno partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je lahko le rezultat obstoja *zaveze s strani obeh strani vodstva* (tako javnega kot zasebnega sektorja). Visoki javni uslužbenci morajo biti aktivno vključeni v podpiranje ciljev javno-zasebnih partnerstev in prevzeti aktivno vodstveno vlogo pri razvoju vsakega možnega partnerstva (prav tam).

JZP za e-upravo morajo biti prav tako vpeta v kontekst splošnega političnega okvirja, ki podpira širše reforme za zagotavljanje javnih storitev in upravljanje administrativnih postopkov, ki presegajo izboljšanje učinkovitosti le ene določene storitve ali postopka. Le tako bodo cilji JZP najboljše doseženi (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 13). Prvi korak k vzpostavitvi splošnega okvirja za javno-zasebna partnerstva na področju e-uprave je torej vzpostavitev *političnega okvirja JZP za e-upravo*. Brez jasno vzpostavljene e-upravne politike, ki vključujejo tudi JZP, bodo različni vladni oddelki in službe težile k »ad-hoc« JZP za e-upravo ter sklepale svoje različne JZP pogodbe iz različnih, pogosto netrajnostnih razlogov. Takšna »ad-hoc« JZP za e-upravo pestijo problemi cenovne nedostopnosti, vlade so podvržene prevelikemu tveganju, ni jasne vrednosti za vlade in končne stranke itd. E-upravna JZP politika mora biti sprejeta kot uradni vladni dokument, ki jasno definira, kaj predstavlja koncept JZP za e-upravo in kaj se ne smatra pod tem pojmom, v dokumentu mora biti izražena jasna podpora vlade za JZP kot opcija za zagotavljanje in izboljšanje e-storitev in kaj so razlogi za obstoj te podpore. V dokumentu morajo biti navedene tudi odgovornosti vladnih služb, ki bodo rezultat nove JZP politike, in definirana osnovna načela identifikacije e-upravnega projekta, ocene projekta in naročanja JZP projektov (The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 14).

Za implementacijo JZP na področju e-uprave je zelo pomembna tudi *vzpostavitev pravnega in regulatornega okvira*, ki jasno izraža vladne politike o JZP na področju e-uprave (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 15). Običajno vse oblike JZP pokriva Zakon o koncesijah. Večina držav vzpostavlja multisektorske zakone o koncesijah oz. krovno zakonodajo, ki usklajuje ključna pravna vprašanja o JZP med različni sektorji. Pri vzpostavljanju zakonov o JZP v

e-upravnem okolju se odpira vrsta problemov, kot so (The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 17–18):

- odgovornost (pogodbeno pravo),
- pravice intelektualne lastnine (patentno pravo),
- elektronsko poslovanje (gospodarsko pravo),
- varstvo potrošnikov (odškodninsko pravo),
- jurisdikcija (upravno pravo),
- varovanje zasebnosti (ustavno pravo).

Pomembna komponenta JZP okvirja je tudi prisotnost *neodvisnega regulatorja*, vendar pa vedno ni možno postaviti neke politično in finančno neodvisne organizacije. Inštitut za javno-zasebno partnerstvo (2009a, 18; 2009b, 19) poudarja, da mora biti v primeru nepopolno razvitega regulatornega okvira v najširši možni meri zagotovljena zaščita na podlagi pogodbe, ki bi jo sicer zagotovil regulator (regulacija na podlagi pogodbe). Institucionalizacija JZP je po mnenju Inštituta za javno-zasebno partnerstvo lahko nedvomno odločilni faktor za uspeh JZP projektov. Tako kot pri kateri koli veliki politični spremembi ali pobudi, morajo vlade za zagotovitev spremembe oblikovati institucionalno strategijo. Javno-zasebna partnerstva se namreč ne zgodijo kar sama od sebe in tudi zasebni investitorji ne prihajajo kar sami do vlad s pripravljenostjo investirati, temveč so pripravljeni na partnerstvo z vladami le v primeru jasno postavljene poti za institucionalno sodelovanje. Po mnenju Inštituta za javno-zasebno partnerstvo je najboljši način za opredelitev jasnih institucionalnih vlog in odgovornosti za javno-zasebno partnerstvo vzpostavitev oddelka ali delovne skupine (t. i. JZP enota) v okviru vlade. Inštitut meni, da v primeru JZP na nacionalni ravni predstavlja Ministrstvo za finance najboljše mesto za takšen oddelek oz. enoto, saj lokalnim upravam in zasebnim investitorjem jasno sporoča zavezanost vlade k partnerstvu z zasebnim sektorjem (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 21).

2.5.4 Prevladujoči modeli javno-zasebnih partnerstev za e-upravo

V tem delu diplomske naloge želim na kratko predstaviti še, kateri so pogosti oz. prevladujoči modeli JZP pri projektih e-uprave. Glede na zahteve določenega

projekta, obstaja širok spekter modelov partnerstev med javnim in zasebnim partnerjem. Po Sharmi (2007, 205) so v svetu na področju e-uprave široko uporabljeni predvsem naslednji modeli, ki veljajo za *pogodbene oblike* modelov javno-zasebnih partnerstev:

- model BOO³⁰,
- model BOT³¹,
- model BOOT³².

Nekateri drugi avtorji (Satyanayarana 2004, 84) pa poleg navedenih modelov navajajo tudi model ustanovitve skupnega podjetja oz. model Joint Venture³³.

3 Trendi e-uprav

Za osnovno razumevanje problematike razvitosti in implementacije e-uprave želim najprej predstaviti, kakšno je stanje e-uprav v svetu v smislu njenega obstoja in razvitosti. Tako bom v tretjem poglavju le na kratko predstavila trende e-uprav v posameznih svetovnih regijah.

Pri tem bom uporabila podatke študije, ki je nastala na pobudo Združenih narodov na oddelku za ekonomske in javne zadeve (2014) in je edino poročilo na svetu, ki ocenjuje stanje razvitosti e-uprav v 193 državah članicah Združenih narodov.

Konceptualni okvir študije je od svojega začetka v letu 2003 sprejel holističen pristop razvoja e-uprave, ki temelji na treh komponentah, ki skupaj sestavljajo kazalnik **E-government development index** (v nadaljevanju tudi EGDI), ki meri

³⁰ Ang. build-own-operate; za podrobnosti glej Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba, 259.

³¹ Ang. build-operate-transfer; za podrobnosti glej Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba, 257–262.

³² Ang. build-own-operate-transfer; za podrobnosti glej Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba, 260.

³³ Gospodarska družba, kjer imata poslovne deleže tako javni kot tudi zasebni partner. Za podrobnosti glej Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba, 263–264.

pripravljenost in zmožnost posameznih uprav, da uporabljajo informacijske in komunikacijske tehnologije za zagotavljanje javnih storitev. EGDI torej sestavljajo naslednji indeksi (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja 2014, 187–192): *Online service index*³⁴ ali krajše OSI (meri obseg in kvaliteto spletnih storitev), *Telecommunication Infrastructure index* oz. TII index³⁵ (meri razvojno stopnjo telekomunikacijske infrastrukture) in *Human Capital index*³⁶ ali krajše HCI (meri človeški kapital).

Glavna tema študije 2014 je *e-uprava za prihodnost, ki jo želimo*. Tako študija poudarja kritične vidike e-uprave za trajnostni razvoj skozi vseh 8 poglavij.

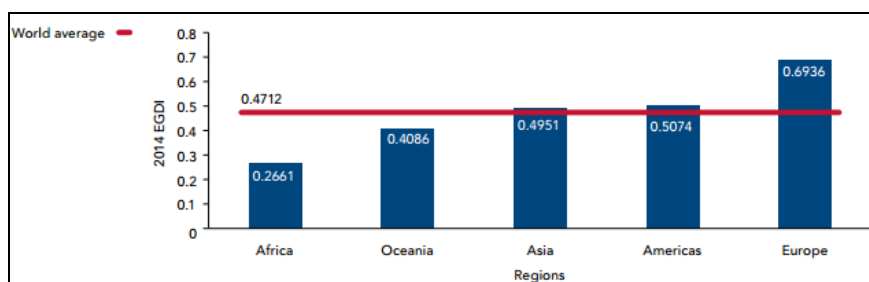
Analiza stanja e-uprav 2014 v posameznih geografskih regijah je pokazala, da je vodilna na tem področju Evropa z najvišjim indeksom 0,6936, sledi ji Amerika (Severna, Srednja in Južna Amerika) s skupnim indeksom 0,5074, Azija z indeksom 0,4951, Oceanija z indeksom 0,4086 in nazadnje Afrika z najslabšim indeksom 0,2661 (glej Sliko 3.1).

³⁴ Vprašalnik študije 2014 je za pridobitev vrednosti OSI indeksa strukturiran v 4 tematske sklope vprašanj, glede na 4-stopenjski model razvitosti e-uprave. Stopnje so naslednje: pojavna oblika informacijskih storitev, okrepljene informacijske storitve, transakcijske storitve, povezane storitve (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja 2014, 192, 195).

³⁵ TII je matematično gledano aritmetična sredina, sestavljena iz petih infrastrukturnih kazalcev: število uporabnikov interneta na 100 prebivalcev, število uporabnikov glavnih fiksnih telefonskih linij na 100 prebivalcev, število naročnikov mobilnih telefonov na 100 prebivalcev, število brezčičnih širokopasovnih naročnin na 100 prebivalcev, število fiksnih širokopasovnih naročnin na 100 prebivalcev (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja 2014, 187).

³⁶ HCI indeks predstavlja tehtano povprečje, sestavljeno iz štirih kazalnikov: pismenost odraslih, skupni primarni, sekundarni, terciarni bruto delež vpisanih, pričakovana leta šolanja in povprečno število let šolanja (zadnja dva kazalnika sta novost študije 2014) (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja 2014, 189).

Slika 3.1: Razvitost e-uprav glede na indeks EGDI po posameznih geografskih regijah



Vir: United Nations Public Administration Network (2014, 20).

Podatki študije 2014 kažejo, da prvih 20 najboljših pozicij zasedajo države, ki veljajo za visoko dohodkovno razvite ekonomije (enako velja za leti 2012 in 2010). Med najboljših pet držav spadajo naslednje države z najvišjimi indeksi: Republika Koreja (0,9462), Avstralija (0,9103), Singapur (0,9076), Francija (0,8938) in Nizozemska (0,8897), ki jim tesno sledijo Japonska, ZDA, Velika Britanija, Nova Zelandija, Finska itd.³⁷ Analiza je pokazala, da je precej nad svetovnim povprečjem (0,4712) le Evropa (0,6936), sledi ji Amerika, ki je tik nad svetovnim povprečjem (0,5074). Pod svetovnim povprečjem sta Oceanija (0,4086) in Afrika (0,2661) kot daleč najslabša.

Močan vpliv na nacionalni razvoj e-uprav ima *stopnja prihodka*, ki je splošni kazalnik gospodarske zmogljivosti in napredka. Dostop do IKT infrastrukture in zagotavljanje izobraževanja, vključno z IKT pismenostjo, so močno povezani z gospodarskim položajem države, pomanjkanje teh pa kljub obstoju ustreznih politik in nacionalnih strategij močno ovira implementacijo e-upravnih pobud. To predstavlja velike ovire pri izkoriščanju celotnega potenciala e-uprave, kljub prizadevanjem, da bi države ponudile e-storitve. To še posebej velja za države z nizkimi in nižje-srednjimi dohodki. Vsekakor nacionalni dohodek sam po sebi ne garantira naprednega razvoja e-uprave, saj obstajajo tudi nizko dohodkovne države, ki so naredile precejšen napredek pri razvoju e-uprave (Filipini, Bolivija, Indija, Vietnam itd.), na drugi strani pa so tudi številne države, ki zaostajajo kljub

³⁷ Za več o tem glej Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja. 2014. *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want*. Dostopno prek: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (10. februar 2016).

relativno visokim dohodkom in s tem boljšim možnostim za bodoče izboljšave (prav tam, 19–20). Poleg nacionalnega prihodka so za razvoj e-uprave in njenih storitev pomembni tudi drugi faktorji, ki vključujejo visoko stopnjo politične podpore, vodstvo znotraj državne uprave, IKT infrastrukturo in izobrazbo ter javno odgovornost in sodelovanje državljanov (prav tam, 53).

Velik pomen pri zapolnitvi digitalne vrzeli med razvitimi državami in državami v razvoju imajo razni multikanali, med katerimi je posebej poudarjena *mobilna tehnologija*, ki ponuja dobro priložnost za razširitev javnih storitev za državljane, še posebej v državah v razvoju. Ravno mobilna tehnologija v najmanj razvitih državah je zaslužna za velik napredek na področju uporabe in dostopnosti do e-storitev, kjer ima po podatkih iz leta 2011 42 % prebivalcev dostop do mobilne tehnologije, kar je v izrazitem nasprotju z le 6 % prebivalcev, ki imajo dostop do interneta. Tako so v ospredju in še posebej pomembne storitve m-uprave, m-zdravja in m-bančništva (prav tam, 42).

4 Digitalni razkorak med razvitimi državami in državami v razvoju

Že v teoretičnem delu diplomske naloge sem ugotovila, da ima digitalni razkorak pomemben vpliv na implementacijo e-uprave in posledično tudi na sam obstoj e-uprave. Digitalni razkorak namreč predstavlja precejšnjo oviro e-upravi, saj kot navaja OECD (2003a, 4), ljudje brez dostopa do interneta ne morejo uživati prednosti, ki jih e-uprava z elektronskimi storitvami ponuja.

Ker menim, da je torej komponenta digitalnega razkoraka precej pomembna za samo realizacijo e-uprave, želim v tem poglavju ugotoviti, kakšen je obstoj digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju ter kakšni so njegovi trendi. V nadaljevanju želim ta pojem povezati še z javno-zasebnim partnerstvom oz. ugotoviti, kakšen vpliv ima javno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja IKT in e-storitev na digitalni razkorak.

Pri tem mi bo v pomoč poročilo, ki ga je v okviru ITU (International Telecommunication Union) pripravil Oddelek za IKT podatke in statistiko (IKT Data and Statistics Division). Poročilo ITU (2013) preverja razvoj digitalnega

razkoraka v letih 2011 in 2012 ter gibanje cen IKT v enakem obdobju. V poročilu sta za spremljanje razvoja informacijske družbe po svetu predstavljeni dve primerjalni orodji: **ICT development index** (v nadaljevanju **IDI**), ki v analizi vključuje 152 držav, in **ICT Price Basket (IPB)**, ki vključuje več kot 160 držav. V diplomski nalogi se bom za analizo globalnega digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju osredotočila le na indeks IDI, ki je podrobneje predstavljen v nadaljevanju.

Temeljnega pomena za konceptualni okvir indeksa IDI velja spoznanje, da IKT lahko zagotavlja možnosti za razvoj držav, če je ustrezno uporabljena. IKT razvojni proces, ki predstavlja transformacijo držav v smeri informacijske družbe, temelji na tri-stopenjskem modelu (International Telecommunication Union 2013, 17):

- 1. stopnja: dostop do IKT (odraža stopnjo mrežne infrastrukture in dostopa do IKT),
- 2. stopnja: intenzivnost in uporaba IKT (odraža stopnjo uporabe IKT v družbi),
- 3. stopnja: vpliv IKT (odraža rezultate učinkovite in uspešne uporabe IKT).

Napredovanje skozi te tri stopnje je močno odvisno od treh komponent: *IKT infrastruktura/dostop* (1. stopnja), *IKT intenzivnost/uporaba* (2. stopnja), dosežek zadnje 3. stopnje pa je močno odvisen od *IKT veščin* (prav tam).

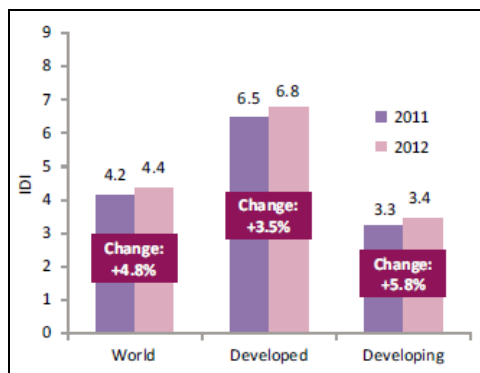
Ker posamezen indikator ne more meriti napredek v teh treh komponentah, je potreben sestavljen indikator, kot je IDI. Na podlagi tega konceptualnega okvirja je indeks IDI sestavljen iz 11 indikatorjev, ki pokrivajo tri področja, ki predstavljajo tudi njegove podindekse, in sicer (prav tam, 18):

- *Dostop do IKT*: ta podindeks predstavlja IKT pripravljenost (ang. E-readiness) in vključuje pet indikatorjev infrastrukture in dostopa. To so: mobilna telefonija, fiksna telefonija, mednarodne internetne širokopasovne povezave, gospodinjstva z internetom, gospodinjstva z računalniki).

- *Uporaba IKT*: predstavlja IKT intenzivnost in zajema tri indikatorje intenzivnosti ter uporabe. To so: internetni uporabniki, fiksne in mobilne širokopasovne povezave.
- *Veščine*: ta podindeks predstavlja IKT sposobnosti ali spretnosti. Zajema tri kazalnike: pismenost odraslih, bruto sekundarni in terciarni vpis. Ta podindeks ima z 20 odstotki najmanj teže pri izračunu IDI indeksa v primerjavi z drugima, ki imata vsak po 40 odstotkov.

Eden temeljnih ciljev študije 2013 je med drugimi tudi spremljanje in ocena globalnega digitalnega razkoraka. Analiza študije je pokazala, da obstaja velik razkorak med razvitimi državami in državami v razvoju. V letu 2012 znaša povprečen IDI indeks razvitih držav dvakrat toliko kot je povprečje držav v razvoju. Po drugi strani pa povprečna vrednost IDI indeksa držav v razvoju narašča hitreje v primerjavi z razvitimi državami. V obdobju 2011–2012 opazimo porast indeksa tako v razvitih državah kot državah v razvoju, kar potrjuje nenehno širjenje IKT in porast informacijske družbe v svetu (prav tam, 39) (glej Sliko 4.1).

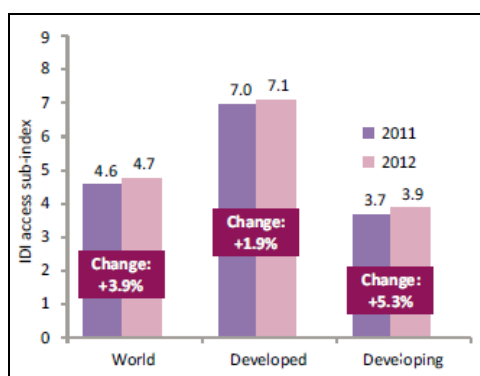
Slika 4.1: IDI glede na razvite države in države v razvoju



Vir: International Telecommunication Union (2013, 40).

Razlika pri podindeksu *dostop*, ki meri IKT infrastrukturo in pripravljenost, je manjša kot razlika pri podindeksu *uporaba*, kar potrjuje, da so države v razvoju uspele narediti večji napredek pri zagotavljanju osnovnega IKT dostopa. Države v razvoju so dosegle še posebej velik napredek z razvojem mobilne tehnologije, s povečanjem dostopa gospodinjstev do IKT in večjo razpoložljivostjo do širokopasovnih povezav. V obdobju 2011–2012 je podindeks *dostop* držav v razvoju narastel trikrat hitreje kot pri razvitih državah (prav tam) (glej Sliko 4.2).

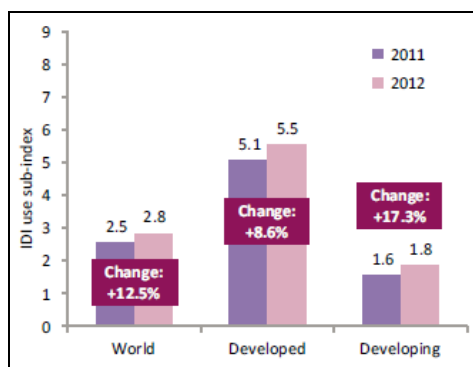
Slika 4.2: Podindeks dostop do IKT glede na razvitost držav



Vir: International Telecommunication Union (2013, 40).

Razkorak, ki je merjen kot razlika IDI vrednosti med razvitimi državami in državami v razvoju, je največji pri podindeksu *uporaba* (meri intenzivnost uporabe IKT). Razvite države dosegajo trikrat večjo vrednost od povprečja indeksa IDI držav v razvoju (glej Slika 4.3). Ta razkorak kaže na to, da obstajajo velike razlike med razvitimi državami in državami v razvoju v pogledu internetnih uporabnikov, naročnikov fiksnih širokopasovnih povezav in naročnikov brezžičnih širokopasovnih povezav. V večini držav v razvoju ostaja širokopasovni dostop še vedno zelo omejen in dandanes te države še vedno niso uspele lansirati 3G visoko hitrostnega mobilnega omrežja, kar bistveno zmanjša potencial za vključitev več ljudi na internetno omrežje. Hkrati pa podindeks *uporaba* narašča dvakrat hitreje v teh državah v razvoju, kar kaže na dejstvo, da dohitevajo razvite države (prav tam, 39–40).

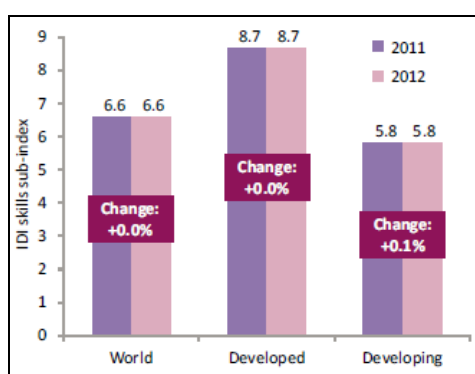
Slika 4.3: Podindeks uporaba IKT glede na razvitost držav



Vir: International Telecommunication Union (2013, 40).

Najmanjše vrednostne razlike med razvitimi državami in državami v razvoju ter najmanjša sprememba med letoma 2011 in 2012 so vidne pri podindeksu *veščine*, kjer je potrebnega več časa, da sploh pride do sprememb (glej Sliko 4.4). Razvite države dosegajo visoko stopnjo pismenosti in vpisa v šolo, države v razvoju na drugi strani pa morajo zagotoviti, da so državljani opremljeni vsaj z osnovnimi veščinami, ki jim omogočajo participacijo v informacijski družbi. V ta namen je premostitev infrastrukturnih ovir in zagotovitev IKT-ja vedno večjemu deležu svetovnega prebivalstva izrednega pomena (prav tam).

Slika 4.4: IDI podindeks veščine glede na raven razvitosti držav



Vir: International Telecommunication Union (2013, 40).

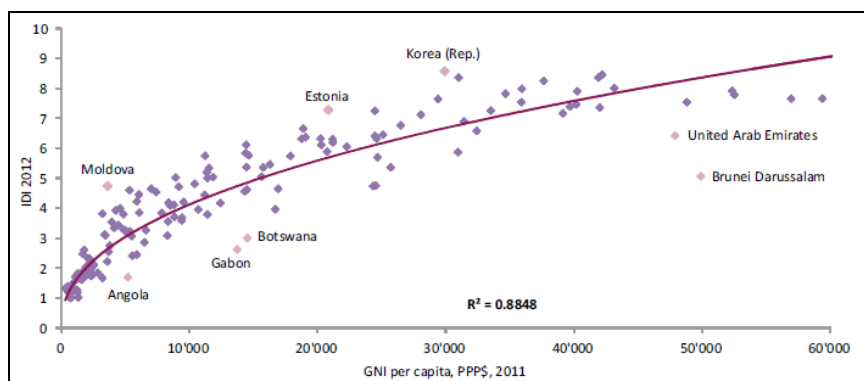
Med vsemi tremi podindeksi (dostop, uporaba in veščine) opazimo, da so razvite države in države v razvoju v obdobju 2011–2012 najbolj napredovale pri *uporabi IKT* (najvišje stopnje rasti), med katerimi so na tem področju izrazito napredovale ravno države v razvoju. Kljub temu države v razvoju še vedno dosegajo relativno nizko raven tega podindeksa glede na svetovno povprečje (Slika 4.3).

4.1.1 Povezanost IDI indikatorjev s prihodki držav

Študija 2013 ugotavlja, da obstaja tesna povezava med rabo IKT-ja ter ravnjo prihodkov. Spodnja krivulja potrjuje močno povezanost med prihodkom držav in razvitostjo informacijske družbe. Študija 2013 na podlagi regresijske analize kaže na tesno povezanost IKT indikatorjev z bruto nacionalnim dohodkom držav (glej Sliko 4.5). Glede na krivuljo nižje ravni prihodkov ustrezajo nižjim ravnem indeksa IDI in obratno. Kljub temu pa obstaja nekaj držav, ki so odmaknjene od te krivulje (npr. Republika Koreja, Estonija, Moldavija, itd.), kar kaže na dejstvo, da

v teh državah igrajo zelo pomembno vlogo pri IKT razvoju drugi faktorji, kot so trdne IKT politike, močan IKT sektor itd. Obstajajo pa tudi države z relativno visokim prihodkom, vendar nižjimi vrednostmi indeksa IDI (Združeni Arabski Emirati, Brunej itd.), kar kaže na to, da bi lahko te države z vladnimi akcijami in ustreznimi politikami hitro izboljšale IKT ravni (prav tam, 43).

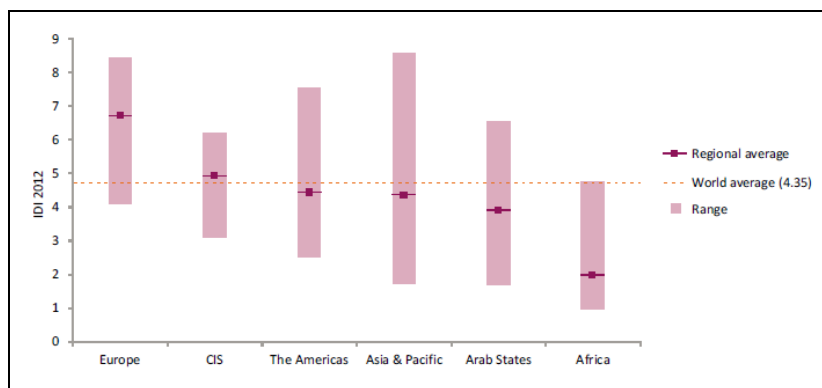
Slika 4.5: IDI indeks in BND na prebivalca



Vir: International Telecommunication Union (2013, 43).

ITU študija 2013 analizira tudi vrednosti indeksa IDI po posameznih svetovnih regijah. Regionalna analiza je pokazala, da so države z največjimi vrednostmi IDI predvsem iz Evrope (6,73) in države CIS (4,95). Sledijo Amerika (4,45), Azija in Pacifik (4,37), Arabske države (3,94) in nazadnje Afrika (2,0), katere povprečna vrednost IDI indeksa dosega le polovico povprečja Arabskih držav in manj kot tretjino evropskega povprečja (prav tam, 53) (glej Sliko 4.6).

Slika 4.6: IDI in BND na prebivalca glede na svetovne regije



Vir: International Telecommunication Union (2013, 53).

4.1.2 Vpliv javno-zasebnega partnerstva na digitalni razkorak

Pri analizi tega vprašanja sem naletela na nekaj težav pri iskanju obstoječe literature, ki bi se ukvarjala z navedeno tematiko, saj gre za relativno novo področje raziskovanja. Tako sem za analizo tega vprašanja uporabila poročilo, ki ga je pripravila posebna delovna skupina v okviru Svetovne banke (2005) in povzetek³⁸ omenjenega poročila. Ker so podatki v omenjeni študiji že nekoliko zastareli, sem podatke o investicijah v IKT črpala tudi iz baze podatkov PPI³⁹.

Svetovna banka v svojem poročilu (2005) poudarja, da ima javno-zasebno partnerstvo pomembno vlogo pri zagotavljanju, da vedno več ljudi v razvijajočem svetu lahko dostopa do naprednih orodij komunikacije. V zadnjem desetletju je bil storjen velik napredek pri zmanjšanju digitalnega razkoraka, kljub temu pa je potrebno v tej smeri še precej doseči. Hitra tehnološka širitev v zadnjem desetletju⁴⁰ je povzročila, da ima več kot polovica gospodinjstev po svetu fiksne telefonske linije, okoli tri četrtine svetovne populacije pa uporablja mobilno telefonijo (I-Ways 2005, 96). Svetovna banka (2012, 3) ugotavlja, da ima v nekaterih državah v razvoju celo več ljudi dostop do mobilnih telefonov kot do osnovnih dobrin, kot je elektrika, čista voda itd. Kljub temu veliko ljudi v državah v razvoju, še posebej v Afriki, nima dostopa do osnovnih orodij komunikacije. Te

³⁸ Glej v I-Ways. 2005. World Bank Reports Public-Private Sector Partnership Narrow Digital Divide. *The Journal of E-government Policy and Regulation* 28 (2). Dostopno prek: <http://content.iospress.com/articles/i-ways-digest-of-electronic-commerce-policy-and-regulation/iwa00095> (12. april 2012).

³⁹ Baza PPI (ang. Private Participation in Infrastructure Database) je skupni produkt Enote za infrastrukturno politiko, ki je del mreže Svetovne banke za trajnostni razvoj (ang. Infrastructure Policy Unit of the World Bank's Sustainable Development Network) in Svetovalnega telesa za javno-zasebno infrastrukturo, t. i. PPIAF (ang. Public-Private Infrastructure Advisory Facility). Za podrobnosti glej *Private Participation in Infrastructure Database*. Dostopno prek: <http://ppi.worldbank.org> (18. april 2012).

⁴⁰ Mišljeno je desetletje pred nastankom omenjenega poročila. Za podrobnosti glej Svetovna banka. 2005. *Financing Information and Communication Infrastructure Needs in the Developing World: Public and Private Roles*. Dostopno prek: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240325/Financing%20information%20and%20communication%20infrastructure%20needs%20in%20the%20developing%20world%20-%20public%20and%20private%20roles.pdf> (12. april 2012).

države prav tako precej zaostajajo pri dostopu do bolj naprednih storitev, kot so internetni strežniki, širokopolasovne internetne povezave itd. (I-Ways 2005, 96).

Investicije privatnega sektorja so ključnega pomena pri strategiji zmanjšanja digitalnega razkoraka. Svetovna banka (2005, 6) navaja, da so v obdobju 1992–2002 investicije privatnega sektorja v telekomunikacije znašale 210 milijard USD, po najnovejših podatkih baze PPI pa so te investicije v obdobju 1992–2012 znašale že več kot 814 milijard USD (Private Participation in Infrastructure Database 2012), vendar pa pritegnitev privatnih investicij predstavlja le en vidik strategije za zmanjšanje digitalnega razkoraka. V tem pogledu je prav tako pomembna dobro regulirana zasebna konkurenca v telekomunikacijah (I-Ways 2005, 96). Svetovna banka (2005, 10) namreč poudarja, da države z dobro regulirano zasebno konkurenco na področju telekomunikacij lahko pričakujejo še več investicij, hitrejši razvoj storitev in nižje stroške storitev. Svetovna banka prav tako ugotavlja, da se je uporaba interneta v državah z nizkimi dohodki, ki so izvedle reforme na področju telekomunikacij, precej povečala v primerjavi s tistimi državami, kjer so se te reforme izvajale počasneje (prav tam). Kljub vedno večjim privatnim investicijam (v zadnjem desetletju so se investicije po podatkih baze PPI več kot potrojile) pa Svetovna banka ugotavlja, da bo vrzel še vedno obstajala. Privatni sektor sam namreč ne more omogočiti bolj naprednih storitev v državah v razvoju, kjer so naložbena tveganja in donosi v napredne tehnologije slabo razumljeni (prav tam, xiv). Za zagotavljanje informacijske in komunikacijske infrastrukture (v nadaljevanju ICI⁴¹) sta potrebna tako privatni kot tudi javni sektor (prav tam, vii). Svetovna banka v svojem poročilu poziva vlade, da se postavijo v vlogo potrošnika ICI storitev, saj lahko s pripravljenostjo plačati storitve spodbudijo tudi privatne izvajalce, da se vključijo v zagotavljanje teh storitev (I-Ways 2005, 96). Svetovna banka (2005, xv) v svojem poročilu omenja tudi donatorje, ki imajo v celotnem financiranju relativno majhno vlogo, vendar pa izpostavlja številne primere, kjer so bili prav donatorji tisti, ki so spodbudili in

⁴¹ Kratica izhaja iz »information and communication infrastructure«.

katalizirali potrebne privatne denarne tokove. Na mednarodni ravni bo vloga teh donatorjev (npr. MIGA⁴², The World Bank Group itd.) vedno večja.

Torej se poročilo ukvarja z dvema temeljnima predpostavkama glede izgradnje informacijske in komunikacijske infrastrukture ter zagotavljanja storitev v državah v razvoju. Prva predpostavka navaja, da je za izgradnjo dovolj le zasebni sektor, druga predpostavka pa navaja, da morajo vodilno vlogo odigrati vlade. Analiza poročila je, kot že omenjeno, pokazala, da imata temeljno vlogo v tem pogledu oba sektorja.

5 JZP za e-upravo v državah v razvoju s primeri dobrih praks

V tem delu diplomske naloge želim najprej ugotoviti, kakšno vlogo imajo javno-zasebna partnerstva pri implementaciji e-uprave v državah v razvoju, v nadaljevanju pa me bo zanimal predvsem obstoj dobrih praks javno-zasebnih partnerstev za e-upravo v državah v razvoju. Na tem mestu je potrebno poudariti, da so obstoječe študije, literatura in viri, iz katerih bi lahko črpala te podatke, zelo omejeni in jih skorajda ni. Obstaja le nekaj razpoložljivih študij in literature, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, zato sem si za analizo študije primera dobre prakse v diplomski nalogi izbrala državo v razvoju – Indijo.

Al-Shqairat (2009, 99) ugotavlja, da je v državah v razvoju, glede na študijo Združenih narodov (2004), neuspešnih projektov e-uprave okoli 60 %, skoraj polovica teh projektov pa je financiranih s strani davkoplačevalcev. Države v razvoju se soočajo z mnogimi izzivi, ki ovirajo implementacijo e-uprave, med katerimi je po mnenju Al-Shqairat potrebno omeniti slabšo obstoječo informacijsko-komunikacijsko infrastrukturo, omejen dostop do interneta, nizko računalniško pismenost in nezaupanje e-storitvam s strani državljanov. Poleg tega so po avtorjevem mnenju v državah v razvoju prisotni tudi elementi, ki jih je

⁴² Ang. Multilateral Investment Guarantee Agency, članica skupine The World Bank Group, katere temeljno poslanstvo je spodbujanje neposrednih tujih investicij v državah v razvoju z namenom podpreti gospodarsko rast, zmanjšati revščino in izboljšati življenja ljudi (za podrobnosti glej *MIGA*. Dostopno prek: <http://www.miga.org/> (23. junij 2014).

potrebno razrešiti, predno se lotijo razmišljanja o programih e-uprave; to sta predvsem revščina in razširjena korupcija. Tako so nekatere države v razvoju prišle do spoznanja, da potrebujejo pravo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, ki predstavlja pomembno rešitev za večje investicije v IKT infrastrukturo ter v usposabljanje in učenje. Vse to bi jim omogočilo, da povečajo svojo konkurenčnost kot zunanega ponudnika storitev in da so zmožne reševati vse probleme na stabilen način. Al-Shqairat prav tako poudarja, da so bile reforme javnega sektorja ali novega javnega menedžmenta (NJM) v razvitih državah vpeljane interno (npr. v ZDA in v Veliki Britaniji), medtem ko so bile te reforme v večini držav v razvoju vpeljane eksterno prek Svetovne banke in drugih donacijskih institucij. Javna administracija je v teh državah še vedno visoko birokratizirana in precej centralizirana, kar pomeni, da je v državah v razvoju potrebno vpeljati veliko reform, s katerimi bi ustvarili primerne pogoje za e-upravne pobude, kot so: ponovno učenje in usposabljanje zaposlenih, oblikovanje splošne državljanske kulture za podpiranje reform in pospeševanje investicij v vseh oblikah. Zasebni sektor lahko odigra pomembno vlogo pri oblikovanju teh pobud, seveda pa morajo tudi vlade obravnavati partnerstvo kot nujen element pri oblikovanju svoje strategije (prav tam, 99–101).

V nadaljevanju sledi še pregled in analiza nekaj uspešnih azijskih primerov javno-zasebnih partnerstev pri projektih e-uprave, pri čemer sem si za konkreten primer, predvsem zaradi številnih dobrih praks in razpoložljivosti podatkov, izbrala Indijo. Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je namreč relativno nov koncept in tako na tem področju še ne obstaja veliko izjemnih primerov. Kljub temu obstaja nekaj uspešnih primerov javno-zasebnih partnerstev, ki sledijo v nadaljevanju.

5.1 Primer Indije kot dobre prakse

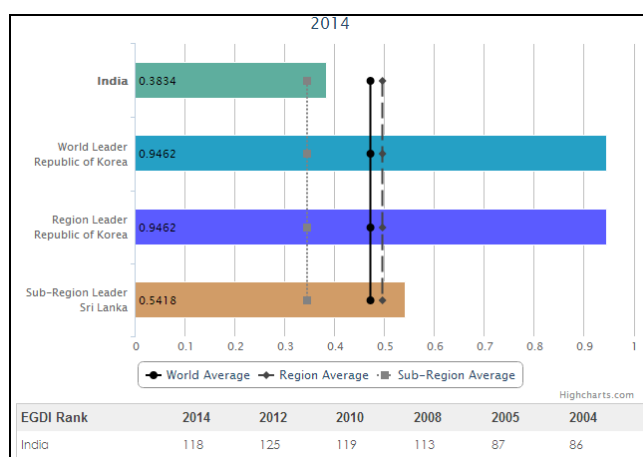
5.1.1 Razvitost e-uprave

Glede na podatke baze Združenih narodov (United Nations Public Administration Country Studies 2014) Indija spada med tiste države, ki imajo precej nizek indeks razvitosti e-uprave⁴³ (0,3834) in je glede nanj precej pod svetovnim povprečjem

⁴³ Krajše EGDI (ang. E-government Development Index).

(0,4712) (glej Sliko 5.1). Uvrščena je na 118. mesto od vseh 193 držav članic Združenih narodov, vključenih v raziskavo. Študija je prav tako pokazala, da je v primerjavi z letom 2012 Indija na tem področju nekoliko boljša, saj je v primerjavi z letom 2012 napredovala za 7 mest.

Slika 5.1: EGDI indeks za državo Indijo



Vir: United Nations Public Administration Country Studies (2014).

Indija spada v azijsko regijo, natančneje v Južno Azijo. Podatki baze 2014 kažejo, da je regija kot celota minimalno nazadovala v primerjavi s podatki 2012 in je po indeksu razvitosti e-uprave (0,4950) malo nad svetovnim povprečjem (0,4712).

Pri analizi podindeksov ugotavljam, da Indija v letu 2014 ni več najboljša glede na *indeks e-storitev oz. OSI* (0,5433). V letu 2012 je namreč v regiji dosegala najvišjo oceno spletnih storitev (0,5359), v letu 2014 pa jo je prehitela Šrilanka (0,6535). Kljub temu je v primerjavi z letom 2012 nekoliko izboljšala raven OSI indeksa in ostaja nad svetovnim (0,3919) in regijskim povprečjem (0,4652).

Glede na *IT indeks*, ki meri IKT infrastrukturno zmogljivost države, je Indija z vrednostjo indeksa 0,1372 še vedno precej pod svetovnim povprečjem (0,3650). V primerjavi z letom 2012 (0,110) je minimalno izboljšala raven IT indeksa.

Indija je glede na *HCI indeks* (Human Capital Index) z vrednostjo 0,4698 prav tako pod svetovnim povprečjem (0,6566).

5.1.2 Izzivi za implementacijo e-uprave

V Indiji je implementacijo e-uprave malo težje realizirati zaradi njenega razvojnega položaja. Dwivedi in Sahu (2008, 212) navajata, da so razlogi, ki ovirajo uspešno implementacijo e-uprave, predvsem: nizka pismenost, nizek dohodek na prebivalca in omejeni finančni viri.

a) Nizka pismenost

Pismenost predstavlja zmožnost brati in pisati z razumevanjem v kratkih stavkih o vsakdanjem življenju. Oseba, ki lahko komaj bere in ne zna pisati, ni opredeljena kot pismena (prav tam). Po študiji Unesca (2013) je bilo v obdobju 2005–2011 nepismenih 774 milijonov prebivalcev, starih 15 let in več, od tega je bilo nepismenih žensk 64 %, nepismenih moških pa 36 %. Več kot dve tretjini nepismenih ljudi živita na področju Azije in Pacifika (407 milijonov oz. več kot polovica celotne nepismene svetovne populacije odraslih) in v Sub-saharski Afriki (182 milijonov oz. skoraj ena četrtnina globalne nepismene populacije) (UNESCO 2013, 9). Indija ima največjo populacijo nepismenih odraslih ljudi na svetu. Delež nepismene populacije znaša 37 % glede na celotno svetovno populacijo (prav tam, 71).

a) Nizek dohodek na prebivalca

Dohodek na prebivalca predstavlja numerični kvocient nacionalne produkcije populacije v numeričnem smislu. Predstavlja, koliko bi vsak posameznik prejel, če bi letni nacionalni prihodek porazdelili enakomerno med vse prebivalce. Dohodek na prebivalca je običajno izražen v denarnih enotah na leto (Dwivedi in Sahu 2008, 212). Indija spada med države z nizkimi dohodki⁴⁴ na prebivalca. Po podatkih baze Združenih narodov znaša njen bruto nacionalni proizvod na prebivalca 1.580 \$ (United Nations Public Administration Country Studies 2014).

⁴⁴ Ang. Lower middle income countries (krajše LMIC).

b) Omejeni finančni viri

Bruto domači proizvod (BDP) predstavlja enega od meritev nacionalnega prihodka. BDP je celoten proizvod v obliki blaga in storitev, ki ga pridela neko nacionalno gospodarstvo v danem časovnem obdobju. BDP neke države predstavlja njeno finančno moč (Dwivedi in Sahu 2008, 212). Združene države Amerike imajo po zadnjih podatkih Svetovne banke (2013) najvišji BDP na svetu, sledijo Kitajska, Japonska, Nemčija, Francija in Velika Britanija. Indija se z BDP v višini 1,8 bilijonov \$ uvrščena na 10. mesto (Svetovna banka 2014).

5.1.3 E-seva

E-Seva (ang. electronic citizens services) je najpogosteje naveden primer javno-zasebnega partnerstva na področju e-uprave. Gre za inovativen projekt med vlado indijske province Andhra Pradesh in podjetjem Tata Consultancy Services, katerega temeljni cilj je bil državljanom zagotoviti učinkovite in kvalitetne storitve na celovit način prek centrov za integrirane storitve za državljane (ang. Integrated Citizen Service Centres). Projekt se je leta 1999 pričel kot pilotni projekt v mestih Hayderabad in Secunderabad, zaradi česar je najprej prejel naziv TWINS (ang. Twin Cities Integrated Network Systems). Kasneje, leta 2001, se je projekt preimenoval v e-Seva. E-Seva se je pričela z vzpostavitvijo 43 centrov v mestu Hayderabad in Secunderabad, nato pa se je razširila še v 213 ostalih mest, ki so predvsem na ruralnih območjih. E-Seva zagotavlja več kot sto storitev s področja e-plačevanja, e-vlog in e-obrazcev. Ponuja širok spekter državljanom prijaznih storitev (G2C) – od spletnega plačevanja bivanjskih stroškov, do registracije motornih vozil itd. (UNESCO 2005, 10.4; infoDEV 2009, 34).

Javno-zasebno partnerstvo v projektu e-Seva

Portal e-Seva je bil zgrajen v okviru modela javno-zasebnega partnerstva BOOT⁴⁵ (ang. Build-Own-Operate-Transfer) med vlado zvezne države Andhra Pradesh in

⁴⁵ Gre za pogodbeno razmerje javno-zasebnega partnerstva, pri katerem zasebni partner zgradi infrastrukturo in jo v pogodbenem obdobju upravlja ter ima nad njo tudi lastninsko pravico (Ferk in Ferk 2008, 260).

zgoraj omenjenim podjetjem Tata Consultancy Services, ki upravlja s portalom ter zaračunava običajne pristojbine za različne vladne storitve, pri čemer tudi zadrži del prihodka (infoDEV 2009, 34). Skratka, e-Seva predstavlja indijski pionirski projekt e-uprave, ki je utrl pot mnogim drugim projektom. Projekt temelji na dobrem poslovnem modelu in je zagotovil integrirane storitve za državljane na enem mestu (Mohapatra 2013, 145–146).

5.1.4 Bangalore One

Projekt je leta 2005 nastal po vzoru uspešno izvedenega projekta e-Seva. Gre za javno-zasebno partnerstvo med zvezno državo Karnataka v Indiji in privatnim konzorcijem dveh podjetij CMS Computers Ltd. in Ram Informatics. Temeljni cilj projekta je bil zagotoviti vse e-storitve za državljane (G2C) in e-storitve za poslovne subjekte (G2B) v državi Karnataka »na enem mestu« (one-stop-shop) prek integriranih storitvenih centrov oz. kioskov na učinkovit, zanesljiv, pregleden in integriran način (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 8–9; infoDEV 2004).

Javno-zasebno partnerstvo v projektu Bangalore One (B1)

Gre za BOOT model javno-zasebnega partnerstva med zvezno državo Karnataka in privatnim konzorcijem podjetij CMS Computers Ltd. in Ram Informatics. Vladno osebje, odgovorno za zagotavljanje prioriternih storitev projekta B1, je bilo ob začetku projekta prerazporejeno v službo B1. Zasebni operater je plačan iz naslova plačila fiksne pristojbine za vsako izvedeno transakcijo. Banka UTI prav tako zagotavlja financiranje z izplačilom plač 200 zaposlenim v kioskih. Vlada Karnatake se je ob začetku projekta odločila, da ustanovi 15 servisnih centrov v različnih delih mesta, ki ponujajo 24 osnovnih storitev s strani osmih vladnih služb. Število centrov iz leta v leto narašča in tako dandanes deluje že 87 servisnih centrov (Jazyanka 2007, 12; Bangalore One 2010; infoDEV 2004).

5.1.5 Bhoomi

Vlada zvezne države Karnataka je v letu 2000 pričela z novim pilotnim e-upravnim projektom Bhoomi, ki je zajemal 177 podokrožij oz. taluk. Temeljni cilj

projekta je bil vzpostaviti računalniško bazo zemljišč za boljše planiranje, kmetom zagotoviti učinkovite storitve in zmanjšati korupcijo ter izkoriščanje s strani vaških računovodij. Projekt je vključeval spletni dostop do zemljiških zapisov za podeželske kmete preko informacijskih kioskov. Rezultat tega projekta je bila javna dostopnost do vseh evidenc o zemljiščih in s tem boljša transparentnost vladnih evidenc. Precej se je skrajšal tudi storitveni čas (od nekaj mesecev na nekaj dni) (Sharma 2007, 207).

Javno-zasebno partnerstvo v projektu Bhoomi

Pilotna faza projekta je bila v celoti financirana s strani Ministrstva za ruralni razvoj, indijske vlade in oddelka za finance zvezne države Karnataka (ang. Department of Revenue, Karnataka). Potrebno programsko opremo je razvilo podjetje NIC (ang. National Informatics Center), katerega lastnik je indijska vlada. Po uspešno izvedenem pilotnem projektu se je vlada odločila povečati obseg storitev, ki bi pokrivalo vse vasi v posameznih podokrožjih, kar je predstavljalo informatizacijo 20 milijonov zapisov za 6,7 milijonov kmetov v Karnataki. Za razširitev projekta je bil sprejet BOT⁴⁶ (ang. build-own-transfer) model javno-zasebnega partnerstva. Kot privatni partnerji so nastopala naslednja podjetja: n-Logue Comumunications Pvt. Ltd. (v lasti indijskega tehnološkega inštituta), podjetje Comat in podjetje 3i Infotech. Podjetje n-Logue je razvilo novo nizkocenovno tehnologijo corDECT, ki je idealna za komunikacijo v ruralnih območjih. Tehnologija se uporablja za povezavo kioskov v posameznih vaseh na podokrožjih. Kioske upravljajo mali vaški podjetniki, ki zbirajo pristojbine s strani vaščanov. Podjetje Comat je prevzelo vlogo za vsebinski razvoj in delovanje kioskov na ravni vasi, pri čemer je deloval tudi kot investitor z nekaj finančne podpore s strani podjetja 3i Infotech (prav tam, 207–208).

⁴⁶ Gre za pogodbeno razmerje javno-zasebnega partnerstva, pri katerem zasebni partner zgradi infrastrukturo, jo upravlja in jo ob koncu pogodbenega razmerja prenese na zasebnega partnerja (Loew 2002; Evropska komisija 2003).

5.1.6 Projekt MCA21

Projekt MCA21 je vpeljalo Ministrstvo za podjetniške zadeve (ang. Ministry of Company Affairs oz. MCA) v partnerstvu s podjetjem Tata Consultancy Services (TCS). Cilj projekta je bil pravnim osebam zagotoviti spletni dostop do storitev ministrstva (MCA). Indijska vlada je skozi MCA21 dosegla celotno avtomatizacijo vseh procesov, ki se nanašajo na uveljavitev in izpolnjevanje zakonskih zahtev za registrirana podjetja v Indiji. Projekt vključuje oblikovanje spletnega portala MyMCA, ki predstavlja spletni dostop vseh storitev ministrstva (MCA) na enem mestu. Vključuje tudi vzpostavitev podpornih centrov za dostop do portala MyMCA. Projekt predstavlja velik uspeh v Indiji. V prvotnem letu delovanja je portal sprejelo 90 % podjetij, kar je bilo veliko nad pričakovano stopnjo 25 % (prav tam, 208).

Javno-zasebno partnerstvo v MCA21

MCA21 predstavlja BOOT model javno-zasebnega partnerstva med Ministrstvom za podjetniške zadeve (ang. Ministry of Company Affairs) in podjetjem Tata Consultancy Services (TCS). Podjetje TCS je oblikovalo celoten sistem in je odgovorno za ohranjanje tega sistema 6 let po njegovi vzpostavitvi. V tem obdobju je lastništvo sistema na strani privatnega partnerja, podjetja TCS. Prihodke iz naslova zaračunanih pristojbin za storitve si v določenem razmerju delita oba partnerja. Podjetje TCS nastopa pri tem projektu tudi kot edini organ za potrjevanje digitalnih podpisov, kar pomeni, da morajo vsi zainteresirani, ki želijo skozi MCA21 oddati elektronske obrazce, od podjetja TCS tudi kupiti edinstven digitalni podpis. To zagotavlja dodatni kanal za ustvarjanje prihodkov (prav tam, 209).

5.1.7 Projekt e-javnega naročanja vlade Andhra Pradesh

Vlada zvezne države Andhra Pradesh (GoAP) je vzpostavila portal e-naročanja, ki povezuje vladne oddelke, agencije in lokalne organe s ponudniki storitev. Cilj projekta je bil avtomatizirati in poenotiti postopke javnih naročil s strani vseh vladnih služb v Andhra Pradesh, povečati transparentnost v postopkih javnega naročanja, omogočiti enake možnosti za vse ponudnike ter preprečevati nastajanje

kartelov in prihraniti čas ter stroške poslovanja vlade in ponudnikov storitev. Portal omogoča različne aktivnosti javnega naročanja, kot so: registracija ponudnikov, prednaročniške aktivnosti in e-plačevanje. Celoten e-naročniški sistem je oblikovan tako, da ni človeške interakcije v predponudbenih in postponudbenih fazah. Aplikacija zagotavlja popolno anonimnost sodelujočih ponudnikov, dokler niso vse ponudbe razkrite; evaluacija ponudb je prav tako avtomatična (Sharma 2007, 209; Kaliannan in drugi 2010, 216).

Javno-zasebno partnerstvo v projektu e-javno naročanje

Vlada zvezne države Andhra Pradesh se je pri implementaciji projekta e-javno naročanje odločila za model javno-zasebnega partnerstva, v katerem bi zasebni partner doprinesel strokovno znanje ter izkušnje s področja tehnologije, pri vzpostavitvi sistema bi investiral vnaprej in povrnil stroške vzpostavitve z zaračunavanjem vsake izvedene transakcije končnemu uporabniku. Model javno-zasebnega partnerstva je bil izbran, ker zasebni partner prevzema riziko, povezan s spremembo tehnologije in donosnostjo naložbe. Izbran model združuje odgovornost z učinkovitostjo, saj so storitve urejene s strogimi SLA⁴⁷ pogodbami o opravljanju storitev. Poleg tega je vlada doživela uspeh z modelom javno-zasebnega partnerstva tudi v nekaterih drugih projektih (Kaliannan in drugi 2010, 216). Pri izvedbi projekta so se odločili za BOO⁴⁸ (build-owned and operated) model javno-zasebnega partnerstva. Kot privatni partner je bilo izbrano podjetje Commerce-One (C1), ki je prevzelo tudi vlogo ponudnika aplikacijskih storitev (application service provider oz. ASP). Podjetje je za vzpostavitev sistema investiralo vnaprej in povrnilo stroške z zaračunavanjem uporabnikom za vsako izvedeno transakcijo. Odgovorno je bilo tudi za ohranitev programske in strojne opreme (Sharma 2007, 209).

⁴⁷ Ang. Service Level Agreement.

⁴⁸ BOO model javno-zasebnega partnerstva predstavlja pogodbeno razmerje, pri katerem zasebni partner zgradi, financira infrastrukturo in jo tudi upravlja ter vzdržuje. Uporabnikom je upravičen zaračunavati nadomestilo za uporabo zgrajene infrastrukture na način, da se mu v celoti povrnejo stroški investicije, upravljanja in vzdrževanja ter da pri tem ustvari tudi razumen dobiček. Infrastruktura ostane v lasti zasebnega partnerja (Ferk in Ferk 2008, 261).

6 E-eprava in JZP za e-upravo v Sloveniji

6.1 Razvitost e-uprave

Po podatkih baze Združenih narodov (United Nations Public Administration Country Studies 2014) spada Slovenija v skupino držav z *visoko stopnjo indeksa EGDI (E-government development index*⁴⁹). S stopnjo indeksa 0,6505 je dokaj nad svetovnim povprečjem (0,4712). Uvrščena je na 41. mesto od 193 mest in je v primerjavi z letom 2012 slabše uvrščena za 16 mest (25. mesto).

Slovenija spada v evropsko regijo, ki je z indeksom razvitosti e-uprave 0,6936 precej nad svetovnim povprečjem (0,4712). Na podlagi prednosti, kot so dobro razvita IKT infrastruktura in visoke zmogljivosti človeških virov, sta Severna in Zahodna Evropa še posebej uspešni pri razvoju e-uprave, takoj za njima pa sledita Južna in Vzhodna Evropa. Večina teh držav spada med visoko dohodkovne razvite države in ta prednost se odraža tudi pri njihovi uvrstitvi na lestvici razvitosti e-uprav. Slovenija je glede na Evropo uvrščena na 17. mesto, vodilna na tem področju pa je Nizozemska (0,913); takoj za njo sta Velika Britanija (0,896) in Danska (0,889).

E-storitve (OSI indeks⁵⁰)

Glede na indeks OSI, ki temelji na 4-stopenjskem modelu pripravljenosti na e-upravo, je Slovenija z indeksom 0,4252 uvrščena na 79. mesto (v primerjavi s podatki 2012 je nazadovala za 43 mest) in je nekoliko nad svetovnim povprečjem (0,3919). Na tem področju so vodilne Francija (1,000), Singapur (0,9921) in Republika Koreja (0,9764).

⁴⁹ Indikator za merjenje razvitosti e-uprav, ki ga sestavljajo trije podindeksi: Online service index oz. OSI (meri obseg in kvaliteto spletnih storitev), Telecommunication infrastructure index oz. TII (merjenje informacijsko-telekomunikacijske infrastrukture) in Human Capital index oz. HCI (merjenje človeškega kapitala) (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja 2014, 187–192).

⁵⁰ Ang. Online service index, eden izmed podindeksov indikatorja za merjenje razvitosti e-uprav.

Glede na študijo Združenih narodov (2014, 220) Slovenija dosega največji odstotek utilizacije⁵¹ e-storitev, ki spadajo v prvo (pojavnost oblika) in drugo razvojno fazo (okrepljene informacijske storitve). V 1. fazi dosega 63 % utilizacijo e-storitev, v 2. fazi 64 % utilizacijo, v 3. fazi (transakcijske storitve) dosega le 7 % utilizacijo, v 4. fazi (povezane storitve) pa 29 % utilizacijo e-storitev. V primerjavi z letom 2012 (prav tam, 128), ko je Slovenija dosegala največjo stopnjo utilizacije v 2. (71 % utilizacija) in 3. razvojni fazi (56 % utilizacija), opazimo nazadovanje glede razvitosti e-storitev, in sicer je opaziti največji upad pri 3. razvojni fazi. Torej je Slovenija precej nazadovala glede razvitosti bolj naprednih, interaktivnih e-storitev, kot je npr. oddaja obrazcev in vlog, ki vključujejo tudi enega izmed načinov overjanja.

Infrastruktura (TII indeks)

Po podatkih baze Združenih narodov 2014 ima Slovenija TII indeks 0,6192, s katerim je uvrščena na 38. mesto (v primerjavi z letom 2012 je nazadovala za 5 mest) in je precej nad svetovnim povprečjem (0,3650). Vodilni na tem področju je Monako (1,000), sledita Republika Koreja (0,9350) in Švedska (0,8866).

Človeški viri (indeks Human Capital)

Slovenija je glede na HCI indeks 0,9072 nad svetovnim povprečjem (0,6566) in je uvrščena na 11. mesto (v primerjavi z letom 2012 je napredovala za 4 mesta). Vodilna država na tem področju je Nova Zelandija (1,0000), sledita Avstralija (0,9978) in Irska (0,9619).

6.2 Izzivi za implementacijo e-uprave

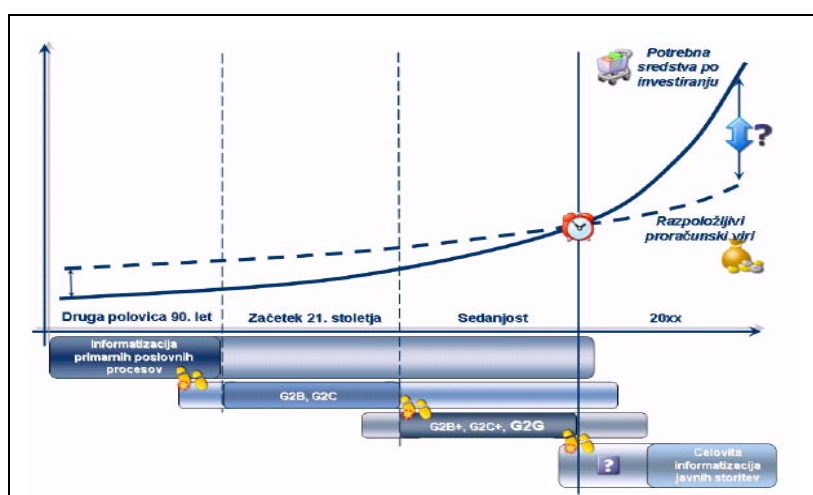
Kot temeljni oviri pri implementaciji e-uprave v Sloveniji in v evropskih državah nasploh v raznih znanstvenih člankih ter drugih virih zasledimo predvsem *omejena finančna sredstva in pomanjkanje ustreznih kadrov*.

⁵¹ Utilizacija (ang. utilization) predstavlja maksimalni dosežen odstotek zagotovljenih storitev v določeni stopnji razvitosti e-storitev (4-stopenjski model) (Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja 2008, 53).

6.2.1 Finančna sredstva

Javna uprava se pri implementaciji e-uprave oz. pri realizaciji projektov e-uprave vseskozi sooča z omejenimi proračunskimi sredstvi. Duračak, Drnovšek in Kolšek poudarjajo, da ustrezna informacijska tehnologija, ki predstavlja orodje za operativno uresničevanje strategij informatizacije javnih storitev, zaradi povečanih potreb in pričakovanj uporabnikov postaja vedno bolj kakovostna in zmogljiva, s čimer se posledično veča tudi njen pomen. Vendar pa se ne veča zgolj pomen, temveč tudi cena ter s tem povezana potrebna investicijska sredstva. Ta sredstva skupaj s stroški njene uporabe in vzdrževanja naraščajo hitreje kot naraščajo razpoložljiva finančna sredstva v proračunih institucij javne uprave (Duračak in drugi 2007, 3) (glej Sliko 6.1).

Slika 6.1: Prikaz povečevanja razkoraka med potrebnimi in dejanskimi proračunskimi sredstvi za informatizacijo javnih storitev



Vir: Duračak in drugi (2007, 4).

Duračak, Drnovšek in Kolšek (prav tam, 4) ugotavljajo, da javni sektor v Sloveniji nujno potrebuje nove, dodatne naložbe v informacijsko tehnologijo in v sam proces informatizacije javnih storitev, vendar pa rezultati številnih empiričnih študij kažejo na to, da v Sloveniji obstaja razkorak med potrebami naše države za investiranje v infrastrukturo in proračunskimi viri, ki so na voljo. Torej so v Sloveniji finančna sredstva za informatizacijo načrtovana in prihajajo iz državnega proračuna. Večinoma so namenjena projektom razvoja elektronskih storitev, modernizaciji infrastrukture, zunanjim izvajalcem (ang. outsourcing) in

njihovim storitvam. Vključevanje zunanjih izvajalcev v projekte in nabave poteka prek javnih naročil, pri čemer se z izbranimi izvajalci sklenejo pogodbe. Te predstavljajo osnovni mehanizem sodelovanja z izvajalskimi partnerji (Delovna skupina SRITES 2009, 50). Analiza proračunskih sredstev namenjenih za državno informatiko v letih od 2010–2012 je pokazala na precejšnjo mero varčevanja, ki se odraža pri zmanjšanju investicij v infrastrukturo in razvoj. Izdatki proračuna za celotno informatiko so se v letih 2010–2012 zmanjšali za skoraj 14 %, po drugi strani pa v tem obdobju ni opaziti zmanjšanja stroškov vzdrževanja IKT. Padec investicij zavira razvoj IKT in povečuje povprečno starost ter ne omogoča vpeljave novih pristopov pri razvoju IT v državni upravi (Ministrstvo za notranje zadeve 2013, 9). Veliko vlogo pri financiranju nacionalnih projektov e-uprave igrajo tudi strukturni skladi EU. Po Analizi proračunskih sredstev je Slovenija ta sredstva občutno izkoristila, saj so v obdobju 2010–2012 narasla za več kot 60 %. Kljub temu pa ta sredstva ne nadomestijo izpada v nujne investicije v IT rešitve, ki se financirajo direktno iz proračuna (prav tam, 9–10).

6.2.2 Pomanjkanje ustreznih kadrov

Po mnenju Duračaka, Drnovška in Kolška (2007, 5) je zaradi togosti javnega sektorja pri zagotavljanju izvajanja javnih interesov, med drugim tudi na področju informatizacije javnega sektorja, in počasnega delovanja v javnem sektorju zaposlena le peščica strokovnjakov s področja informacijske tehnologije. Ti se namreč po njihovem mnenju raje umaknejo v zasebni sektor, ki razpolaga s strokovnimi znanji, učinkovitostjo, inovativnostjo, hitrostjo, in v katerem je potrebnega manj administrativnega dela. Torej skupna ocena kadrovskih razmer na področju informatike v javni upravi izkazuje precej veliko pomanjkanje kadrov. Ministrstvo za javno upravo (2009, 42) celo navaja, da lahko nezmožnost zagotoviti kadrovske vire povzroči počasnejši razvoj elektronskega poslovanja. Za nadaljnji razvoj in vzdrževanje elektronskega poslovanja v slovenski javni upravi je nujno potreben večji obseg kadrov kot v preteklosti (Duračak in drugi 2007). Na negativen trend kadrov v informatiki v slovenski državni upravi opozarja tudi Colnar, ko celo navaja, da so zaposlitve informatikov skoraj nemogoče zaradi formalnih omejitev pri zaposlovanju v državni upravi, poleg tega pa dobri informatiki dobijo (bolje plačane) službe tudi drugod (Colnar 2009, 28).

6.2.3 Pravna ureditev in institucionalizacija JZP v Sloveniji

Za uresničevanje javno-zasebnega partnerstva je potrebno imeti zakonodajni okvir. Slovenija je s sprejemom **Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/2006; v nadaljevanju tudi ZJZP)**, ki je začel veljati 7. 3. 2007, ena izmed redkih držav v Evropi ter v svetu nasploh, ki so se odločile, da uredijo institut javno-zasebnega partnerstva v krovnem zakonu. Večina držav Evropske Unije obravnava institut javno-zasebnih partnerstev v obliki pravnih aktov, ki niso obvezujoči (priporočila, usmeritve), s čimer se izognejo nevarnosti, da ta hitro razvijajoči se institut normativno omejijo in posledično upočasnijo njegov razvoj ter uporabnost v praksi. Že sama narava delovanja zasebnega sektorja je namreč takšna, da je zasebni sektor nagnjen k iskanju hitrih, inovativnih in učinkovitih rešitev, pri tem pa ne želi biti omejen z zakonsko ureditvijo ali preveč zapletenimi birokratskimi postopki. Za javni sektor na drugi strani pa je značilno ravno nasprotno, saj je s tem olajšano delo javnih uslužbencev (Ferk in Ferk 2008, 185–186). ZJZP je po Krajncu (2009, 36) torej krovni predpis za vzpostavitev pravnih razmerij med javnim in zasebnim sektorjem pri skupnem izvajanju projektov, ne glede na to ali zasebni in javni partner skleneta pogodbo, ali pa skupno ustanovita pravno osebo, ki izvaja projekt.

Slovenija do sprejema javno-zasebnega partnerstva ni imela nekega systemskega predpisa, ki bi urejal ta vprašanja. Postopek in oblike povezovanja javno-zasebnega partnerstva pri izvajanju gospodarskih javnih služb je določal **Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993; krajše ZGJS)**, katerega del njegovih določb je še vedno v veljavi⁵² (Ferk in Ferk 2008, 185; Krajnc 2009, 36).

Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva je opredeljena v 20., 21. in 22. členu ZJZP. Skladno z 20. členom ZJZP je na **Ministrstvu za finance** oblikovana posebna organizacijska enota, ki izvaja naloge, določene v ZJZP ter drugih predpisih. Ta organizacijska enota je **Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja**, ki deluje v sklopu Direktorata za javno premoženje.

⁵² ZJZP v 24. členu določa, da se v primeru, ko je predmet partnerstva izvajanje gospodarske javne službe, neposredno uporabljajo določbe ZGJS.

Ministrstvo spremlja, svetuje in sodeluje pri izbiri, vrednotenju ter izvedbi projektov JZP. Sodeluje v vseh fazah nastajanja in izvajanja JZP ter pri nadzoru njihovega izvajanja. Vodi evidence projektov JZP, jih spremlja in na podlagi dobre prakse pripravlja smernice ter standarde za izbiro, spremljavo in oceno projektov JZP. Za proučevanje politike in svetovanje na področju javno-zasebnega partnerstva 21. člen ZJZP določa oblikovanje **Sveta vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo**, ki ga vodi minister, pristojen za finance. Člani sveta so neodvisni strokovnjaki s pravnega, ekonomskega in drugih področij javno-zasebnega partnerstva. Vlada RS je na podlagi 21. člena ZJZP izdala Odlok o svetu vlade RS za javno-zasebno partnerstvo (Uradni list RS, št. 61/2007), ki v skladu z 22. členom ZJZP določa število članov Sveta za javno-zasebno partnerstvo, način imenovanja, trajanje mandatov njegovih članov in način dela (Krajnc 2009, 106–108).

6.3 JZP za e-upravo v dokumentih

Pri pregledu najpomembnejših slovenskih dokumentov s področja e-uprave in dokumentov o javno-zasebnih partnerstvih lahko skoraj trdimo, da v njih javno-zasebna partnerstva za e-upravo niso posebej obravnavana. Ugotovljeno je bilo, da je vidik javno-zasebnih partnerstev na področju e-uprave omenjen le v dveh dokumentih Ministrstva za javno upravo, in sicer v Strategiji e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 (2006) in v Strategiji razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc – SREP (2009).

V obeh dokumentih je javno-zasebno partnerstvo omenjeno v finančnem smislu kot nov poslovni model zagotavljanja sredstev na področju informatizacije javne uprave. Oba dokumenta navajata, da je namen sodelovanja bolj učinkovito in uspešno poslovanje tako uprave kot poslovnih subjektov, kar zahteva nov model poslovanja, temelječ na preglednem in formalno korektnem partnerstvu (Ministrstvo za javno upravo 2006, 24; Ministrstvo za javno upravo 2009, 45).

6.3.1 Dokumenti na ravni EU

Pri pregledu dokumentov s področja e-uprave in javno-zasebnih partnerstev na ravni EU ugotavljam podobno kot zgoraj, torej da je malo dokumentov na ravni EU, ki se ukvarjajo z javno-zasebnimi partnerstvi za e-upravo.

Kljub temu velja kot pomembnejše omeniti **Zeleno knjigo o javno-zasebnih partnerstvih v in za e-upravljanje**⁵³ (2004), ki jo je sprejela Evropska komisija z namenom predlagati strateške pristope, ki lahko v digitalni dobi pospešijo tesnejše sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem (Evropska Komisija 2004b). Sprejeta je bila tudi **Bela knjiga o javno-zasebnem partnerstvu za internet prihodnosti**⁵⁴ (2010), ki je nastala na pobudo EFII (Evropske iniciative za internet prihodnosti), katere temeljni cilj je oblikovati takšna javno-zasebna partnerstva, ki bodo občutno izboljšala implementacijo internetnih storitev prihodnosti do leta 2015 ter s tem vzpostavila evropski trg za pametne infrastrukture z integriranimi komunikacijskimi funkcijami (Evropska inicitiva za internet prihodnosti 2010, 1).

Med evropskimi institucijami, ki so glede te tematike podale tudi svoje mnenje, je Evropski ekonomsko socialni odbor (EESO), ki je 16. septembra 2010 podal mnenje o temi **Izboljšanje modelov participativnega javno-zasebnega partnerstva pri zagotavljanju e-storitev za vse v EU**⁵⁵. EESO v svojem

⁵³ Za podrobnosti glej Evropska Komisija. 2004a. *Green paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf (22. november 2010). Glej tudi glej Evropska Komisija. 2004b. *Commission staff working paper - Report on the public consultation on the green paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf (22 november 2010).

⁵⁴ Za podrobnosti glej Evropska inicitiva za internet prihodnosti. 2010. *White paper on the Future Internet PPP Definition*. Dostopno prek: http://www.future-internet.eu/fileadmin/initiative_documents/Publications/White_Paper/EFII_White_Paper_2010_Public.pdf (22. november 2010).

⁵⁵ Za podrobnosti glej Evropski ekonomsko-socialni odbor. 2010. *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Improving "participative public —*

mnenju poudarja vzpostavitev javno-zasebnih partnerstev, ki lahko pripomorejo k izboljšanju lokalnih in regionalnih storitev, zavzema pa se tudi za večjo socialno vključenost ranljivih skupin in gospodarskega povezovanja oddaljenih območij, skratka javno-zasebna partnerstva vidi kot sredstvo za uvajanje e-storitev v EU (Evropski ekonomsko-socialni odbor 2010).

Pomembno vlogo pri obravnavi javno-zasebnih partnerstev za e-upravo imajo tudi razne mednarodne organizacije, agencije in skupki različnih agencij, med katerimi na tem področju izstopa predvsem InfoDEV⁵⁶, partnerstvo razvojnih agencij. Kot pobudnik in donator je sodelovalo pri pripravi več pomembnih delovnih dokumentov in poročil, ki se ukvarjajo z vprašanjem javno-zasebnih partnerstev na področju e-uprave, med katerimi sta najpomembnejši **mapa znanja Javno-zasebna partnerstva v e-upravi**⁵⁷ (2009) in **priročnik Javno-zasebna partnerstva v e-upravi**⁵⁸ (2009).

6.4 JZP pri projektih slovenske e-uprave v praksi

Pri pregledu obstoječih oz. javno dostopnih poročil o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji sem na moje razočaranje ugotovila, da od leta 2009 dalje ni objavljenega nobenega novega poročila. Tako sem za analizo tega vprašanja uporabila zadnje objavljeno Poročilo o sklenjenih oblikah javno-

private partnership” models in deploying “e-services” for all in the EU 27’ (own-initiative opinion). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:048:0072:0076:en:PDF> (22. november 2010).

⁵⁶ InfoDEV (Information for Development Program) predstavlja partnerstvo med mednarodnimi razvojnimi agencijami. Gre za multidonatorski program v okviru Svetovne banke, ki podpira razvojno naravnane podjetnike v državah v razvoju in jim pomaga zagotoviti ustrezna financiranja, sklicuje investitorje, politične odločevalce ter razne druge udeležence, ki so potrebni za dialog in akcije (infoDEV 2009).

⁵⁷ Za podrobnosti glej The Institute for Public-Private Partnerships. 2009a. *Public-Private Partnerships in e-Government: Knowledge Map*. Dostopno prek: http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_821.pdf (22. november 2010).

⁵⁸ Za podrobnosti glej The Institute for Public-Private Partnerships. 2009b. *Public-Private Partnerships in e-Government: Handbook*. Dostopno prek: http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_822.pdf (22. november 2010).

zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji (2009). Ugotovila sem, da v tem obdobju ni bilo sklenjenega nobenega javno-zasebnega partnerstva za področje e-uprave in informatizacije javne uprave nasploh (enako velja za leto 2008).

Za nadaljnje raziskovanje in potrditev že zgoraj ugotovljenega sem v letu 2009 opravila tudi kratek intervju z g. Matejem Čepeljnik, ki je zaposlen na Ministrstvu za finance, v Sektorju za upravljanje javnega premoženja. Z intervjujem (Priloga A) sem želela ugotoviti, ali v Sloveniji sploh obstaja primer sklenjenega javno-zasebnega partnerstva pri projektih e-uprave in kateri so najpomembnejši primeri. Žal so se moji raziskovalni upi podrli že po mojem prvem zastavljenem vprašanju, saj sem s strani g. Čepelnika prejela zaskrbljujoč odgovor, da po vedenju Ministrstva za finance takšen primer javno-zasebnega partnerstva trenutno ne obstaja. Prav tako Ministrstvo za javno upravo doslej v svojih poročilih ni navajalo nobenega projekta na področju e-uprave, ki bi bil izvajan po modelu javno-zasebno partnerstvo. V nadaljevanju intervjuja me je zanimalo predvsem, zakaj v Sloveniji ni tovrstnih praks JZP na področju e-uprave in kateri so po mnenju Ministrstva za finance pglavitni razlogi za takšno stanje. V tem delu me je prav tako zanimalo, ali za takšno partnerstvo v Sloveniji ni zadostnega političnega in gospodarskega interesa, ali je morda razlog obstoj drugih alternativ kot pomoči pri realizaciji projektov e-uprave. Po mnenju Ministrstva za finance naj bi bil razlog za neobstoj ta, da gre v tem segmentu JZP predvsem za IT področje, ki pa naj ne bi bilo primerno za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, saj se pri tem poraja vrsta pomembnih vprašanj, kot so vprašanje lastništva nad izvorno kodo, vprašanje stroškov razvoja itd. Glede vprašanja o zadostnem interesu za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju e-uprave nisem prejela nobenega odgovora. Na koncu me je zanimalo še, ali Ministrstva za finance meni, da so javno-zasebna partnerstva pri realizaciji projektov e-uprave v splošnem pogledu dandanes nujna in potrebna. Na to zastavljeno vprašanje nisem prejela konkretnega odgovora, temveč je na tem mestu g. Čepeljnik ponovno poudaril kompleksnost uporabe modela javno-zasebnega partnerstva na IT področju, pri čemer vidi problem intelektualne lastnine in problematičnost financiranja razvoja sistema. Enak odgovor glede neobstoja primera javno-zasebnega partnerstva pri projektih e-uprave so mi istega leta preko elektronske pošte podali tudi mag. Kolšek Vasja s sodelavci, zaposlenimi v podjetju IPMIT.

Zaradi zastarelosti podatkov sem v letu 2016 ponovno kontaktirala g. Čepeljnika, ki mi je potrdil, da se od leta 2009 do danes ni nič spremenilo. Za dodatno potrditev sem v okviru spletne aplikacije Ika pripravila še kratek spletni vprašalnik (Priloga B), ki sem ga prek elektronske pošte posredovala trem ministrstvom: Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za finance in Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in šport (Direktorat za informacijsko družbo). Pri vprašalniku sem izhajala iz vprašanj družboslovnega intervjuja, ki je nadgradnja slednjega. Izpolnjen vprašalnik sem pridobila le s strani Ministrstva za javno upravo, na katerega je odgovorila anonimna oseba, ki jo bom v diplomski nalogi imenovala oseba X. Kot že rečeno, sem s strani Ministrstva za finance prek elektronske pošte prejela povratni odgovor, da po njihovem vedenju v Sloveniji ne obstaja noben primer JZP pri projektih e-uprave in naj se obrnem na Ministrstvo za javno upravo. S strani Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in šport (Direktorat za informacijsko družbo) do danes nisem prejela nobenega odgovora. Tudi oseba X je v vprašalniku potrdila, da trenutno v Sloveniji ne obstaja noben primer sklenjenega JZP pri projektih e-uprave. V nadaljevanju me je zanimalo, kakšni so po mnenju vprašanega poglavitni razlogi za neobstoj tovrstnih partnerstev, pri tem pa sem ponudila več možnih odgovorov:

- pomanjkanje zadostne politične volje za aktivno vključenost in podpiranje ciljev javno-zasebnih partnerstev;
- nezadostni pravni in regulatorni okvir za implementacijo javno-zasebnih partnerstev na področju e-uprave, zaradi česar so takšna javno-zasebna partnerstva neizvedljiva in neprivlačna;
- do danes na področju razvoja e-uprave še ni bilo prave priložnosti oz. primerne projekta, ki bi imel prave karakteristike (jasno izražene potrebe, cenovna dostopnost, omejene negotovosti, priložnosti za inovacije zasebnega sektorja, itd.) za sklenitev javno-zasebnega partnerstva;
- do danes še ni bilo pravega kandidata za zasebnega partnerja, ki bi zagotavljal najboljšo dodatno vrednost (ang. value for money);
- drugo.

Oseba X je izmed opcij več možnih odgovorov izbrala možnost *Drugo*, kjer je navedla, da je v aprilu 2015 potekala seja Strateškega sveta za razvoj informatike

v državni upravi, na kateri je bila dogovorjena ustanovitev »ad-hoc« delovne skupine za pregled razpoložljivih podatkov o primernosti različnih projektov za javno-zasebno partnerstvo. Delovno skupino sestavljajo predstavniki Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance. S strani osebe X na tem mestu nisem pridobila bolj natančne obrazložitve, kakšne so ugotovitve ustanovljene »ad-hoc« delovne skupine glede primernosti projektov za sklenitev javno-zasebnega partnerstva nasploh in natančneje za projekte e-uprave. V nadaljevanju vprašalnika me je tudi zanimalo, kako se financirajo projekti e-uprave oz. kateri so temeljni viri financiranja. Na to vprašanje je oseba X odgovorila, da temeljni vir financiranja zagotavlja Evropska Unija iz Evropskega socialnega sklada. Na koncu vprašalnika me je zanimalo, ali menijo, da so javno-zasebna partnerstva pri realizaciji projektov e-uprave in informatizaciji uprave na splošno sploh nujna in potrebna. Na to vprašanje je oseba X odgovorila z obrazložitvijo, da bi JZP pri realizaciji projektov e-uprave predstavljala nov način delovanja, za katerega je potrebna temeljna proučitev in v ta namen je bila znotraj Sveta za razvoj informatike v državni upravi ustanovljena »ad-hoc« delovna skupina.

Skratka, na podlagi pridobljenih podatkov iz družboslovnega intervjuja in izpolnjenega vprašalnika ugotavljam, da se doslej v Sloveniji še nismo srečali z javno-zasebnim partnerstvom pri realizaciji projektov e-uprave. Kot možen razlog za to iz odgovora osebe X (Ministrstvo za javno upravo) ugotavljam, da JZP predstavljajo povsem nov način delovanja, katerega pa državna uprava doslej še ni uspela podrobneje proučiti. Javno-zasebno partnerstvo je namreč, kot navajata Kolšek in Šoba (2004, 3), zelo kompleksno z vidika načrtovanja, izvedbe in obvladovanja ter je smotno le takrat, ko je dokazano, da lahko doseže dodatno vrednost glede na druge pristope.

6.5 Predlog možnega javno-zasebnega sodelovanja pri projektih slovenske e-uprave

Vlaganja v razvoj IKT so se v svetu s splošno svetovno gospodarsko krizo precej zmanjšala, ponekod pa tudi celo ustavila. Vlaganja v IKT v Sloveniji so po poročilu *Sektorja Informacijsko komunikacijskih tehnologij v Sloveniji (2011)* med najnižjimi v EU, po drugi strani pa se v svetu vedno bolj povečuje zavest o

ključni vlogi IKT za razvoj gospodarstva in uspešne družbe. Brez dobro razvite infrastrukture in storitev IKT namreč ni nobene visoke dodane vrednosti v gospodarstvu, ni naprednega šolstva in univerz, ni učinkovite javne uprave, ni dobrih in uporabniku prijaznih javnih storitev itd. (GZS Območna zbornica za severno Primorsko 2011; Bešter 2011, 38). Slovenija v svetovnem merilu spada med države z nadpovprečno razvito e-upravo (United Nations Public Administration Country Studies 2014), vendar pa se je razvoj informacijske družbe in e-uprave v zadnjih letih nekoliko ustavil – Slovenija celo po večini kazalnikov dosega le povprečje EU (Dnevi slovenske informatike 2012). Tako so nujno potrebna nova vlaganja v visoke tehnologije, pri čemer se porajajo priložnosti za sodelovanje državnih agencij z inovativnimi podjetji, ki jih v slovenskem prostoru ne manjka (GZS Območna zbornica za severno Primorsko 2011).

Najprej pa je na področju javno-zasebnega partnerstva predvsem ključno ozaveščanje predstavnikov javnih institucij, da so javno-zasebna partnerstva nujno potrebna predvsem zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev in visokotehnološkega znanja za vedno bolj kompleksne javne storitve in da so javno-zasebna partnerstva primerna tudi za IKT sektor. Poleg tega bo potrebno v novih slovenskih dokumentih dati več poudarka za javno-zasebno sodelovanje na področju e-uprave in informatizacije uprave nasploh. Poudariti bo potrebno ključno vlogo javno-zasebnega partnerstva in temeljne prednosti, ki jih ima lahko pri realizaciji projektov e-uprave in na razvoj e-uprave (Duračak in drugi 2007, 8).

Kot sem že zgoraj omenila, so projekti e-uprave precej kompleksni, zahtevajo veliko finančnih sredstev, v njih pa pogosto nastopajo tudi različni akterji. Po Duračaku, Drnovšku in Kolšku (prav tam) bi na tem mestu lahko nastopil t. i. *promotor*. Njegova vloga bi bila usmerjena v zbiranje potreb po projektih informatizacije s strani uprave in ustrezno posredovanje predlogov potencialnim zasebnim partnerjem ter posredovanje idejnih rešitev zasebnih partnerjev javni upravi. Promotor bi moral dobro poznati potrebe javnih institucij in njihovo delovanje, ki ni regulirano s tržnimi mehanizmi, temveč z zakonodajnim okvirom in birokratskim aparatom. Poleg navedenega bi moral promotor dodobra poznati tudi IKT panogo, v kateri delujejo potencialna podjetja, poznati podjetja sama in z

njimi znati tudi sodelovati. Izrednega pomena so tudi znanje in izkušnje promotorja, na podlagi katerih bi ocenil upravičenost določenega projekta. Vlogo promotorja kot posrednika med javnim in zasebnim partnerjem bi morale prevzeti podjetje, ki uživa velik strokovni ugled na obeh straneh. Kot strokovnjak, ki bi mu zaupali tako javni kot zasebni partnerji, bi odigral vlogo *integratorja*, ki bi povezoval različna podjetja iz IKT panoge v uspešno sodelujoče projektne skupine, ki bi morale slediti zadovoljevanju javnega interesa ob hkratnem doseganju zadovoljive poslovne uspešnosti, kar pa ni enostavna naloga (prav tam, 8–9).

Težko nalogo predstavlja tudi *izbor ustreznega modela javno-zasebnega partnerstva* pri projektih e-uprave. Obstajajo številni modeli javno-zasebnega partnerstva, vendar pa se v svetu na področju IKT in e-uprave uporabljajo predvsem modeli BOT in izpeljanke (Sharma 2007, 205). Nekateri avtorji prav tako omenjajo ustanovitev skupne gospodarske družbe oz. t. i. Joint Venture, pogodbe o najemu oz. zakupu, koncesije in pogodbe o upravljanju (Satyanayarana 2004, 84; The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 6). Pri slovenskih projektih e-uprave bi pred izbiro modela javno-zasebnega partnerstva najprej predlagala izvedbo študije optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa. Kot navaja Sharma (2007, 205), je namreč izbor javno-zasebnega partnerstva odvisen od narave posameznega IKT projekta ter mnogih drugih dejavnikov.

Kljub temu bi glede na analizo obstoječe literature in dobre prakse v svetu v »grobem« predlagala posamezne modele JZP, kot sledi v nadaljevanju. BOT model z izpeljankami bi predlagala predvsem pri novih projektih e-uprave, kjer je potrebna obsežna prenova. Mnoge vlade po svetu ustanavljajo projekte v sodelovanju s konzorcijem privatnih podjetij v primeru izgradnje IKT ter drugih velikih infrastrukturnih objektov in omrežij. Ta oblika modela je tako npr. ustrezna pri vzpostavitvi vseh e-storitev »na enem mestu« (ang. one-stop-shop) prek integriranih storitvenih centrov oz. kioskov, pri izgradnji novih elektronskih komunikacijskih sistemov za javni sektor itd. (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 7–9; The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 10). Koncesije bi predlagala pri tistih projektih, kjer so potrebne velike investicije. Kot ugotavlja Inštitut za javno-zasebno partnerstvo (2009a, 9), je namreč glavna

prednost koncesij ta, da je celotna odgovornost za vzdrževanje, upravljanje, obnovo, sanacijo in razširitev storitev prenesena na zasebnega partnerja, kar pa ustvarja spodbude za učinkovitost v vseh aktivnostih. Primeri koncesij so tako npr. pri telekomunikacijskih dejavnostih, sistemih cestninjenja, novih IKT omrežij za zagotavljanje e-storitev itd.⁵⁹ (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 7; The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 11). Pogodbe o izvajanju storitev oz. t. i. outsourcing bi predlagala pri izvedbi nekih specifičnih, dodatnih storitev, kot je npr. oblikovanje in vzdrževanje spletne strani. Tukaj gre za kratkoročne pogodbe, kjer želijo vladne institucije prihraniti na času in denarju za izvedbo nekih specifičnih, dodatnih storitev (The Institute for Public-Private Partnerships 2009a, 7). Pogodbe o najemu oz. zakupu bi predlagala pri JZP projektih, pri katerih zasebni sektor zgradi neko napravo oz. tehnologijo in jo odda v najem državi v upravljanje. Kot ugotavlja Inštitut za javno-zasebno partnerstvo (prav tam, 8), lahko zasebni sektor v tem primeru ohrani pravice nad razvito tehnologijo ter proda ali odda tehnologijo v najem drugim javnim ali privatnim klientom, lahko pa država odkupi pravice in odda tehnologijo v najem drugim vladnim agencijam. Bolj priporočljivo je, da zasebni partner ohrani pravice, vlada pa se tako osredotoči na svoje ključne funkcije ter prepusti razvoj in trženje tehnologije zasebnemu akterju (prav tam). Primer pogodbe o najemu je lahko najem opreme in IKT naprav za zagotavljanje novih elektronskih storitev, postavitve kioskov itd. (The Institute for Public-Private Partnerships 2009b, 11).

7 Testiranje hipotez

V diplomski nalogi sem zastavila tri temeljne hipoteze, ki so mi služile kot vodilo pri raziskovanju. Namen diplomske naloge je bil predvsem ugotoviti, kaj je tisto, kar ovira uspešno implementacijo e-uprave v državah v razvoju in katera je tista sestavina oz. alternativna rešitev, ki lahko pripomore k bolj uspešni

⁵⁹ Za podrobnosti glej The Institute for Public-Private Partnerships. 2009a. *Public-Private Partnerships in e-Government: Knowledge Map*. Dostopno prek: http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_821.pdf (28. januar 2016). Glej tudi The Institute for Public-Private Partnerships. 2009b. *Public-Private Partnerships in e-Government: Handbook*. Dostopno prek: http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_822.pdf (28. januar 2016).

implementaciji e-uprave. Kot alternativo rešitev na tem področju vidim predvsem javno-zasebno partnerstvo, ki sem mu v diplomski nalogi posvetila precej pozornosti.

7.1 Testiranje 1. hipoteze

Kot prvo temeljno hipotezo sem zastavila naslednjo trditev:

Koncept javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je bolj pogost v državah v razvoju.

Predno sem v diplomski nalogi skušala dokazati prvo zastavljeno trditev, sem najprej preverila, kateri so tisti dejavniki, ki ovirajo uspešno implementacijo e-uprave v državah v razvoju.

Pri raziskovanju sem na podlagi obstoječe literature ugotovila, da v državah v razvoju večina e-uprav spodleti, in sicer je po Heeksu (2003, 2) takšnih e-uprav več kot tretjina, polovica e-uprav je takšnih, ki so delno neuspele, le ena sedmina e-uprav pa je uspešnih. Po Heeksu sta uspeh in neuspeh e-uprave odvisna od vrzeli med trenutno realnostjo in oblikovanjem projekta e-uprave. V skladu s tem Heeks loči tri situacije vrzeli (t. i. »design-reality gaps«): »Hard-Soft Gaps« (razlika med dejansko tehnologijo in realnostjo družbenega konteksta, kot so ljudje, politika, kultura, v katerem sistem deluje), »Private-Public Gaps« (sistem, ki deluje v zasebnem sektorju, ni nujno, da deluje tudi v javnem sektorju in obratno) in »Country Context Gaps« (vrzel, ki nastane pri poskusu uporabe sistema e-uprave v razvitih državah, kjer je bil sistem oblikovan in v državah v razvoju, kamor je bil ta sistem prenesen) (Heeks 2003, 3–4). Ciborra trdi, da razlog tiči v motivu, ki ga imajo države v razvoju za sprejetje e-uprav, to je, da sistem e-uprave enačijo in povezujejo z modelom dobrega upravljanja in povečanim razvojem države. Ta motiv je seveda visoko vprašljiv, saj dobro upravljanje ni vedno rezultat e-uprave. Ciborra omenja tudi vrzel med zasebnim in javnim sektorjem. Javni sektor namreč v državah v razvoju ni pripravljen na sistem, kjer so državljani obravnavani kot stranke, kar je pogosto tudi razlog za neuspeh pri implementaciji e-uprav v teh državah. (Ciborra v Dada 2006, 2–6). Schuppan (2009, 120) izpostavlja vprašanje funkcionalnosti e-uprave v različnih upravnih

okoljih in ugotavlja, da enostaven prenos konceptov e-uprave iz razvitih držav v države v razvoju ni dovolj, temveč je nujno potrebno upoštevati politične in administrativne faktorje, sicer lahko e-uprava poteka v nasprotju s političnimi in ekonomskimi razvojnimi cilji.

Na podlagi analizirane literature sem ugotovila, da v večini držav v razvoju implementacijo e-uprave ovira predvsem pomanjkanje finančnih virov ter potrebnih veščin znotraj uprave in javnega sektorja. Pomembni so tudi drugi dejavniki, kot so zakonodajne in proceduralne ovire, pomanjkanje politične volje in korupcija, kulturni in vsebinski izzivi, kot so digitalni razkorak, jezikovni vmesniki itd. (Sharma, 2007, 205). Nekateri avtorji kot pomembno rešitev temu problemu navajajo javno-zasebno partnerstvo.

V nadaljevanju sem pred odgovorom na zastavljeno trditev prav tako preverila stanje e-uprav v globalnem smislu. Na podlagi študije Združenih narodov 2014, ki s pomočjo indeksa E-government development index meri pripravljenost oz. razvitost e-uprav, sem ugotovila, da spadajo v sam vrh lestvice razvitosti e-uprav ravno države z visokimi dohodki (prvih pet mest zasedajo Severna Koreja, Avstralija, Singapur, Francija in Nizozemska). To dejstvo sploh ne preseneča, saj razpolagajo s finančnimi sredstvi, ki jim omogočajo razvoj e-uprave. Analiza študije Združenih narodov (2014, 19–20) je namreč pokazala, da ima stopnja prihodka (splošni kazalnik gospodarske zmogljivosti in napredka) močan vpliv na razvoj e-uprave. Tako državam v razvoju predstavlja investiranje v e-storitve, telekomunikacijsko infrastrukturo in izobraževanje za zmanjšanje digitalnega razkoraka velik izziv. Kljub temu pa nacionalni dohodek sam po sebi absolutno ne garantira naprednega razvoja e-uprave, saj obstajajo tudi nekatere države z nizkimi dohodki (npr. Filipini, Bolivija, Indija itd.), ki so naredile precejšen napredek pri razvoju e-uprave, na drugi strani pa so tudi države, ki kljub visokim dohodkom zaostajajo pri razvoju e-uprave. Kot navajajo Združeni narodi (prav tam, 53), so poleg nacionalnega prihodka za razvoj e-uprave in njenih storitev pomembni tudi drugi faktorji, ki vključujejo visoko stopnjo politične podpore, vodstvo znotraj državne uprave, IKT infrastrukturo, izobrazbo, javno odgovornost in sodelovanje državljanov. Velik pomen pri zapolnitvi digitalne vrzeli imajo po mnenju Združenih narodov (prav tam, 42) tudi razni multikanali in ravno mobilna

tehnologija v najmanj razvitih državah je zaslužna za velik napredek na področju e-storitev.

V nadaljevanju raziskovanja sem skušala najti obstoječe dobre prakse oz. konkretne primere oblikovanja javno-zasebnih partnerstev za e-upravo v svetu. Tukaj sem imela precej težav z razpoložljivostjo podatkov in pomanjkanjem izvedenih študij, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem. Kljub temu sem ugotovila, da večina študij, ki obstajajo, navaja azijske primere dobrih praks javno-zasebnih partnerstev za e-upravo. Med njimi precej izstopa Indija, ki spada med države s srednje razvito e-upravo in je umeščena precej pod svetovnim povprečjem, zato sem ji v diplomski nalogi v tem delu posvetila nekaj pozornosti. Indijski primer se je pokazal kot uspešen primer oblikovanja javno-zasebnih partnerstev pri projektih e-uprave, med katerimi izstopajo E-seva, pionirski projekt e-uprave, ki je utrl pot mnogim drugim projektom; potem so tukaj še projekt e-javnega naročanja vlade Adhra Pradesh, Bangalore One, Bhoomi itd.

Zgoraj zastavljene hipotezo ne morem zagotovo potrditi, niti je ovreči. Da bi lahko navedeno hipotezo z zagotovostjo potrdila, bi bilo potrebno izvesti obsežno primerjalno študijo, ki bi konkretno analizirala ter primerjala obstoj in oblikovanje javno-zasebnih partnerstev za e-upravo v državah v razvoju in razvitih državah ter podala konkretne statistične podatke. Kljub temu obstaja nekaj zgoraj navedenih dejstev, ki kažejo na to, da se javno-zasebna partnerstva za e-upravo relativno pogosto oblikujejo v državah v razvoju, kjer je implementacija e-uprave manj uspešna predvsem zaradi pomanjkanja finančnih virov in za to potrebnih strokovnjakov. Tukaj pa nastopi zahteva, da se uprave vključijo v partnerstva z zasebnim sektorjem, ki razpolaga z vsemi temi viri.

7.2 Testiranje 2. hipoteze

Druga hipoteza se glasi:

Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je orodje za uspešno implementacijo projektov e-uprave v državah v razvoju.

Na drugo zastavljeno hipotezo sem deloma odgovorila že pri testiranju prve zastavljene hipoteze.

Kot sem že zgoraj ugotovila, večina e-uprav v državah v razvoju spodleti. Nekateri avtorji (Ciborra v Dada 2006) trdijo, da razlog tiči predvsem v motivu, ki ga imajo države v razvoju za sprejetje e-uprav, in sicer povezujejo sistem e-uprave z modelom dobrega upravljanja in povečanim razvojem države. Države v razvoju prav tako razpolagajo z omejenimi finančnimi sredstvi in pomanjkanjem ustreznega kadra. Nekateri avtorji navajajo tudi obstoj različnih vrzeli v državah v razvoju, ki vplivajo na neuspeh pri implementaciji e-uprave (npr. Heeks, Ciborra). Analiza študije Združenih narodov 2014 je pokazala, da imajo najbolj razvito e-upravo države z visokimi dohodki, kar sploh ne preseneča, saj razpolagajo s pomembnimi finančnimi sredstvi, ki jim omogočajo razvoj e-uprave.

Projekti e-uprave veljajo za precej obsežne in poleg velikega obsega finančnih sredstev zahtevajo tudi multidisciplinarno znanje, zato je za upravo v državah v razvoju precej težavno realizirati projekte le z lastnimi sredstvi in omejenim kadrom (Sharma 2007, 204–205). Tako tukaj nastopi kot alternativna rešitev oblikovanje javno-zasebnega partnerstva.

Analiza dobrih praks JZP za e-upravo v Indiji, kot so E-seva (velja za indijski pionirski projekt e-uprave), Andhra Pradesh (projekt e-javnega naročanja), Bangalore One (vzpostavitev servisnih spletnih centrov, ki ponujajo 24 osnovnih storitev), Bhoomi (vzpostavitev spletne baze zemljiških zapisov za podeželske kmete preko informacijskih kioskov) itd., je pokazala, da lahko javno-zasebna partnerstva pripomorejo k uspešni realizaciji projektov e-uprave v smislu boljšega zagotavljanja e-storitev za državljane in poslovne subjekte. Zasebni akterji kot partnerji so namreč poleg zahtevanih finančnih resursov doprinesli tudi potrebne veščine projektnega vodenja tovrstnih projektov in zahtevano poslovno znanje, inovativne rešitve, na podlagi njihovega sodelovanja so bili projekti oz. storitve hitreje implementirane, poleg navedenega pa je potrebno omeniti tudi njihovo osredotočenost na stranke, težnjo k zagotavljanju učinkovitih in kvalitetnih storitev itd. Na podlagi navedenega 2. hipotezo v celoti potrjujem.

7.3 Testiranje 3. hipoteze

Kot vodilo pri raziskovanju mi je služila tudi naslednja temeljna hipoteza:

Javno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja IKT in e-storitev pripomore k zmanjšanju digitalnega razkoraka v državah v razvoju.

Namen diplomske naloge je bil prav tako pregledati obstoj digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju. Dejstvo, da ima digitalni razkorak pomemben vpliv na implementacijo e-uprave ter s tem tudi na sam obstoj e-uprave, sem spoznala že na podlagi analize teorije v teoretičnem delu diplomske naloge. Digitalni razkorak po mnenju OECD (2003a, 4) namreč predstavlja oviro e-upravi, saj ljudje brez dostopa do interneta ne morajo uživati prednosti, ki jih e-uprava z elektronskimi storitvami ponuja. Belanger in Carter (2006, 1–2) prav tako menita, da pomanjkanje dostopa do interneta in potrebnih veščin močno ovirajo zagotavljanje e-storitev s strani vladnih služb. Vintar (v Vintar in Grad 2004, 6) poudarja, da je pogoj za razvoj e-uprave ustrezna infrastruktura tako na strani ponudnikov storitev kot tudi na strani potencialnih uporabnikov, torej je IKT ključnega pomena za razvoj e-uprave oz. kot navaja Vintar (prav tam, 17), je eden izmed ključnih dejavnikov v procesu njenega razvoja v splošnem in za zagotavljanje ter razvoj e-storitev za državljane in podjetja v konkretnem pogledu. Poenostavljeno, če ni zagotovljene IKT, tudi ponudbe e-storitev ni mogoče razviti in jih uporabljati.

V diplomski nalogi sem skušala preveriti, kakšen vpliv ima splošno javno-zasebno partnerstvo na digitalni razkorak. Pred tem sem za boljše razumevanje tega vprašanja preverila, kakšen je na splošno obstoj digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju. Na podlagi analize poročila ITU 2013, ki s pomočjo indeksa IDI (sestavljajo ga podindeksi: dostop do IKT, uporaba IKT in veščine) analizira razvoj digitalnega razkoraka v obdobju 2011–2012 med razvitimi državami in državami v razvoju, sem ugotovila, da razvite države dosegajo precej višje vrednosti indeksa IDI kot države v razvoju. Analiza je prav tako pokazala, da države v razvoju dosegajo višje letne stopnje rasti, kar kaže na dejstvo, da dohitevajo razvite države. Največje razlike obstajajo med državami z visoko razvito IKT ter državami z nizko razvito IKT.

V nadaljnjem raziskovanju sem skušala ugotoviti, kakšen vpliv ima javno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja IKT in e-storitev na obstoj digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju, pri čemer sem zopet naletela na problem glede razpoložljivosti izvedenih študij, ki bi se ukvarjale s to tematiko. Pri preverjanju tega vprašanja sem uporabila predvsem poročilo Svetovne banke (2005), v katerem poudarja pomembno vlogo, ki jo ima javno-zasebno partnerstvo pri zagotavljanju, da vedno več ljudi v razvijajočem se svetu lahko dostopa do naprednih orodij komunikacije. Analiza poročila je pokazala, da je bil v tem pogledu v zadnjem desetletju storjen velik napredek pri zmanjšanju digitalnega razkoraka s pomočjo investicij privatnega sektorja. Po podatkih baze PPI so se investicije v IKT v obdobju od 2002–2012 več kot potrojile, kljub temu pa vrzel še vedno obstaja, saj za zmanjšanje digitalnega razkoraka, kot navaja Svetovna banka (2005, vii), ni dovolj le privatni sektor, temveč oba sektorja v obliki javno-zasebnega partnerstva.

Glede na navedene ugotovitve tako v celoti potrjujem tudi tretjo zastavljeno hipotezo.

8 Sinteza raziskovalnih rezultatov in sklepne ugotovitve

Fenomen e-uprave se je pojavil konec devetdesetih let dvajsetega stoletja kot neposredna posledica nastanka in razvoja interneta, kar v tem pogledu pomeni prelom v odnosih med upravno stroko in tehnološkimi spremembami. Hitro je postalo jasno, da razvoj e-uprave prinaša temeljito reformo delovanja uprave navznoter in navzven (Vintar in Grad 2004, xix). Po Sharmi (2007) sta se e-uprava in e-upravljanje pojavila kot velika iniciativa po reformi upravljanja na vseh ravneh z namenom izboljšanja produktivnosti upravljanja in kvalitete storitev.

Po mnenju Združenih narodov (2014) je e-uprava v okviru razvojnih ciljev tisočletja (The Millennium Development Goals ali krajše MDGs), ki so jih postavili svetovni voditelji pred več kot desetimi leti, močno orodje za človekov razvoj in je bistvenega pomena za doseganje teh. Po Ndou (2004) so vladne službe v državah v razvoju naredile progresivne korake nasproti internetu in uporabi IKT, ki ponuja veliko priložnosti za ekonomski razvoj. Ekonomske študije namreč kažejo na močno pozitivno povezanost med vlaganji v IKT in rast BDP-ja, kar prikazuje pomembnost IKT-ja za razvoj tako javnega kot zasebnega sektorja. Kljub temu pa IKT predstavlja visoko tveganje za države v razvoju v smislu poglobitve digitalnega razkoraka. Države, ki ne bodo sprejele in uporabile tehnologije za vstop v globalno mrežo, bodo namreč utrpeli informacijsko revščino, ki lahko še poglobi vrzel glede njihovega ekonomskega položaja in konkurenčnosti.

Vlade po vsem svetu imajo torej po mnenju Karokola in Yngströma (2009) vedno večja pričakovanja o tem, da lahko sprejem in uporaba aplikacij e-uprave izboljšata učinkovitost, uspešnost, odgovornost in transparentnost zagotavljanja storitev za državljane, hkrati pa tudi izboljšata aktivno participacijo državljanov v odločevalskem procesu. Žal pa je implementacija e-uprave, kot ugotavlja Sharma (2007), v mnogih državah v razvoju ovirana s strani dejavnikov, kot so pomanjkanje finančnih virov, pomanjkanje ustreznih kadrov, pomanjkanje politične volje in korupcija; tukaj pa so še kulturni in vsebinski izzivi, kot so digitalni razkorak in jezikovni vmesniki itd. Po Sharmi (2007) so koristi e-uprave

za države v razvoju velike, vendar pa pomanjkanje finančnih sredstev in potrebnih veščin znotraj uprave ovira implementacijo elektronske uprave v večini držav v razvoju. Javno-zasebna partnerstva so se pojavila kot sprejemljiva rešitev temu problemu, saj pri projektih e-uprave omogočajo zadostna finančna sredstva in znanje s strani zasebnega sektorja.

V okviru tega raziskovalnega problema je bil torej temeljni cilj diplomske naloge pojasniti, s katerimi ovirami se soočajo države v razvoju pri implementaciji e-uprave in predstaviti javno-zasebno partnerstvo kot alternativno rešitev, ki pripomore k bolj uspešni implementaciji e-uprave. V okviru tega raziskovalnega vprašanja sem zastavila tri temeljne hipoteze:

1. Koncept javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je bolj pogost v državah v razvoju.
2. Javno-zasebno partnerstvo za e-upravo je orodje za uspešno implementacijo projektov e-uprave v državah v razvoju.
3. Javno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja IKT in e-storitev pripomore k zmanjšanju digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju.

V skladu s temi hipotezami sem se lotila analize literature in obstoječih študij, s pomočjo katerih sem skušala najprej pojasniti *prvo zastavljeno hipotezo*. Analize sem se lotila tako, da sem skušala najprej ugotoviti, kaj pojem reforma javne (državne uprave) in e-uprava sploh predstavljata, kakšne so prednosti e-uprave, kateri so dejavniki, ki vplivajo na implementacijo e-uprave in kakšen je razvoj e-uprave v državah v razvoju. Analiza literature je pokazala, da uspešna implementacija uprave zahteva številne tehnične in finančne vire, pomanjkanje teh pa predstavlja oviro večini držav v razvoju. Po Sharmi (2007) so temeljni dejavniki, ki lahko vplivajo na uspešnost implementacije e-uprave, predvsem pomanjkanje virov (zlasti v državah v razvoju), pomanjkanje politične volje in korupcija, pomanjkanje strokovnega znanja za projektno vodenje v vladnih agencijah, zakonodajne in proceduralne ovire, kulturni in vsebinski izzivi, kot so digitalni razkorak, jezikovni vmesniki itd. Dada (2006) meni, da večina uprav v državah v razvoju spodleti, in sicer je po Heeksu (2003) takšnih uprav več kot tretjina, polovica je takšnih, ki so delno neuspele, le ena sedmina e-uprav pa je

uspešnih. Po Ciborra (v Dada 2006) je možen razlog za to visoko vprašljiv motiv, ki ga imajo države v razvoju za sprejetje e-uprave, saj enačijo in povezujejo ta sistem z modelom dobrega upravljanja in povečanim razvojem, vendar pa po njegovem mnenju dobro upravljanje ni vedno rezultat e-uprave. Schuppan (2009) izpostavlja tudi vprašanje funkcionalnosti e-uprave v različnih upravnih okoljih. Izkušnje so pokazale, da enostaven prenos konceptov e-uprave iz industrijskih držav v države v razvoju ni dovolj, ampka je potrebno pri uvajanju e-uprave upoštevati ekonomske, politične, administrativne in kulturne pogoje posamezne države. Po Sharmi (2007) so temeljni razlogi za neuspešno implementacijo e-uprav predvsem pomanjkanje finančnih virov in potrebnih veščin znotraj uprave in javnega sektorja. V nadaljevanju sem za osnovno razumevanje problematike razvitosti in implementacije e-uprav analizirala, kakšno je stanje e-uprav v globalnem pogledu v smislu njenega obstoja in razvitosti. Skratka, pregledala sem trende e-uprav v svetu, pri čemer sem si pomagala s študijo Združenih narodov (2014), ki kot edino poročilo na svetu ocenjuje stanje razvitosti e-uprav. Analiza študije je pokazala, da imajo najbolj razvito e-upravo visoko dohodkovno razvite ekonomije, saj ima stopnja prihodka (splošni kazalnik gospodarske zmogljivosti in napredka) močan vpliv na nacionalni razvoj e-uprav. Dostop do IKT infrastrukture in zagotavljanje izobraževanja, vključno z IKT pismenostjo, so močno povezani z gospodarskim položajem države, pomanjkanje teh pa kljub obstoju ustreznih politik in nacionalnih strategij močno ovira implementacijo pobud za e-upravo. To predstavlja velike ovire pri izkoriščanju celotnega potenciala e-uprave, kljub prizadevanjem, da bi države ponudile e-storitve, kar še posebej velja za države z nizkimi in nižje-srednjimi dohodki. Analiza študije 2014 je prav tako pokazala, da nacionalni dohodek sam po sebi ne garantira naprednega razvoja e-uprave, saj obstajajo tudi nizko dohodkovne države, ki so naredile precejšen napredek pri razvoju e-uprave (npr. Filipini, Bolivija, Indija, Vietnam itd.), na drugi strani pa so tudi številne države, ki zaostajajo kljub relativno visokim dohodkom in s tem boljšim možnostim za bodoče izboljšave. Skratka, študija Združenih narodov 2014 je pokazala, da ima stopnja prihodka močan vpliv na nacionalni razvoj e-uprav in imajo tako razvite države tudi najbolj razvito e-upravo. Vendar pa nacionalni dohodek sam po sebi ne garantira razvoja e-uprave, saj so pomembni tudi drugi faktorji, ki vključujejo tudi visoko stopnjo politične podpore, IKT infrastrukturo in izobrazbo itd. Na tem mestu smo odgovorili na

prvi del vprašanja, ki mu sledi še drugi del, torej javno-zasebna partnerstva pri projektih e-uprave.

Analiza literature je pokazala, da so se javno-zasebna partnerstva (JZP) pojavila kot primerna rešitev problemu implementacije e-uprave v državah v razvoju, saj, kot ugotavlja tudi Sharma (2007), razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi in potrebnimi veščinami, ki so potrebne pri projektih e-uprave. JZP, ki so bila po Khanu (v Wu 2012) prvotno zasnovana kot orodje za načrtovanje, gradnjo, financiranje in upravljanje velikih infrastrukturnih projektov (npr. bolnišnice, šole, ceste itd.), so bila na področju e-uprave prakticirana s strani držav v razvoju in tudi razvitih držav šele od zgodnjih 90. let dalje kot posledica odločitve za implementacijo strategij e-uprav (Langford in Harrison 2001). Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem torej predstavlja relativno novo področje, kar je poglaviti razlog za to, da v svetu obstaja malo izkušenj in dobrih praks. To je morda tudi razlog, da sem imela na tem mestu precej težav z razpoložljivostjo podatkov in pomanjkanjem izvedenih študij, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem. Kljub temu sem ugotovila, da večina študij, ki obstajajo, navaja uspešne azijske primere dobrih praks, med katerimi izstopajo predvsem indijski projekti, kot so E-seva (pionirski projekt e-uprave, ki je utrl pot mnogim drugim projektom), projekt e-javnega naročanja Andhra Pradesh, Bangalore One, Bhoomi itd.

Kljub zgornjim ugotovitvam nisem mogla z zagotovostjo potrditi prve zastavljene hipoteze, niti je ovreči. Da bi lahko navedeno hipotezo z zagotovostjo potrdila, bi bilo potrebno izvesti obsežno primerjalno študijo, ki bi konkretno analizirala ter primerjala obstoj in oblikovanje javno-zasebnih partnerstev za e-upravo v državah v razvoju in razvitih državah in podala konkretne statistične podatke, kar pa je za laičnega raziskovalca zelo težka naloga in bi jo lahko izvedla le določena raziskovalna institucija oz. delovna skupina znotraj določene institucije, ki se ukvarja s temi raziskovanji. Prav tako po mojem vedenju trenutno v svetu ne obstaja nobena takšna ali podobna študija, vseeno pa obstaja nekaj zgoraj navedenih dejstev, ki kažejo na težnjo, da se javno-zasebna partnerstva za e-upravo oblikujejo v državah v razvoju, kjer je implementacija e-uprave manj uspešna zaradi pomanjkanja finančnih virov in za to potrebnih strokovnjakov, neuspešnost implementacije pa lahko pripišemo tudi neustreznemu pristopu

implementacije e-uprave, kjer niso bili upoštevani ključni politični in administrativni dejavniki. Tukaj nastopi zahteva, da se uprave vključijo v partnerstva z zasebnim sektorjem, ki razpolaga z vsemi potrebnimi finančnimi viri, znanjem in izkušnjami.

V empiričnem delu diplomske naloge sem skušala pojasniti tudi *drugo zastavljeno hipotezo*, na katero sem deloma odgovorila že pri analizi prve zastavljene hipoteze. Kot sem že omenila, večina e-uprav v državah v razvoju spodleti. Nekateri avtorji trdijo, da razlog tiči predvsem v motivu, ki ga imajo države v razvoju za sprejetje e-uprav, saj povezujejo sistem e-uprave z modelom dobrega upravljanja in povečanim razvojem države. Države v razvoju prav tako razpolagajo z omejenimi finančnimi sredstvi in pomanjkanjem ustreznega kadra. Analiza študije Združenih narodov 2014 je prav tako pokazala, da imajo najbolj razvito e-upravo države z visokimi dohodki, kar sploh ne preseneča, saj razpolagajo s pomembnimi finančnimi sredstvi, ki jim omogočajo razvoj e-uprave. Projekti e-uprave veljajo za precej obsežne in zahtevajo poleg velikega obsega finančnih sredstev tudi multidisciplinarno znanje, zato je po Sharmi (2007) za upravo v državah v razvoju precej težavno realizirati projekte le z lastnimi sredstvi in omejenim kadrom. Tako tukaj nastopi kot alternativna rešitev – oblikovanje javno-zasebnega partnerstva. Analiza dobrih praks JZP za e-upravo v Indiji, kot so E-seva, Andhra Pradesh Bangalore One, Bhoomi itd., je prav tako pokazala, da lahko javno-zasebna partnerstva pripomorejo k izboljšanju storitev e-uprave. Na podlagi izsledkov analize sem lahko drugo zastavljeno hipotezo potrdila. Hkrati se na tem mestu pojavi tudi novo raziskovalno vprašanje, ki odpira možnosti za nadaljne raziskovanje, in sicer, ali lahko javno-zasebna partnerstva pripomorejo tudi k boljši razvitosti e-uprave. Z namenom odgovoriti na to raziskovalno vprašanje bi bilo potrebno preveriti dodatne študije ali izvesti nove (na podlagi dostopnih virov ugotavljam, da po mojem vedenju trenutno ne obstaja nobena tovrstna študija).

V diplomski nalogi sem skušala odgovoriti še na *tretjo zastavljeno hipotezo*, za katero sem najprej analizirala obstoječo literaturo, ki je pokazala, da ima digitalni razkorak pomemben vpliv na implementacijo e-uprave, saj nezmožnost zagotoviti e-storitve vsem ljudem v družbi ovira projekte e-uprave. V nadaljevanju sem na

podlagi obstoječe študije ITU 2013 analizirala, kakšen je obstoj digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju. Analiza študije, ki s pomočjo indeksa IDI (sestavljajo ga podindeksi: dostop do IKT, uporaba IKT in veščine) analizira razvoj digitalnega razkoraka v obdobju 2011–2012 med razvitimi državami in državami v razvoju, je pokazala na obstoj digitalnega razkoraka med obema skupinama držav. Analiza je prav tako pokazala, da so države v razvoju najbolj napredovale pri uporabi IKT, saj dosegajo višje letne stopnje rasti, kar kaže na dejstvo, da v tem pogledu dohitevajo razvite države. V nadaljnjem raziskovanju sem skušala ugotoviti, kakšen vpliv ima javno-zasebno partnerstvo na področju zagotavljanja IKT in e-storitev na obstoj digitalnega razkoraka med razvitimi državami in državami v razvoju, pri čemer sem naletela na problem glede razpoložljivosti izvedenih študij, ki bi se ukvarjale s to tematiko. Pri preverjanju tega vprašanja sem uporabila predvsem poročilo Svetovne banke (2005), ki poudarja pomembno vlogo, ki jo ima javno-zasebno partnerstvo pri zagotavljanju, da vedno več ljudi v razvijajočem se svetu lahko dostopa do naprednih orodij komunikacije. Analiza poročila je pokazala, da je bil v tem pogledu v zadnjem desetletju storjen velik napredek pri zmanjšanju digitalnega razkoraka s pomočjo investicij privatnega sektorja, kljub temu pa vrzel še vedno obstaja. Analiza poročila je prav tako pokazala, da za zmanjšanje digitalnega razkoraka ni dovolj le privatni sektor, temveč oba sektorja v obliki javno-zasebnega partnerstva. Na podlagi navedenih ugotovitev sem lahko tretjo zastavljeno hipotezo potrdila.

Oblikovanje javno-zasebnih partnerstev pri realizaciji projektov e-uprave vidim kot potencial tudi v Sloveniji. Kljub temu, da je analiza podatkov baze Združenih narodov za razvoj e-uprave pokazala, da Slovenija spada v skupino držav z visoko stopnjo indeksa razvitosti e-uprave (EGDI) in je precej nad svetovnim povprečjem ter prav tako spada med visoko dohodkovne države, se sooča z izzivi, ki predstavljajo oviro implementaciji e-uprave, kot sta pomanjkanje finančnih sredstev in pomanjkanje ustreznega kadra. Po Duračaka, Drnovšku in Kolšku (2007) se slovenska javna uprava pri implementaciji e-uprave vseskozi sooča z omejenimi proračunskimi sredstvi, hkrati pa informacijska tehnologija postaja vedno bolj pomembna in vedno dražja. Potrebna investicijska sredstva naraščajo hitreje kot razpoložljiva finančna sredstva v proračunih institucij javnega sektorja.

Tako javni sektor, kljub sredstvom iz državnega proračuna in iz strukturnih skladov, nujno potrebuje dodatne naložbe, za kar vidim priložnost za pritegnitev zasebnega sektorja in oblikovanje javno-zasebnega partnerstva. Poleg dodatnih finančnih naložb je za nadaljnji razvoj in vzdrževanje elektronskega poslovanja v slovenski javni upravi nujno potreben tudi večji obseg ustreznega kadra, za kar zopet vidim kot rešitev vključitev zasebnega sektorja v partnerstvo z upravo, saj zasebni sektor razpolaga z inovativnostjo in potrebnimi strokovnimi znanji.

Poleg zgornjih ugotovitev sta analiza podatkov, pridobljenih na podlagi družboslovnega intervjuja z g. Čepeljnikom (Ministrstvo za finance, Sektor za upravljanje javnega premoženja), in analiza ankete pokazali, da v Sloveniji trenutno ne obstaja noben primer sklenjenega JZP pri projektih e-uprave. Po mnenju Ministrstva za javno upravo (MJU) bi JZP pri realizaciji projektov e-uprave predstavljalo nov način delovanja, za katerega je potrebna temeljna proučitev in v ta namen je bila znotraj Sveta za razvoj informatike v državni upravi v letu 2015 ustanovljena »ad-hoc« delovna skupina, katere izsledki mi niso poznani, saj jih MJU ni podalo. Poleg navedenega razloga s strani MJU sem na podlagi analize obstoječe literature opazila tudi druge pomembne razloge za neobstoj JZP za e-upravo. Za oblikovanje in implementacijo JZP na področju e-uprave je namreč potrebna dolgoročna politična volja, jasen nabor javnih politik (jasno vzpostavljene e-upravne politike, ki vključujejo tudi JZP) in ustrezni pravni, regulatorni ter institucionalni okvirji (The Institute for Public-Private Partnerships 2009b). Na podlagi pregledane literature ugotavljam, da v Sloveniji manjkajo vse navedene sestavine, ki so pomembne za uspešno vzpostavitev JZP na področju e-uprave. Možen razlog je lahko tudi dejstvo, da obstajajo določene *posebnosti* pri sklepanju JZP na področju e-uprave, ki za vlade predstavljajo še večjo težavo, da se odločijo za takšno partnerstvo. Po Langfordu in Harrisonu (2001) gre za velik in pomemben sklop izzivov povezanih z upravljanjem. Poleg navedenega je potrebno omeniti tudi obstoj določenih *posebnosti javne uprave*, zaradi katerih storitve javnega sektorja ne morejo postati tržno dostopne, kar prav tako nakazuje na dvom o možnostih za razvoj JZP za e-upravo. Kljub temu v diplomski nalogi podajam predlog možnega javno-zasebnega sodelovanja.

Po Duračaku, Drnovšku in Kolšku (2007) bi pri JZP projektih slovenske e-uprave lahko nastopil *promotor*, katerega vloga bi bila usmerjena v zbiranje potreb po projektih informatizacije s strani uprave, ustrezno posredovanje predlogov potencialnim zasebnim akterjem in posredovanje idejnih rešitev zasebnih partnerjev javni upravi. Promotor bi moral dobro poznati potrebe javnih institucij in njihovo delovanje, IKT panogo, v kateri delujejo potencialna podjetja in podjetja sama, velikega pomena pa so tudi znanje in izkušnje, na podlagi katerih bi lahko upravičil določen projekt. Kot integrator bi povezoval različna podjetja in IKT panoge v uspešno delujoče projektne skupine. Težko nalogo predstavlja tudi *izbira ustreznega modela* JZP pri projektih e-uprave. Po Sharmi (2007) se v svetu na področju IKT in e-uprave uporabljajo predvsem modeli BOT, BOO in BOOT. Pri slovenskih projektih e-uprave bi pred s izbiro JZP predlagala izvedbo študije optimalnega modela za zadovoljitev javnega interesa, saj je, kot ugotavlja Sharma (2007), izbor modela odvisen od narave posameznega IKT projekta ter drugih dejavnikov.

Glede na analizo pregledane literature in obstoječe dobre azijske prakse bi model BOT z izpeljankami predlagala predvsem pri novih projektih e-uprave, kjer je potrebna obsežna prenova (npr. vzpostavitev vseh storitev »na enem mestu«, izgradnja novih elektronskih komunikacijskih sistemov za javni sektor itd.). Koncesije bi predlagala pri projektih, kjer so potrebne velike investicije (npr. sistemi cestninjenja, nova IKT omrežja za zagotavljanje e-storitev itd.). Pogodbe o izvajanju storitev pridejo v poštev pri izvedbi nekih specifičnih, dodatnih storitev (oblikovanje in vzdrževanje spletnih strani), pogodbe o najemu oz. zakupu pa bi predlagala pri tistih projektih, pri katerih zasebni sektor zgradi neko napravo oz. tehnologijo in jo odda v najem državi v upravljanje (npr. najem opreme in IKT naprav za zagotavljanje novih elektronskih storitev, postavitve e-kioskov itd.).

Poleg izbire ustreznega modela JZP partnerstva je po mnenju Inštituta za javno-zasebno partnerstvo (2009b) zelo pomembna tudi *izbira zasebnega partnerja*. V slovenskem prostoru na področju IKT obstaja pester izbor podjetij, ki lahko z lastnimi izkušnjami, strokovnim znanjem in razvito tehnologijo v obliki javno-zasebnega sodelovanja pripomorejo k bolj kakovostnim in učinkovitim e-

storitvam. Med njimi velja omeniti: SRC d. o. o., Ipmit institut za projektni management in informacijsko tehnologijo d. o. o., SAP d. o. o., IBM Slovenija d. o. o. itd. Odpira pa se vprašanje, koliko je IKT sektor v Sloveniji pripravljen vstopiti v tovrstna partnerstva z javnim sektorjem glede na že omenjene izzive in ali je to sploh možno.

Na podlagi celotne analize ocenjujem, da JZP kot poslovni model predstavlja alternativno rešitev, kako premostiti ovire pri implementaciji e-uprave oz. realizaciji projektov e-uprave, s katerimi se soočajo predvsem države v razvoju, ki jim primanjkuje za to potrebnih finančnih sredstev in ustreznega kadra. JZP vsekakor ni edina izbira, ampak gre za eno izmed alternativnih izbir. Smotrno je seveda takrat, ko je dokazano, da lahko doseže dodano vrednost glede na ostale pristope. JZP za e-upravo je lahko opcija tudi pri projektih e-uprave v Sloveniji, kjer bi bilo potrebno najprej izvesti pilotni JZP za e-upravo, pridobljeno znanje ter izkušnje pa bi lahko uporabili za nadaljne primere.

9 Literatura

1. Akintoye, Akintola, Matthias Beck in Cliff Hardcastle. *Public private partnerships: managing risks and opportunities*. Oxford: Blackwell Publishing. Dostopno prek: Google books.
2. Al-Azri, Ahmed, Zahran Al-Salti in Wafi Al-Karaghouli. 2010. *The successful implementation of e-government transformation: A case study in Oman*. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.426.4021&rep=rep1&type=pdf> (17. april 2016).
3. Al-Khatib, Hala. 2009. *A Citizen Oriented E-government Maturity Model*. Dostopno prek: https://www.brunel.ac.uk/_data/assets/file/0005/90662/phdSimp2009HalaAlKhatib.pdf (4. april 2009).
4. Almarabeh, Tamara in Amer AbuAli. 2010. *A General Framework for E-Government: Definition Maturity Challenges, Opportunities, and Success*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan045348.pdf> (4. april 2009).
5. Al-Shqairat, Zaid Ibrahim. 2009. *Understanding the role of public-private partnership (PPP) in e-government implementation in developing countries: case study of Jordan*. Dostopno prek: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.500764> (10. november 2010).
6. Alsufayri, Khulud. 2014. *Universalising Electronic Government Services: Facing the Digital Divide Challenge*. Magistrsko delo. Auckland: University of Technology.
7. *Answers*. Dostopno prek: <http://www.answers.com/> (10. oktober 2009).
8. Asia-Pacific Telecommunity. 2012. *APT report on e-government implementation in Asia-Pacific developing countries and its challenges and obstacles*. Dostopno prek: <http://www.apr.int/sites/default/files/Upload-files/ASTAP/Rept-5-e-Govt.pdf> (26. februar 2016).

9. *Bangalore One*. Dostopno prek: <https://www.bangaloreone.gov.in/> (20. november 2010).
10. Belanger, France in Lemuria Carter. 2006. *The Effects of the Digital Divide on E-government: An Empirical Evaluation*. Dostopno prek: <https://www.computer.org/csdl/proceedings/hicss/2006/2507/04/250740081c.pdf> (20. december 2009).
11. Bešter, Janez. 2011. Slovenija mora povečati vlaganja v razvoj in trženje IKT. *Delo*, 13. Junij. Dostopno prek: <http://www.delo.si/arhiv/tiskano/13.06.2011/Delo> (15. april 2012).
12. Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP): s pojasnili*. Ljubljana: Nebra.
13. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4). Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20024Brezovsek-Hacek.PDF> (18. april 2016).
14. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Monika Kalin Golob. 2002. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: FDV.
15. Bugli Innocenti, Emilio. 2015. *Public-Private Partnerships in e-GOVERNMENT*. Dostopno prek: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPPs-in-e-Gov-Guide-ENG.pdf> (16. april 2016).
16. Colnar, Marko. 2009. *Kritična analiza stanja informatike v slovenski državni upravi*. Dostopno prek: <http://uploadi.www.ris.org/editor/1262234428COLNAR.pdf> (20. november 2010).
17. Čepeljnik, Matej. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 17. April 2009.
18. Danish, Dada. 2006. The failure of E-government in Developing Countries: A Literature Review. *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries* 26 (7). Dostopno prek: <https://www.ejisdc.org/ojs2/index.php/ejisdc/article/view/277/176> (10. oktober 2009).

19. Delovna skupina SRITES. 2009. *Strategija razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc – SREP*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/Strategija_razvoja_elektronskega_poslovanja_ter_izmenjave_podatkov_iz_uradnih_evidenc_SREP.pdf (8. december 2010).
20. Dnevi slovenske informatike. 2012. *Nove priložnosti IKT*. Dostopno prek: <http://www.dsi2012.si/default.asp?id=61&11=19&12=180> (19. junij 2012).
21. Dolničar, Vesna, Katja Vukčević, Luka Kronegger in Vasja Vehovar. 2002. Digitalni razkorak v Sloveniji. *Družboslovne razprave* 18 (40). Dostopno prek: <http://www.ris.org/index.php?fl=2&lact=1&bid=233&p1=276&p2=285&p3=1318&p4=1358&avtor=5&parent=17> (20. december 2009).
22. Duračak, Renata, Samo Drnovšek in Vasja Kolšek. 2007. *Javno zasebno partnerstvo kot morebitna alternativa realizacije projektov informatizacije javnega sektorja*. Dostopno prek: <http://www.ipmit.si/index.php/sl/strokovni-prispevki/jn-in-jzp/151-javno-zasebno-partnerstvo-kot-morebitna-alternativa-realizacije-projektov-informatizacije-javnega-sektorja-%20%2819> (10. oktober 2009).
23. Dwivedi, Prabhudatt in Ganesh P. Sahu. 2008. *Challenges of E-government Implementation in India*. Dostopno prek: <http://ebookbrowse.net/23-210-215-pdf-d19329708> (5. december 2010).
24. Dybkjaer, Lone. 2003. The European Union and the developing world. V *Effective public-private partnership in the information technology sector: how to enhance business and trade capacities*, ur. Leni G. Sutcliffe, 67–68. Geneva: International Trade Centre UNCTAD/WTO.
25. Evropska iniciativa za internet prihodnosti. 2010. *White paper on the Future Internet PPP Definition*. Dostopno prek: http://www.future-internet.eu/fileadmin/initiative_documents/Publications/White_Paper/EFII_White_Paper_2010_Public.pdf (22. november 2010).
26. Evropska komisija. 2003. *Guidelines for Successful Public Private partnerships*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm (25. marec 2012).

27. --- 2004a. *Green paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf (22. november 2010).
28. --- 2004b. *Commission staff working paper - Report on the public consultation on the green paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/ppp-report_en.pdf (22 november 2010).
29. Evropski ekonomski socialni odbor. 2010. *Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Improving "participative public - private partnership" models in deploying "e-services" for all in the EU 27' (own-initiative opinion)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:048:0072:0076:en:PDF> (22. november 2010).
30. Fang, Zhiyuan. 2002. *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan016377.pdf> (8. julij 2012).
31. Ferfila, Bogomil. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja: Economic aspects of the public sector*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
33. Fragkaki, Maria. 2013. *Emancipatory Technology Enhanced Learning' bridging whatever technology divides*. Dostopno prek: http://www.academia.edu/5170175/Emancipatory_Technology_Enhanced_Learning_bridging_whatever_technology_divides (29. marec 2016).
34. Grimsey, Darrin in Mervyn K. Lewis. 2005. *Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*. Dostopno prek: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/10.pdf> (20. oktober 2009).

35. GZS Območna zbornica za severno Primorsko. 2001. *Sektor informacijsko komunikacijskih tehnologij v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.icon-project.eu/docs/wp/5/ricerca_mercato_ICT_SLO.pdf (15. april 2012).
36. Hassan, Rizwan. 2013. *E-Governance and E-Government in Bangladesh: Performance, Challenges and Remedies*. Dostopno prek: http://publicationslist.org/data/ajase/ref-52/46_10_Template.pdf (17. april 2016).
37. Heeks, Richard. 2003. *Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?* Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015488.pdf> (10. oktober 2009).
38. Helbig, Natalie C., J. Ramon Gil-Garcia in Enrico Ferro. 2005. *Understanding the Complexity in Electronic Government: Implications from the Digital Divide literature*. Dostopno prek: http://www.enricoferro.com/amcis2005_final.pdf (17. april 2016).
39. Her Majesty's Stationery Office. 2000. *Public Private Partnerships: The government's approach*. Dostopno prek: <http://www.cgiar-ilac.org/content/public-private-partnerships-governments-approach> (20. oktober 2009).
40. InfoDEV. Dostopno prek: <http://www.infodev.org/> (10. oktober 2009).
41. --- 2004. *Public-Private Partnerships in the telecommunications and ICT sector*. Dostopno prek: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3160/> (22. november 2010).
42. --- 2009. *E-Government Primer*. Dostopno prek: [http://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/docs/eGovernment_Primer\[1\].pdf](http://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/docs/eGovernment_Primer[1].pdf) (1. april 2016).
43. International Telecommunication Union. 2013. *Measuring the Information Society 2013*. Dostopno prek: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf (15. oktober 2014).
44. Irani, Zahir, Madi Al-Sebie in Tony Elliman. 2006. *Transaction Stage of e-Government Systems: Identification of its Location & Importance*. Dostopno

- prek: <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/4486/1/250740082c.pdf> (4. februar 2009).
45. I-Ways. 2005. World Bank Reports Public-Private Sector Partnership Narrow Digital Divide. *The Journal of E-government Policy and Regulation* 28 (2). Dostopno prek: <http://content.iospress.com/articles/i-ways-digest-of-electronic-commerce-policy-and-regulation/iwa00095> (12. april 2012).
46. Jazyńska, Scott. 2007. *PPP ICT Case Studies*. Dostopno prek: http://www.escwa.org.lb/divisions/ictd/events/1_4ScottJazynskaCaseStudies.pdf (5. december 2010).
47. Kaliannan, Maniam, Halimah Awang in Murali Raman. 2010. Public-Private Partnerships for E-Government Services: Lessons from Malaysia. *International Journal of Institutions and Economies* 2 (2). Dostopno prek: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN043738.pdf> (20. november 2010).
48. Karokola, Geoffrey in Louise Yngström. 2009. *Discussing e-government maturity models for developing world – security view*. Dostopno prek: http://icsa.cs.up.ac.za/issa/2009/Proceedings/Full/30_Paper.pdf (1. marec 2016).
49. Khan, Faizullah, Surat Khan in Bin Zhang. 2012. Public-Private Partnerships and E-government V *Software Engineering and Knowledge Engineering: Theory and Practice*, ur. Yanwen Wu, 221–228. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg. Dostopno prek: Google Books.
50. Kolšek, Vasja in Griša Šoba. 2004. *Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem*. Dostopno prek: [http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K043413E2A645853AC1256F100033823D/\\$file/Partnerstvo_javni_zasebni_sektor.pdf](http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/V/K043413E2A645853AC1256F100033823D/$file/Partnerstvo_javni_zasebni_sektor.pdf) (12. oktober 2009).
51. Kovačič, Andrej. 1998. *Informatizacija poslovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
52. Kranjc, Vesna. 2009. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s komentarjem*. Ljubljana: GV založba.

53. Kričej, Dušan. 2002. *E-uprava na dlani*. Ljubljana: Pasadena.
54. Kunstelj, Mateja. 2004. Kratak pregled razvoja e-uprave. V *E-uprava: Izbrane razvojne perspektive*, ur. Mirko Vintar in Janez Grad, 15-36. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
55. Kunstelj, Mateja in Mitja Dečman. 2004. Odzivnost e-uprave. V *E-uprava: Izbrane razvojne perspektive*, ur. Mirko Vintar in Janez Grad, 37-60. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
56. Langford, John in Jeffrey Roy. 2010. *E-Government, Service Transformation, and Procurement Reform in Canada*. Dostopno prek: <http://www.irma-international.org/viewtitle/36216/> (16. april 2016).
57. Langford, John in Yvonne Harrison. 2001. *Partnering for e-government: Challenges for public administrators*. Dostopno prek: http://wiki.dbast.com/images/a/a8/Partnering_for_e-government.pdf (6. marec 2016).
58. Leben, Anamarija in Mateja Kunstelj. 2004a. E-portali in življenske situacije. V *E-uprava: Izbrane razvojne perspektive*, ur. Mirko Vintar in Janez Grad, 81–93. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
59. --- 2004b. Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji. *Uprava II* (2/2004): 7–29.
60. *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007*. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (16. april 2016).
61. Loew, Jonathan in Michael McLindon. 2002. *A P3 Primer: Why Are Countries Interested in P3?*. Dostopno prek: <http://www.ip3.org/a-p3-primer-why-are-countries-interested-in-p3.html> (8. maj 2012).
62. *MIGA*. Dostopno prek: <http://www.miga.org/> (23. junij 2014).
63. Ministrstvo za finance. 2009. *Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009 (stanje 31.12.2009)*. Dostopno

- prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/20110314_1.pdf (29. november 2010).
64. Ministrstvo za javno upravo. 2006. *Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010 (SEP-2010): »E-uprava za boljšo javno upravo«*. Dostopno prek: <http://uploadi.www.ris.org/editor/1143458593estaretg.pdf> (20. november 2010).
65. --- 2009. *Strategija razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc – SREP*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/eud/euprava/Strategija_razvoja_elektronskega_poslovanja_ter_izmenjave_podatkov_iz_uradnih_evidenc_SREP.pdf (20. november 2010).
66. Ministrstvo za notranje zadeve. 2013. *Izhodišča za prenovu državne informatike*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade_2014/KPpriloga2.doc (8. december 2010).
67. Mohapatra, Sanjay. 2013. *E-Commerce Strategy: Text and Cases*. New York: Springer. Dostopno prek: Google Books.
68. Mužina, Aleksij. 2006. Oblike javno-zasebnega partnerstva s poudarkom na statusnem partnerstvu / Aleksij Mužina. *Javna uprava* 42 (2/3): 371–382.
69. Ndou, Valentina. 2004. E-Government for Developing Countries: Opportunities and Challenges. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries* 18 (2004). Dostopno prek: <http://www.ejisdc.org/ojs2/index.php/ejisdc/article/view/110> (10. oktober 2009).
70. Oddelek Združenih narodov za ekonomska in socialna vprašanja. 2008. *United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*. Dostopno prek: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2008-Survey/unpan028607.pdf> (31. marec 2016).
71. --- 2012. *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. Dostopno prek: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey.pdf> (1. april 2016).

72. --- 2014. *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the future we want*. Dostopno prek: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (10. februar 2016).
73. OECD. 2001. *Understanding the digital divide*. Dostopno prek: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kzd927kqhd6.pdf?expires=1459243544&id=id&accname=guest&checksum=B4625ECFF93EA0B943C1361B985232A8> (29. marec 2016).
74. --- 2003a. *The e-government imperative: main findings*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/2502539.pdf> (20. december 2009).
75. --- 2003b. *The e-government imperative*. Dostopno prek: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en (20. december 2009).
76. --- 2003c. *Implementing e-government in OECD countries: experiences and challenges*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf> (17. april 2016).
77. --- 2008. *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money*. Paris: OECD Publishing. Dostopno prek: OECD online bookshop.
78. Orihuela, Luis in Toshio Obi. 2007. *E-government and E-governance: Towards a Clarification in the Usage of both Concepts* V *E-governance: A Global Perspective on a New Paradigm*, ur. Obi Toshio, 26–30. Amsterdam: IOS Press. Dostopno prek: Google Books.
79. Pais, Adrian. 2006. 2006. *Bridgiting the digital divide by bringing connectivity to underserved areas of the world*. Dostopno prek: <https://www.itu.int/osg/spu/youngminds/2006/essays/essay-adrian-pais.pdf> (18. april.2016).
80. *Private Participation in Infrastructure Database*. Dostopno prek: <http://ppi.worldbank.org/> (18. april 2012).

81. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
82. Satyanarayana, Jammula. 2004. *E-government: The Science of the Possible*. New Delhi: Prentice-Hall of India.
83. Schuppan, Tino. 2009. *E-Government in developing countries: Experiences from sub-Saharan Africa*. Dostopno prek: http://www.ifg.cc/_pdf/GIQ_E-Government_in_developing_countries.pdf (19. april 2016).
84. Sektor Združenih narodov za javno gospodarstvo in javno upravo. 2002. *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. Dostopno prek: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (4. april 2009).
85. Sharma, Vinay in Piyush Seth. 2011. *Effective Public Private Partnership through E-Governance Facilitation*. Dostopno prek: http://www.academia.edu/6138372/Effective_Public_Private_Partnership_through_E-Governance_Facilitation (1. marec 2016).
86. Soumitra, Sharma. 2007. Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies. *The International Information & Library Review* 39: 203–210.
87. SSKJ. 2014. Dostopno prek: <http://www.fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=130&View=1&Query=razkorak> (9. marec 2016).
88. Stanonik, Bojan. 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave *Teorija in praksa*, 37 (2): 294–315.
89. Starman, Biba Adrijana. 2013. *Študija primera kot vrsta kvalitativne raziskave*. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-PNAMBICB/3b031764-ec2e-48b0-9f1e-249cd4d25132/PDF> (1. marec 2016).
90. Subhajit, Basu. 2004. *E-government and Developing Countries: An Overview*. Dostopno prek: <http://www.cips.org.in/public-sector-systems-government->

- innovations/documents/E_Government_and_Developing_Countries.pdf (10. oktober 2009).
91. Svetovna banka. 1997. *Selecting an Option for Private sector Participation*. Washington: The World Bank. Dostopno prek: Google Books.
92. --- 2005. *Financing Information and Communication Infrastructure Needs in the Developing World: Public and Private Roles*. Dostopno prek: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240325/Financing%20information%20and%20communication%20infrastructure%20needs%20in%20the%20developing%20world%20-%20public%20and%20private%20roles.pdf> (12. april 2012).
93. --- 2011. *PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements*. Dostopno prek: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements> (25. marec 2012).
94. --- 2012. *Maximizing Mobile*. Dostopno prek: http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_1179.pdf (24. junij 2014).
95. --- 2014. *Gross domestic product 2013*. Dostopno prek: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> (18. julij 2014).
96. *The Institute for Public-Private Partnerships*. Dostopno prek: http://www.ip3.org/ip3_site/ (31. marec 2016).
97. --- 2009a. *Public-Private Partnerships in e-Government: Knowledge Map*. Dostopno prek: <http://www.infodev.org/en/Publication.821.html> (22. november 2010).
98. --- 2009b. *Public-Private Partnerships in e-Government: Handbook*. Dostopno prek: <http://www.infodev.org/en/Publication.822.html> (22. november 2010).
99. Trpin, Gorazd. 1997. Preobrazba slovenske javne uprave. V: *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji: Zbornik referatov*, ur. Marjan Brezovšek, 159–174. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

100. UNESCO. 2002. *Overview on E-governance (Working paper)*. Dostopno prek: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=6532&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (17. april 2016).
101. --- 2005. *E-government toolkit for developing countries*. Dostopno prek: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139418e.pdf> (5. december 2010).
102. --- 2013. *Adult and youth literacy: National, regional and global trends, 1985-2015*. Dostopno prek: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/adult-youth-literacy-1990-2015-2013-en.pdf> (15. avgust 2014).
103. --- 2014. *Teaching and Learning: Achieving Education for All*. Dostopno prek: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/gmr-2013-14-teaching-and-learning-education-for-all-2014-en.pdf> (15. avgust 2014).
104. United Nations Division for Public Economics and Public Administration. 2002. *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. Dostopno prek: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (4. februar 2009).
105. *United Nations Public Administration Country Studies*. Dostopno prek: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/#.Vt_6-ELhDIU (15. avgust 2014).
106. Vehovar, Vasja in Katja Vukčević. 2001. *Digitalni razkorak – Slovenija 2001*. Dostopno prek: <http://uploadi.www.ris.org/editor/DigitalniRazkorak.pdf> (20. december 2009).
107. Vintar, Mirko in Janez Grad. 2004. *E-uprava: Izbrane razvojne perspektive*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
108. Vlaj, Stane. 2004. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo
109. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*, Ur. l. RS 127/06 (7. december 2006).

Prilogi

Priloga: A: Intervju: Matej Čepeljnik

Intervju z g. Matejem Čepeljnikom, zaposlenim na Ministrstvu za finance, v Sektorju za za upravljanje javnega premoženja. Odgovori so bili prejeti po elektronski pošti dne 17. aprila 2009.

1. Ali v Sloveniji obstaja primer javno-zasebnega partnerstva (JZP) na področju realizacije projektov e-uprave?

Odgovor: Po našem vedenju ne. Z Ministrstva za javno upravo, ki je pristojno, nam v zadnjem poročanju niso poročali o tem, da bi bil kakšen od projektov, ki so v teku, izvajan po modelu JZP. Zadnje poročilo lahko najdete na naših spletnih straneh oz. na povezavi:

http://www.mf.gov.si/slov/jav_zas_partnerstvo/Porocilo_jav_zas_part.pdf

a) Če obstajajo, kateri so ti konkretni primeri?

Odgovor: /

b) V primeru obstoja JZP pri projektih e-uprave ter informatizacije uprave na splošno me zanima, ali se je morda Slovenija pri oblikovanju teh (JZP) zgledovala po dobrih praksah drugih držav?

Odgovor: /

c) Obstaja veliko primerov JZP pri projektih e-uprave v Sloveniji ali je teh relativno malo?

Odgovor: /

2. Če je Vaš odgovor, da takšnih primerov JZP v Sloveniji ni, me zanima, kateri so po Vašem mnenju poglobitni razlogi za to. Ali to v Sloveniji ni potrebno, ker obstajajo druge alternative kot pomoč pri

realizaciji teh projektov e-uprave, ali ni zadostnega interesa za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na tem področju?

Odgovor: Ker gre v tem segmentu po našem mnenju predvsem za področje IT, ki pa je zelo neprimerno za JZP, saj se postavlja vprašanje lastništva nad izvorno kodo, vprašanje stroškov razvoja. Na to kažejo tudi izkušnje Britancev in ostale zahodne Evrope. Na to temo je bil pred kratkim posvet, ki ga je organizirala GZS.

3. Kako se v Sloveniji financirajo projekti e-uprave (kateri so temeljni viri financiranja)? Prav tako me zanima, kako se v Sloveniji financira izgradnja informacijske infrastrukture, ki je bistvena za vzpostavitev in razvoj e-uprave.

Odgovor: Pretežno se financiranje projektov e-uprave vrši prek proračunskih sredstev.

4. Menite, da so JZP pri realizaciji projektov e-uprave in informatizacije uprave na splošno sploh nujna in potrebna? Če da, zakaj? Če menite, da ne, zakaj?

Odgovor: Kot je bilo že omenjeno, je na področju IT uporaba JZP zelo težavna, saj so zadeve preveč kompleksne in je težko definirati tehnične specifikacije. Pojavlja se vprašanje intelektualne lastnine, problematičen pa je tudi vidik financiranja razvoja sistema.

5. Ali v okviru Ministrstva za finance obstaja neka institucija, ki vzpodbuja komunikacijo med javnim in zasebnim sektorjem, ki proučuje priložnosti za JZP, svetuje, motivira in išče potencialne investitorje itd., kratka institucija, ki predstavlja institucionalno podporo za JZP v Sloveniji?

Odgovor: Da, na Ministrstvu za finance v okviru Direktorata za javno premoženje deluje Sektor za javno-zasebno partnerstvo. Vodja sektorja je mag. Miranda Groff Ferjančič. V pristojnosti Vlade RS in Ministrstva za finance je tudi ustanovitev Sveta Vlade RS za javno-zasebno partnerstvo, katerega naloge so določene z Zakonom o JZP in podzakonskimi predpisi.

Priloga B: Anketni vprašalnik

Prosim, če si vzamete nekaj minut in s klikom na Naslednja stran pričnete z izpolnjevanjem ankete.

1 – Ali v Sloveniji obstajajo primeri javno-zasebnih partnerstev (JZP) na področju realizacije projektov e-uprave?

- Da
- Ne

2 – V kolikor ste odgovorili, da obstajajo, kateri so ti konkretni primeri? Prosim, če lahko na kratko predstavite dva primera dobre prakse.

3 – V primeru obstoja javno-zasebnih partnerstev pri projektih e-uprave ter informatizacije uprave na splošno me zanima, ali se je morda Slovenija pri oblikovanju JZP za e-upravo zgledovala po dobrih praksah drugih držav in katerih.

4 – V kolikor je vaš odgovor, da takšnih primerov JZP v Sloveniji ni, me zanima, kateri so po vašem mnenju poglobitni razlogi za to.

Možnih je več odgovorov.

- Pomanjkanje zadostne politične volje za aktivno vključenost in podpiranje ciljev javno-zasebnih partnerstev.
- Ne zadostni pravni in regulatorni okvir za implementacijo javno-zasebnih partnerstev na področju e-uprave, zaradi česar so takšna javno-zasebna partnerstva neizvedljiva in neprivlačna.
- Do danes na področju razvoja e-uprave še ni bilo prave priložnosti oz. primerne projekta, ki bi imel prave karakteristike (jasno izražene potrebe, cenovna dostopnost, omejene negotovosti, priložnosti za inovacije zasebnega sektorja, itd.) za sklenitev javno-zasebnega partnerstva.

- Do danes še ni bilo pravega kandidata za zasebnega partnerja, ki bi zagotavljal najboljšo dodatno vrednost (t. i. »value for money«).
- Drugo:

5 – Kako se v Sloveniji financirajo projekti e-uprave (kateri so temeljni viri financiranja)?

6 – Menite, da so javno-zasebna partnerstva pri realizaciji projektov e-uprave in informatizaciji uprave na splošno sploh nujna in potrebna? Vaš odgovor z da/ne tudi obrazložite.