

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

David Rezar

**Javno–zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji: študija
primera Europlakat in Mestna občina Ljubljana**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

David Rezar

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Javno–zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji: študija
primera Europlakat in Mestna občina Ljubljana**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Javno–zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji: študija primera Europlakat in Mestna občina Ljubljana

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja v partnerstva nam omogoča izvajanje projektov, ki so v javnem interesu, s pomočjo zasebnih vlaganj. Diplomsko delo z naslovom Javno–zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji: študija primera Europlakat in Mestna občina Ljubljana poskuša preko virov in analize le-teh predstaviti različne vidike, ki definirajo ta odnos. Avtor skozi poglavja spoznava in definira pojme, ki opredeljujejo javno–zasebna partnerstva. Tovrstna povezovanja z daljšo tradicijo so prinesla uspehe že mnogim evropskim in drugim državam. Tudi v Sloveniji je povezovanje javnega in zasebnega sektorja v partnerstva napredovalo, vendar pa strokovnjaki opozarjajo predvsem na zakonodajo, ki je precej zapletena. Dejanska študija primera Bicike(lj) nam da vpogled v javno–zasebno partnerstvo med največjo slovensko občino Mestno občino Ljubljana, ki je v vlogi javnega partnerja, ter podjetjem Europlakat, ki je v vlogi zasebnega partnerja. Projekt Bicike(lj), ki je bil sicer izpeljan tudi v nekaterih drugih evropskih državah, lahko v Sloveniji ocenimo za uspešnega, saj je bil med uporabniki dobro sprejet.

Ključne besede: Javno–zasebna partnerstva, podjetizacija države, Mestna občina Ljubljana, Europlakat.

Public–private partnerships in the Republic of Slovenia: case study of Europlakat and the City Municipality of Ljubljana

Public–private partnerships enables us to carry out projects in public interest with private investments. Present diploma titled Public–private partnerships in the Republic of Slovenia: case study of Europlakat and the City Municipality of Ljubljana attempts to presents, on the basis of different sources and their analysis, different spectres which define this relationship. Through the chapters author recognizes and defines concepts which identify the meaning of public–private partnerships. Such co–operations with longer tradition have brought success to many European and other countries around the globe. Also in Slovenia public-private partnership has developed, however, experts still put their remarks on legislation which is fairly complex. Case study Bicike(lj) gives us an insight in public-private partnership of the biggest Slovenian municipality the City Municipality of Ljubljana, in the role of public partner, and company Europlakat as partner from private sector. Such projects were also performed in some other European countries. In Slovenia project Bicike(lj) was very well accepted among the users, so we can conclude that it was a successful one.

Keywords: Private–public partnership, marketization of the state, the City Municipality of Ljubljana, Europlakat.

KAZALO

1 UVOD.....	6
2 METODOLOŠKI NAČRT.....	8
2.1 Predmet proučevanja in cilji diplomskega dela	8
2.2 Zgradba diplomskega dela	8
2.3 Hipoteza in raziskovalno vprašanje	8
2.4 Metode in tehnike proučevanja.....	9
3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	10
3.1 Upravni sistem	10
3.2 Javni sektor	12
3.2.1 Državna uprava	16
3.3 Zasebni sektor in javne politike	18
3.4 Lokalna samouprava	21
3.4.1 Občine	26
3.4.2 Mestne občine	30
3.4.3 (Mestna občina) Ljubljana – glavno mesto Republike Slovenije	31
3.5 Javne dobrine in javno dobro.....	33
3.6 Uvajanje podjetniških načel v upravljanje javnega sektorja in privatizacija.....	35
4 ODNOSI IN RAZMERJA V JAVNO–ZASEBNIH PARTNERSTVIH.....	37
4.1 Zgodovina in vzroki povezovanja.....	37
4.2 Definicija javno–zasebnega partnerstva	39
4.3. Zakonodajna ureditev in regulacija javno–zasebnih partnerstev v Republiki Sloveniji	41
4.4 Oblike javno–zasebnega partnerstva.....	43
4.5 Postopek sklenitve javno–zasebnega partnerstva	47
4.6 Priporočila Evropske Unije.....	50
4.7 Področja in obseg povezovanja.....	51
4.8 Tuje prakse.....	54
4.8.1 Velika Britanija	54

4.8.2 Irska.....	56
4.8.3 Nemčija	57
4.9 Priložnosti in tveganja partnerjev v javno–zasebnem partnerstvu.....	58
5 ŠTUDIJA PRIMERA JAVNO–ZASEBNEGA PARTNERSTVA: PODJETJE EUROPLAKAT D.O.O. IN MESTNA OBČINA LJUBLJANA.....	61
5.1 Projekt: Bicike(lj)	61
5.1.1 Ideja in vzrok povezovanja	62
5.1.2 Proces opredelitve partnerstva in vlog partnerjev	63
5.1.3 Implementacija projekta.....	63
5.1.4 Evalvacija projekta.....	64
6 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČKI.....	67
7 LITERATURA	70

KAZALO SLIK

Slika 4.1: Oblike javnih–zasebnih partnerstev	45
---	----

1 UVOD

Zgodovina uporabe javno–zasebnih partnerstev sega že v 18. stoletje. Države so se, prav tako kot danes, spopadale s proračunskimi primanjkljaji, saj so večji projekti (izgradnja avtocest, kanalizacij, vodovodov, bolnišnic itd.) praznili javne blagajne. Oblika javno–zasebnega partnerstva se je v večini primerov uporabila takrat, kadar je javni sektor iztrošil ali dosegel limit zadolževanja in se je za dodatna sredstva obrnil na zasebni sektor (Pintar 2009, 16).

Družbeni sistem držav v širšem smislu lahko razdelimo na dva sklopa oziroma sektorja, javnega ter zasebnega. Za slednjega velja, da deluje na trgu, kjer se usklajujeta ponudba in povpraševanje, funkcija prvega pa je zagotavljanje storitev in dobrin, ki jih zasebni sektor ne more priskrbeti ali pa so v javnem interesu (Kovač 2007, 96). Zasebni sektor lahko definiramo kot del družbenega sistema, ki ne spada v javni sektor. V nasprotju z javnim sektorjem, ki opravlja storitve in zadovoljuje potrebe v javnem interesu, zasebni sektor deluje v smeri zadovoljevanja potreb posameznika, potrošnika.

Lokalna skupnost poskrbi za uresničevanje in zadovoljevanj potreb državljanov. Le ta je osnovna enota samouprave občanov oziroma temeljna enota organizacije same skupnosti (Brezovšek 2009, 8). Država mestnim občinam lahko prenaša del nalog v njihovo izvorno pristojnost. Tovrstne naloge tako zasledimo pri urejanju prostorskih in urbanističnih urejanjih, stanovanjskih gradnjah, družbenih dejavnostih in podobno (Vlaj 2004, 190). Cilj javno–zasebnega partnerstva je, da z različnimi oblikami sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom zagotavlja pobude za financiranje projektov, tudi tistih, ki so predvsem v interesu družbe, kot so prenavljanje, vodenje, vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev (Mužina v Rogelj 2009, 119–120).

Urejanje javno–zasebnega partnerstva se je pričelo leta 2004, z izdajo Zelene knjige o javno–zasebnem partnerstvu s strani Evropske komisije. Najtežja naloga je predvsem postavitev meje med oblikami vseh partnerstev. Enotna definicija znotraj držav članic EU ne obstaja, prav tako ni skupnih pravil, ki bi se jih morale članice držati. Obstajajo le smernice in predpisani akti, ki so jih izdale inštitucije EU, ki jim poskušajo države slediti

(Čepeljnik 2006, 34–35). Slovenija ne sodi ravno v vrh glede razvitosti sistema javno–zasebnega partnerstva in se močno razlikuje od ostalih, tako starih kot novih držav članic. Problem je predvsem v neurejenosti slovenske zakonodaje, ki to področje ureja, niti nimamo urejene posebne enote znotraj državne uprave, ki bi se ukvarjala s promocijo javno–zasebnega partnerstva ter ga spodbujala (Čepeljnik 2006, 38; Hostnik 2011, 51).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Predmet proučevanja in cilji diplomskega dela

Osnovni namen diplomskega dela je raziskati ter na študiji primera preveriti možnosti in priložnosti povezovanja javnih in zasebnih subjektov ter prednosti in tveganj, ki jih tovrstno povezovanje prinaša. V diplomskem delu bomo skušali ugotoviti in proučiti projekt javno–zasebnega partnerstva, ki sta ga med seboj sklenila Mestna občina Ljubljana (kot javni partner) in podjetje Europlakat d.o.o. (kot zasebni partner). V diplomskem delu bomo proučevali in primerjali oblike partnerstev javnega in zasebnega sektorja, kakšne so pozitivne in kakšne negativne lastnosti le-teh, kaj s partnerstvom pridobi javni in kaj zasebni sektor in ali so javno–zasebna partnerstva res rešitev za finančni primankljaj javnega partnerja. Predmet proučevanja je torej javno–zasebno partnerstvo med Mestno občino Ljubljana in podjetjem Europlakat d.o.o.

2.2 Zgradba diplomskega dela

Diplomsko delo je zgrajeno iz šestih povezanih sklopov. V uvodnem delu bomo predstavili tematiko, ki jo proučujemo v diplomskem delu. Drugi del bo namenjen raziskovalnemu problemu in utemeljitvi uporabljene metodologije raziskovanja. V tretjem in četrtem delu sledi teoretična predstavitev teme diplomskega dela in razlaga temeljnih pojmov. V petem poglavju je predstavljen osrednji del diplomskega dela, kjer bomo z dejstvi in primerjavami z drugimi Evropskimi mesti poskušali pridobiti vpogled nad sistemom delovanja partnerstev ter ga primerjali z našo državo in zakonodajo. V šestem poglavju bomo z opredeljeno metodologijo preverili hipotezo ter definirali zaključke diplomskega dela.

2.3 Hipoteza in raziskovalno vprašanje

V diplomskem delu bomo preverili naslednje hipoteze:

H1: Javno–zasebna partnerstva omogočajo hitrejši razvoj javnih dobrin in obenem ustvarjajo nova delovna mesta.

H2: *Javno–zasebna partnerstva omogočajo zasebnim subjektom monopolni položaj.*

2.4 Metode in tehnike proučevanja

Metode in tehnike proučevanja, ki jih bomo uporabili v diplomskem delu:

- analiza vsebine pisnih virov in primarnih virov: strokovna literatura, članki, internetni viri, zakonodaja, odloki;
- deskriptivna metoda za predstavitev načina delovanja javno–zasebnega partnerstva, opisa vloge in odnosa posameznih gradnikov partnerstva;
- kritična diskurzivna analiza konkretnega primera javno–zasebnega partnerstva.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Za razumevanje diplomskega dela oz. javnih–zasebnih partnerstev je treba najprej razložiti nekaj ključnih pojmov, da bomo lahko razumeli celotni sistem povezovanja in oblik partnerstev.

3.1 Upravni sistem

V družboslovnem raziskovanju obstajajo številne definicije pojma sistem¹. Le-te so zelo raznovrstne, vendar imajo podoba izhodišča. Različne utemeljitve Pusić pospremi z mislijo, da »večina avtorjev, ki ne omenja odnosa med sistemom in okolico v sami definiciji, še vedno govori o tem odnosu na način, da delijo sisteme na *zaprte* in *odprte* ali pa na splošno razumejo vse sisteme kot odprte, tj. takšne, ki se nahajajo v nekem procesu izmenjave ali interakcije z okolico« (Pusić 1985, 12). Sam pa pravi, da se beseda sistem uporablja za označevanje neke celote, ki jo sestavlja več delov ali pa kot neke celote oddvojene od njenega okolja (Pusić 1985, 11).

Upravna organizacija je element upravnega sistema. Ti elementi predstavljajo množvo oziroma skupine ljudi, ki so medsebojno povezani na način, s katerim omogočajo najoptimalnejšo dosego skupnih ciljev. Namen delovanja upravnih sistemov je oblikovanje sprememb v sistemu oziroma njegovem okolju. Posledično se uspešnost vrednoti skozi zastavljene cilje oziroma ali so ti cilji bili doseženi ali ne, v kolikšni meri so bili doseženi in kaj je vzrok za (ne)dosego le teh (Haček 2001, 22–25).

V upravnih sistemih potekata dve vrsti notranjih procesov. »V prvi kategoriji procesov je najbolj izrazita kontinuiteta, nadaljevanje v enaki smeri. /.../ Pri drugi kategoriji pa je /.../ v ospredju boj nasprotnosti in zaradi tega valovita razvojna krivulja, kjer se izmenjuje gibanje nekaj časa v eno, nekaj časa v drugo smer« (Pusić 1985, 63). Kot primer druge vrste notranjih procesov lahko razumemo procesno gibanje, kot je »centralizacija in

¹ Več definicij je moč najti npr. v Eugen Pusić, Upravni sistemi, 1985, str. 11-12 ali v Miro Haček, Sistem javnih uslužbencev, 2001, str. 8.

decentralizacija ter druge protislovne tendence, ki izhajajo iz nasprotnosti delitve in povezovanja v organizacijah« (Pusić 1985, 63).

Upravni sistemi so se skozi čas razvijali in postajali kompleksnejši. Glede na faze razvoja upravnih sistemov po Pusiću upravne sisteme delimo na:

- teritorialne,
- funkcionalne,
- asociativne (Pusić 1985, 64).

Pusić (Pusić 1985) argumentira faze razvoja glede na kompleksnost povezovanja akterjev v njih. Asociativni upravni sistem definira kor prvobitno obliko upravljanja družbenega sodelovanja na področju združevanja moči v boju človeka z okolico s ciljem boljšega in močnejšega delovanja na skupnih strateških točkah. »Osnovno vezivo skupnosti je pripadnost /.../. Ni pomembno, kaj kdo dela, ampak kaj je, to pomeni, katera vloga mu je pripisana v asociaciji, pripada ali plemenu A ali plemenu B in kateri bratovščini v njih« (Pusić 1985, 64–65). Tovrstno prvobitno združevanje in sodelovanje ljudi je zašlo v krizo in razpad, v proces, ki »sovpada z nastankom razredne družbe« (Pusić 1985, 65).

Značilnost teritorialnega upravnega sistema je komponenta določenega zamejenega prostora, teritorija, ki predstavlja okvir na katerem (z)družba skupaj uresničuje skupne interese. Pusić pravi, da »teritorializacija družbe sledi teritorialnemu upravljanju« (Pusić 1985, 65). »Najverjetnejši prvi izvor teritorializacije družbe in upravljanja /.../ je stabilizacija naselja in razvoj poljedelstva, afirmacija zemlje kot glavnega proizvodnega sredstva« (Pusić 1985, 65). Stabilnost sistema ali »vezivo znotraj tega okvira in motivacijo koordiniranega delovanja vse bolj zagotavlja nova družbena institucija, *politična oblast*« (Pusić 1985, 65).

Funkcionalni upravni sistem oziroma proces funkcionalizacije sistema izhaja iz razvoja »nove tehnologije družbene proizvodnje in krize sistema teritorialnega upravljanja, ki se manifestira tako v odnosih znotraj sistema, utemeljenega na hierarhični oblasti, kot tudi v

odnosih med nasprotnimi si teritorialnimi sistemi« (Pusić 1985, 66). Premik v razvoju se je zgodil z industrijsko revolucijo, v kateri se je izoblikovala nova osnovna oblika proizvodnje – industrijsko podjetje. Slednji (proizvodni) princip je od svoje osnove v konkurenčnem odnosu s teritorialnim. S tem principom tako ekonomske enote kot tudi enote družbene dejavnosti postajajo razmeroma avtonomni in zaprti, saj se organizirajo institucionalno in skrbijo za notranjo povezanost. Povezujejo se na osnovi izvajane funkcije in kot taki postajajo v nekem smislu neodvisni v teritoriju (Pusić 1985, 65). Tovrstno povezovanje je krepilo njihovo moč in vpliv, saj so na ta način »prevzemali vse pomembnejšo vlogo v upravljanju družbenih zadev in pridobili vse večjo težo v odnosu na sistem teritorialnega upravljanja« (Pusić 1985, 65). Takšen način je oblikoval delovanje »organizirano pretežno kot mreža ustanov« (Pusić 1985, 65).

Pomembno je izpostaviti, da se zgoraj opisane vrste upravnih sistemov medsebojno ne izključujejo in začetek enega ne pomeni zaton drugega. »S prehodom od ene faze na drugo se težišče prestavi z ene vrste upravnih sistemov na drugo, a se karakteristike sistema zgodnje faze ne izgubijo povsem v kasnejši fazi, temveč ostajajo na tistih področjih, za katera so prikladna. Tako se upravni sistemi sčasoma diferencirajo in v razvitih državah obstajajo vsi trije tipi sistema paralelno« (Pusić 1985, 66).

3.2 Javni sektor

Družbeni sistem držav lahko v grobem delimo na dva dela oziroma sektorja, javnega in zasebnega. Medtem ko za slednjega velja, da deluje na trgu, kjer se usklajujeta ponudba in povpraševanje, pa je funkcija prvega zagotavljanje storitev in dobrin, ki jih zasebni sektor ne more priskrbeti ali pa so v javnem interesu. Kovačeva pravi, da ne obstaja popolnoma jasna razmejitev javnega od zasebnega sektorja, saj le to lahko definira večje število faktorjev oziroma možnosti definicij. Takšni kriteriji so tako na primer: viri financiranja, subjekti, status zaposlenih in tako dalje. (Kovač 2007, 96). Gordana Žurga pojavo potrebe po vlogi javnega sektorja plastično opredeli skozi nekaj primerov:

- *kadar za določene dobrine ni ustreznega povpraševanja, da bi se po tržnem načelu njihova proizvodnja izplačala,*

- kadar določenih dobrin trg ni zmožen priskrbeti (npr. sodni in obrambni sistem),
- kadar proizvodnja nekaterih dobrin ni v javnem interesu, ker ima negativne učinke (npr. mamila),
- kadar gre za prepovedano uporabo nekaterih produkcijskih faktorjev (npr. izkoriščanje otroškega dela),
- če proizvaja t. i. eksternalije – stranske učinke pri proizvodnji dobrin ipd. (Žurga 2001, 10).

Pomen in razloge za obstoj javnega sektorja Kovačeva argumentira z obrazložitvijo, da slednji omogoča razvoj oziroma zadovoljevanje potreb skupnosti in posameznikov na področjih kjer tržni mehanizmi ne delujejo. Izvira iz potreb po javnih dobrinah, ki ne temeljijo na ekonomski moči posameznika, dodatno pa predstavlja korektiv nedelujočih načel trga s pomočjo regulacije oziroma interveniranjem države (Kovač 2007, 97).

V družboslovni znanosti ni mogoče zaslediti enoznačne opredelitve oziroma definicije javnega sektorja. Klinar pravi da v družboslovni teoriji najpogosteje zasledimo uporabo besedne zveze javni sektor kot sinonim pojmom javna uprava ter upravni sistem (Klinar 2007, 433).

Po Šmidovniku celoten sistem javne uprave predstavljajo organizacije, ki z upravljanjem javnih zadev skozi njene organizacije zagotavljajo javne dobrine. Javni sektor tako pojmuje kot sektor teh organizacij, ki izvajajo aktivnosti katere razumemo kot dejavnosti posebnega družbenega pomena (Šmidovnik 1980, 106).

Setnikar–Cankarjeva pravi, da je javni sektor celota vseh javnih organizacij, ki delujejo po netržnih načelih. V to celoto spadajo tako tisti, ki opravljajo družbeno kot tudi tisti, ki opravljajo gospodarsko javno dejavnost. Le te družbe in netržnost dejavnosti je moč prepoznati skozi njihovo proračunsko financiranje (Setnikar–Cankar v Kovač 2002, 146).

Po Trpinu je javni sektor definiran skozi lastništvo in ne področje opravljanja dejavnosti. Torej vse kar je v lasti države spada v javni sektor (Trpin v Kovač 2002, 146).

Haček trdi, da javno upravo zaobjemajo vse aktivnosti javnega upravljanja v smislu administrativnih, poslovodnih in izvršilnih funkcij. Javno upravo razdeljuje na formalni in materialni del, kjer formalni predstavlja organe oziroma sistem organov, ki odločajo o uresničevanju družbene koristi, materialni del pa predstavlja sam proces odločanja o le teh.. Javno upravo kot del javnega sektorja opredeljuje s pomenom upravitelja družbenih dejavnosti in branitelja javne koristi oziroma dobrin po netržnih načelih. V sam obseg javne uprave pa uvršča tako državno upravo, kot tudi javne službe in lokalno samoupravo (Haček 2005, 24–25).

Poleg raznolikosti definicij javnega sektorja v družboslovnem raziskovanju tudi normativna določitev termina javni sektor ne ponuja enoznačne opredelitve. Primer različnih obsegov in sestave lahko zasledimo v primerjavi Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU), Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) ter Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS). ZJU v drugi točki prvega člena določa, da »javni sektor po tem zakonu sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti« (ZJU, 1. čl.).

Dodatna razmejitev, pomembna za razumevanje termina in obsega javnega sektorja, je v ZJU opredeljena s tretjo točko prvega člena, ki določa, da po tem zakonu v javni sektor ne spadajo javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (ZJU, 1. čl.).

Razmejitev javnega sektorja enako definira tudi ZSPJS, ki v prvi točki drugega člena definira naslednje:

Javni sektor po tem zakonu sestavljajo:

- *državni organi in samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: lokalne skupnosti),*
- *javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter*
- *druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.*

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu (ZSPJS, 2. čl.).

Različno od opredelitve javnega sektorja po ZJU, ki ureja pravice, dolžnosti in razmerja zaposlenih v javnem sektorju, ter ZSPJS, ki definira ureditev sistema plač ter postavlja pogoje za njihovo definiranje, obračunavanje in izplačevanje, slednjega definira ZJF. Ta v osmem odstavku prve točke tretjega člena pravi, da v javni sektor sodijo vsi uporabniki, tako neposredni kot tudi posredni. Prav tako pa vsi javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe z odločujočim upravljavskim vplivom države ali občine ter v obveznem delu zavarovanja še Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZJF, 3. čl.).

Klinar razume izhajanje različnih utemeljitev javnega sektorja iz njegove kompleksnosti. Javni sektor pa razdeli na dve definiciji: širši javni sektor in ožji javni sektor. Za praktične potrebe, kot so obračun plač, vodenje statističnih podatkov, načrtovanje proračuna ipd. pa pravi, da je za definiranje samega obsega potrebno narediti določene kompromise, ki upoštevajo različnost njegove uporabe glede na namen (Klinar 2007, 435).

Definicija širšega javnega sektorja po Klinarju »zajema štiri dejavnosti²« (Klinar 2007)³, in zajema naslednja »področja:

- O – dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti,
- P – izobraževanje;
- Q – zdravstvo in socialno varstvo;
- R – kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti« (Klinar 2012, 7. maj).

Obseg ožjega javnega sektorja je bil postavljen z Zakonom o javnih uslužbencih in ZSPJS. Po njuni opredelitvi se v ta del upoštevajo vse znane javnopravne oblike po katerih so organizirane osebe javnega prava z izjemo javnih podjetij (Klinar 2007, 437).

Različnost družboslovnega pojmovanja in normativnih določitev javnega sektorja pušča prostor za razpravo. Njegov pomen in razlog obstoja kot nosilca servisa, ki ga trg zaradi nepopolnosti in neučinkovitosti ne zmore zagotavljati pa je moč jasnejše opredeliti skozi odnos do zasebnega sektorja. Javni in zasebni sektor v družbenem sistemu sobivata in sta medsebojno soodvisna preko javnih politik in regulacij.

3.2.1 Državna uprava

Haček pravi, da država kot oblika družbene ureditve in sistemsko urejanje državne oblasti predstavljata osnovni pomen besedne zveze državna uprava (Haček 2001, 36). Njen razvoj ali osnovni namen je moč iskati v razvoju upravnih sistemov in potrebi po regulaciji večjega števila interesov znotraj upravnih sistemov, nastalih na določenem teritoriju in izoblikovanih v državo. Pusić državo opredeljuje kot novo kvaliteto oziroma nov konstrukt, ki je nastal skozi sodelovanje različnih sistemov, ki so se z razvojem družbe na neki točki tega razvoja medsebojno povezale in oblikovale nov sistem s svojimi novimi posebnimi

² Dejavnosti po Standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD). Ažuriran šifrant je dostopen na spletnih straneh Statističnega urada Republike Slovenije.

³ Od objave prispevka v letu 2007 je bil šifrant dejavnosti posodobljen in nekoliko spremenjen. Obseg širšega javnega sektorja je tako definiran po SKD iz leta 2008.

cilji, obsegom nalog, razpoložljivimi sredstvi in načinom implementacije svojih dejavnosti (Pusić 1985, 122).

Državna uprava se umešča v javni sektor kot eden izmed njenih sestavnih delov. Virant razume državno upravo kot del javne uprave, ki je obstajal prvi in je tako najstarejši. Ostali deli, lokalna samouprava in javne službe pa so se razvijale v kasnejši fazi. Prva z decentralizacijo upravljanja, druga pa z razvojem vloge države kot servisa javnih dobrin. Kot jedro javne uprave oziroma tisti del preko katerega država izvršuje svoje politične odločitve tudi danes predstavlja državna uprava (Virant 2002, 63). Haček in Bačlija državno upravo pojmujeta kot sredstvo vlade oziroma izvršilne oblasti za izvajanje njenih politik. Preko današnjega pojmovanja delitve oblasti⁴ je izvršilna oblast razumljena skozi obseg tako vladnih kot tudi upravnih organov. Le te v širšem imenujemo državna uprava, čeprav bi bilo ustrežnejše, da bi s pojmom državna uprava imenovali le ožji del, torej samo državne upravne organe (Haček in Bačlija 2007, 32).

Osnovna agenda in aktivnosti državne uprave je upravna dejavnost, ki pa na ravni upravljanja države kot ene najvišjih oblik družbene organizacije implicira tudi številne različnosti in različnih vsebin, ki vplivajo na njeno delovanje. V grobem upravljavske funkcije državne uprave razdelimo na oblastno in neoblastno (Haček 2001, 37). Virant o funkcijah državne uprave pravi, da »logično izvirajo iz njene vloge v upravno–političnem sistemu oziroma v upravnem procesu« (Virant 2002, 67). V grobem pa jih razdeli na »dve funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade,
- pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora« (Virant 2002, 67–68).

Šmidovnik naloge državne uprave umešča v šest sklopov:

⁴ Oblast deljena na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast.

- *policijske naloge in skrb za obstoj sistema,*
- *javne službe (v državni upravi),*
- *pospeševalne naloge,*
- *servisne naloge,*
- *predlaganje novih politik,*
- *izvajanje politik (Šmidovnik 1980, 140–145).*

Vloga državne uprave se skozi družbeni razvoj in čas spreminja. Tako v sodobnih in razvitih demokratičnih državah državna uprava vse bolj prevzema vlogo urejanja gospodarskih dejavnosti in izvajalca javnih služb. Spreminjanje države in njene spreminjajoče vloge v smeri večjega pomena na področju družbenega razvoja pomeni, da država vse bolj prehaja iz oblastnega v neoblastno delovanje (Haček 2002, 37–38).

3.3 Zasebni sektor in javne politike

Zasebni sektor lahko definiramo kot del družbenega sistema, ki ne spada v javni sektor. V nasprotju z javnim sektorjem, ki opravlja storitve in zadovoljuje potrebe v javnem interesu, zasebni sektor deluje v smeri zadovoljevanja potreb posameznika, potrošnika. Njegovo temeljno poslanstvo je delovanje na prostem trgu po tržnih načelih, primarna entiteta sektorja pa je lastniško podjetje.

Ponudba in povpraševanja sta temeljni določili delovanja trga, kjer se oblikuje tržna cena, po kateri je kupec pripravljen plačati blago ponudnika. Cilj potrošnika je maksimizacija zadovoljitve potrebe po najboljši ceni, cilj ponudnika pa prodaja blaga za najboljšo vrednost. Široka ponudba istovrstnih produktov kupcu prinaša lažjo identifikacijo konsenza vrednosti in potrebe, na strani ponudnikov pa spodbuja kompetitivnost v smeri raziskav, razvoja ter izboljšav produkta ali storitve z namenom diferenciacije vrednosti dobrine za

potrošnika oziroma njegovo prepoznavanje večje vrednosti istovrstnega ali komplementarnega produkta.

Zasebni sektor v družbenem sistemu ni osamljena entiteta, ampak sobiva z javnim (vladnim) sektorjem, ki vpliva na njegovo delovanje z različnimi javnimi politikami. Ferfila pravi, da vlada preko vladnih oziroma javnih politik (demografska, monetarna, fiskalna itd.) vpliva na družbo in gospodarstvo. Različni deli vlade tako ustvarjajo politike za regulacijo določenega dela družbe in gospodarstva ter določajo način njunega delovanja (Ferfila 2011, 26). Ferfila kot primer izpostavi Ministrstvo za finance, ki »s finančnimi politikami npr. ustvarja ustrezen institucionalni okvir in nato znotraj njega usmerja finančno aktivnost v skladu s kriteriji normalnega tržnega gospodarstva, upoštevajoč specifiko slovenskega časa in prostora. Po drugi strani pa vlada nastopa tudi kot lastnik produkcijskih tvorcev, s pomočjo katerih producira izdelke in storitve« (Ferfila 2011, 26).

Vlada na gospodarsko dejavnost vpliva z namenom doseganja najbolj ugodnih makroekonomskih rezultatov (Lah in Ilič 2007, 202). »Ekonomsko politiko države lahko razčlenimo na štiri sklope /.../:

- fiskalna politika /.../;
- monetarna politika /.../;
- politika dohodka /.../;
- politika zunanje menjave /.../« (Lah in Ilič 2007, 202–203).

Poseganje države v gospodarsko dejavnost implicira mnogotere razloge oziroma cilje, »običajno pa jih razvrstimo v štiri skupine:

- čim bolj učinkovita izraba proizvodnih faktorjev oz. čim večji *output* gospodarstva;
- čim večja zaposlenost prebivalcev države oziroma čim manjša nezaposlenost;

- stabilna raven cen – zmerna inflacija;
- doseganje ugodne menjave gospodarstva s tujino« (Lah in Ilič 2007, 192).

Soodvisnost ali vpliv Ferfila opredeljuje kot nujno funkcijo države, saj mora le-ta ščititi svoje ekonomske in politične sisteme. Funkcija pomeni, da država skozi normativno regulacijo in upravljanjem vladnih zadev konstantno nadzoruje družbo, kar ji omogoča monopol nad zastopanjem občega ekonomskega in političnega interesa (Ferfila in Philips 1999). V tem pogledu ima vlada tudi večjo moč ali nadvlado nad zasebnim sektorjem, saj razpolaga s pravico možnosti uporabe prisilnih sredstev s katerimi zasebni sektor ne razpolaga. Primer tovrstnih prisilnih sredstev vlade so: prisilno pobiranje davkov, pravica zasega privatne lastnine zaradi javne uporabe, obveznost služenja vojske itd. (Ferfila 2011, 28).

Močnejšo pozicijo vlade je mogoče prepoznati tudi skozi njeno dvojno vlogo, saj lahko tudi sama ustanovi podjetje in je lastnik le-tega, hkrati pa posluje enako kot zasebno podjetje. Tako ima »vlada dvojno vlogo v gospodarstvu:

- deluje kot sodnik in preko javnih politik uveljavlja načela in kriterije funkcioniranja tržne ekonomije /.../;
- kot lastnik ali delničar podjetij se obnaša kot eden izmed udeležencev« (Ferfila 2011, 29).

Delovanje vlade kot enega izmed udeležencev na trgu lahko kritično ocenjujemo tudi skozi imenovanje vodilnih uslužbencev in kadrovanje. Upoštevati je treba, da »vlada ni nevtralna institucija, ampak je njeno delo pogojeno z delom parlamenta in parlamentarnih strank« (Ferfila 2007, 29). Vlada je voljena ali imenovana s strani izvoljenih na volitvah. Prav tako so »v javni instituciji voljeni ali imenovani od nekoga, ki je voljen. Legitimnost njegove funkcije izvira neposredno iz volilnega procesa. V privatnih institucijah pa so volivci le delničarji oziroma lastniki« (Ferfila 2007, 28).

V času recesije se je proračunski primanjkljaj povečeval tako na ravni občin kot tudi države. V težnji po uravnoveženju proračuna je bil sprejet ZJF, ki podjetja, kjer imajo država ali občine odločujoč vpliv, po osmem členu ZJF umeščena v javni sektor⁵ ter s to uvrstitvijo postavi delno omejitve teh podjetij. Omejitve, ki jih prinaša ZJF za njihovo delovanje, se nanašajo na njihovo zadolževanje in poročstva. Zakon tako določa, da ta podjetja imajo možnost zadolževanja ali izdajo poročstva le pod pogoji določenih s strani vlade ali občinskih svetov⁶.

3.4 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava ima v sodobnih političnih sistemih pomembno vlogo ohranjanja demokratičnosti in participacije državljanov. Brezovšek navaja, da lokalna samouprava v širšem smislu predstavlja obliko teritorialne organizacije oblasti. Ta oblika predstavlja uresničevanje samouprave občanov, ki prebivajo na določenem področju. Kot definicijo lokalne skupnosti navaja, kot temeljno obliko samouprave občanov in osnovno obliko organiziranja skupnosti, v kateri državljani neposredno uresničijo svoje pravice in zadovoljujejo svoje potrebe (Brezovšek 2009, 8).

Upravljanje lokalnih sistemov je poseben proces, ki je del državnega sistema. Prepletanje in izražanje interesov se kaže po različnih krogih interesentov in tudi po času. Zаметke lokalne samouprave je moč postaviti že pred čas države skozi identifikacijo povezovanja skupnosti v asociativne in teritorialne upravne sisteme. Lokalna skupnost je v zgodovinskem času, kot oblika povezovanja ljudi na nekem območju, starejše od države. Pred monopolizacijo so obstajale sile na določenem področju, ki jim je naložila državno oblast (Pusić 1985, 308). Brezovšek pravi, da:

/.../ temeljna ideja sega daleč nazaj h klasičnemu upravičenju lokalne samouprave, ki ga je podal J. S. Mill (1861): lokalna demokracija ponuja državljanom možnosti za uresničevanje njihove svobode in za izražanje njihove lokalne identitete na

⁵ Podjetja, kjer imajo odločujoč vpliv občine ali država, v javni sektor po ZJU in ZSPJS niso umeščeni. Za več glej poglavje Javni sektor.

⁶ Glej 87. in 88. člen ZJF.

način, ki je drugačen od višjih ravni oblasti, hkrati pa se z višjimi ravnmi oblasti dopolnjuje. Ideja je tako naslednja: lokalne politične institucije so bližje državljanom kot nacionalne (državne) oblasti (vlade). Izvoljena lokalna oblast daje prednost različnosti, saj zagotavlja ponudbo javnih dobrin, ki odraža preference tistih, ki živijo na področju lokalne jurisdikcije, in zagotavlja višjim nivojem oblasti izražanje pluralizma teritorialnih in funkcionalnih interesov (Brezovšek 2005, 8).

Tako v modernih upravnih sistemih »lokalni sistemi upravljanja ne izražajo samo interese dominantnih družbenih skupin, /.../ ampak specifične interese lokalnega prebivalstva, in to prvenstveno tiste, ki izhajajo iz značaja naselja, v katerem prebivalstvo živi« (Pusić 1985, 308). Brezovšek trdi, da prisotnost in predstavnost različnih interesov skozi lokalno odločanje zagotavlja demokratične procese in hkrati ščiti pred tiranijo. Obenem pa lokalna demokracija omogoča, da se med državljani razvija demokratična kultura. Slednja se udejanja skozi demokratično participacijo v političnih skupnostih, kot tudi skozi osnovo za usposabljanje (Brezovšek 2005, 9). Slednje utemeljitve implicira tudi Evropska listina lokalne samouprave (Svet Evrope 1985, 15. oktober), ki v svoji preambuli med drugim pravi, da »države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine, /.../ upoštevajo, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve; upoštevajo, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope; so prepričane, da se ta pravica lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni; /.../« (Evropska listina lokalne samouprave 1985). Slednjo listino je Slovenija v svoj normativni red sprejela skozi Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) na seji Državnega zbora Republike Slovenije 1. oktobra 1996. Listina implicira pomembno načelo subsidiarnosti, ki velewa, da morajo lokalne skupnosti izvajati vse javne zadeve, katere so sposobne izvajati uspešneje in učinkoviteje kot država. Načelo subsidiarnosti daje osebi ali skupnosti možnost samoizpolnjevanja skozi omejitev posega v njo s strani oblasti, ki je višja od nje. Sočasno pa nalaga dolžnost skupnosti oziroma osebi, ki lahko deluje sama, da to oblast upravlja v smeri in na način, ki tej isti skupnosti omogoča to samoizpolnjevanje. Če je odgovornost in dostojanstvo posameznikov mogoče razumeti kot namen sestoja vsake družbe, potem načelo subsidiarnosti izhaja iz namena moralne obrambe le teh (Vlaj 2001, 25–26).

Lokalna samouprava je v Republiki Sloveniji ustavna pravica, določena s 138. členom Ustave RS, ki pravi, da »prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih« (Ustava RS, 138. čl.). Virant pravi, da obstoj lokalne samouprave ni samoumeven in da o njem lahko govorimo le če so zato izpolnjeni določeni pogoji s strani države. Pod tovrstne pogoje razume priznanje države o pravnem obstoju lokalne skupnosti, podelitev pravice odločanja o določenih vprašanjih in njeno ne vmešavanje v le te ter zagotovitev potrebnih sredstev za njihovo urejanje (Virant 2002, 162). Subjekti lokalne samouprave so tako v podrednem odnosu do države, saj »oblast ni izvirna, ni vrhovna in neodvisna, saj ima takšno oblast lahko le država« (Virant 2002, 162). Lokalni skupnosti je priznana pravica urejanja določenih javnih zadev in država se v tem razmerju čim bolj oddaljuje. Obenem pa razmerje države in lokalne skupnosti s pravico do samouprave ne pomeni celosten umik države od lokalne skupnosti, saj država ohranja nadzor nad njeno zakonitostjo delovanja (Virant 2002, 162).

Delovanje in odločanje o javnih zadevah v lokalni samoupravi mora potekati, tako kot na ravni države, demokratično. »To pomeni, da lokalno prebivalstvo o javnih zadevah odloča bodisi neposredno ali pa preko izvoljenih predstavnikov v predstavniških organih. Predstavniški organi sprejemajo odločitve na politični ravni, v lokalni skupnosti pa mora obstajati tudi izvršilna struktura, ki skrbi za izvrševanje teh odločitev«⁷ (Virant 2002, 162–163). Le-te morajo biti v skladu z zakoni in ustavo. »Lokalna samouprava ima za razliko od državne uprave politični vidik, gre za politično odločanje. Vendar lokalna skupnost ni država v državi. Upravni proces, ki se začne na ravni lokalne skupnosti, je torej relativno samostojen upravni proces, ki pa je vendarle povezan z upravnim procesom na državni ravni. Zakoni na različnih področjih dajejo različno širok manevrski prostor za politično odločanje predstavniških organov lokalnih skupnosti« (Virant 2002, 163).

Lokalno samoupravo v Sloveniji lahko opredelimo skozi njenih pet vidikov:

- teritorialni;

⁷ Več o organizacijski strukturi in funkcionalnosti posameznih organov je zapisano v podglavju Občine.

- funkcionalni;
- organizacijski;
- materialni;
- neposredna demokracija v občini (Virant 2002).

Lokalna skupnost je »prva komponenta lokalne samouprave /.../« (Virant 2002, 164) in »kot sociološki pojav obstaja ne glede na to, ali ji država prizna pravno subjektiviteto in samoupravo ali ne« (Šmidovnik v Virant 2002, 164). Izhodiščno enoto lokalne skupnosti običajno poimenujemo občina, ki predstavlja skupnost v kateri se pojavljajo enake potrebe na osnovni oziroma elementarni ravni teritorialne skupnosti. Te enake potrebe nastajajo kot posledica mreže odnosov med pripadniki, ki čutijo svojo vpetost oziroma pripadnost tej skupnosti (Virant 2002, 164). Območje občine se določi z zakonom. V Sloveniji imamo v času pisanja tega diplomskega dela 212 občin, od tega 11 mestnih. V svojem 15. členu Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) veleva, da se občine lahko združujejo ali delijo na podlagi potrditve Državnega zbora s sprejemom zakona. Za združitev ali delitev občine velja, da se:

- v eno občino lahko združi dvoje ali več občin, če se za to na referendumu opredeli večina volivcev vsake občine;
- občina lahko razdeli na dve ali več občin, vendar le, če so sposobne zadovoljevati potrebe svojih prebivalcev in če se je za to na referendumu opredelila večina volivcev v delu občine, ki želi postati samostojen (ZLS, 15. čl.).

Tukaj velja izpostaviti, da je občina trenutno edina raven samouprave, ki je vzpostavljena v Sloveniji, čeprav tako Ustava RS (v 143. členu⁸) kot tudi ZLS definirata pokrajino kot osebo javnega prava, v katero se lahko povezujejo občine, vendar do danes le-te še niso oblikovane. »V unitarni državi, kot je Slovenija, je regionalizacija pravzaprav način, kako

⁸ 143. člen Ustave RS je bil spremenjen v letu 2006, za več glej UL RS, št. 68/2006.

poiskati vmesno stopnjo med občinami in državo« (Vlaj 2004, 22), ki jo predvideva tudi Evropska listina lokalne samouprave. »Pri nas se za širšo samoupravno lokalno skupnost pogosto uporablja pojem regije in pokrajine. V bistvu gre za njuno izenačenje. Govorimo o regionalizaciji Slovenije in pri tem mislimo na vzpostavitev pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Pokrajina je posebna vrsta lokalne skupnosti z vsemi lastnostmi avtonomije – podobno kot občina« (Vlaj 2004, 22). Ideja regij je, da obstajajo kot tretja raven odločanja in povezovanja v Evropski uniji in kot take naj bi prispevale k decentralizaciji in bolj uravnoteženi Evropski uniji (Šmidovnik 1995, 99).

Funkcionalni vidik lokalne samouprave definira dve vrsti nalog, ki jih izvajajo občine – izvirne in prenesene (Virant 2002). Med prve spadajo tiste o katerih organi občine odločajo samostojno, v druge pa tiste, ki jih občine oziroma občinski organi izvajajo namesto državnih oziroma jih opravljajo v imenu države (Virant 2002, 174). Organizacijski vidik predstavlja sistem upravljanja zadev lokalne skupnosti. Prva možnost je neposredna demokracija, druga pa odločanje preko predstavniških organov (Virant 2002). »Proces upravljanja v lokalni skupnosti je strukturiran podobno kot proces odločanja na državni ravni – odločitvam predstavniškega organa morajo slediti nove določitve, sprejete zaradi izvrševanja prvih. Ta proces je sicer bistveno manj zapleten kot na ravni države« (Virant 2002, 179). Materialni vidik opredeljuje materialna sredstva, ki jih občina potrebuje za izvajanje »svojih pravic in dolžnosti« (Virant 2002, 184). ZLS definira, da so lastni viri občine:

- davki in druge dajatve,
- dohodki iz občinskega premoženja (ZLS, 52. čl.).

V primeru, da občina z zgoraj navedenimi prihodki ne razpolaga z dovolj sredstvi za opravljanje nalog, Ustava RS občinam zagotavlja dodatne finančne vire s strani države. Ustava tako določa, da se občina financira iz lastnih virov, vendar mora tistim, ki zaradi slabše ekonomske razvitosti ne morejo opravljati svojih nalog, država skladno z zakonsko določenimi načeli zagotoviti dodatna sredstva (Ustava RS, 142. čl.).

Vidik neposredne demokracije v občini razume neposredno odločanje ali soupravljanje lokalnega prebivalstva kot enostavnejše v primerjavi s tistim na državni ravni zaradi manjše kompleksnosti in bližine ter posledično boljšega razumevanja konkretnih javnih zadev. ZLS določa neposredne oblike sodelovanja občanov skozi tri institute, in sicer instituta zbora občanov, referendumskega glasovanja ter ljudske iniciative (ZLS, 44. čl.).

3.4.1 Občine

ZLS v drugem členu za izhodiščno enoto samoupravne skupnosti definira občino, ki mora v okvirih, ki jih določajo zakoni in ustava samostojno urejati in opravljati svoje zadeve ter izvrševati naloge, ki so bile na njo prenesene z zakoni (ZLS, 2. čl.). Občina je tudi ustavna kategorija, določena s 139. členom, ki opredeli občino kot samoupravno lokalno skupnost, katere območje obsega eno ali več naselij povezanih s skupnimi interesi ter potrebami njihovih prebivalcev. Območje občine in njena ustanovitev se določi z zakonom, ki temelji na predhodno opravljenem referendumu o volji prebivalcev na teh območjih (Ustava RS, 139. čl.).

Za obstoj občine velja zakonsko določilo o sposobnosti le te za izpolnjevanje potreb in interesov svojih prebivalcev ter vseh drugih z zakonom določenih nalog (ZLS–UPB1, 13. čl.). To velja,

če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- *popolna osnovna šola;*
- *primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);*
- *komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);*
- *poštne storitve;*
- *knjižnica (splošna ali šolska);*

- *prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS–UPB1, 13. čl.).*

Velikost občine Ustava RS ne določa, prav tako eksplicitno ni bila določena v prvotnem Zakonu o lokalni samoupravi. Slednje določilo je bilo sprejeto z novelo zakona, ki je dodala člen 13.a, ki določa, da mora imeti občina najmanj 5.000 prebivalcev, razen če gre za združitev dveh ali več občin v novo občino. Obenem je z istim členom določeno, da je lahko zaradi različnih zgodovinskih, narodnostnih, geografskih ali gospodarskih razlogov ustanovljena občina z manj kot 5.000, a ne manj kot 2.000 prebivalci. Sočasno pa mora zadostiti vsem pogojem, ki so določeni s 13. členom (ZLS–UPB1, 13.a čl.).

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za prvo polletje 2013 je v Sloveniji kar 110⁹ (51,9 odstotkov) občin z manj kot 5.000 prebivalcev in 26 (12,3 odstotkov) takih, ki imajo manj kot 2.000 prebivalcev (SURIS 2013).

Za izvajanje potreb in interesov prebivalstva ter drugih nalog v skladu z zakonom mora biti občina organizacijsko strukturirana. Grad organizacijsko strukturo občine shematično razdeli na:

- občane – volivce;
- občinske organe:
 - o župan,
 - o občinski svet,
 - o nadzorni odbor,
 - o občinska volilna komisija;¹⁰

⁹ Podatki Statističnega urada Republike Slovenije ne vključujejo občine Ankaran, ki ima po podatkih, dostopnih na njihovi spletni strani, na podlagi popisa prebivalcev iz leta 2002 2.984 prebivalcev (Občina Ankaran 2013).

- dele občine: krajevne, vaške, četrtne skupnosti;
- občinsko upravo (Grad 2001).

Občani in volivci so temeljne enote lokalne skupnosti, zaokrožene celote na nekem teritoriju, ki v procesu volitev podajo legitimacijo predstavniškemu organom. Lastnosti razmerij med prebivalci in predstavniškimi organi lokalne skupnosti so podobne tistim na državni ravni. V obeh primerih gre za politično predstavništvo, vendar pa na lokalni ravni zaradi specifičnosti samih odnosov, le ti vplivajo tudi na naravo samega lokalnega predstavništva (Grad 2001, 47–48). Funkcija župana v občini je izvršilna in je ta neposredno voljen praviloma za mandat štirih let. Predstavlja individualni organ, ki predstavlja občino, vodi občinsko upravo in nadzoruje zakonitost občinske samouprave, ter zastopa občino kot pravno osebo. Neposredno pri njegovih obveznostih in dolžnostih, mu lahko pomaga eden ali več podžupanov. Njihovo število je običajno odvisno od velikosti in potreb občine, imenuje pa jih občinski svet na osnovi predloga župana (Grad 2001, 53). Med drugim župan občinskemu svetu v sprejem predlaga proračun in zaključni račun občine ter različne odloke in druge pravne akte, ki so v pristojnosti občinskega sveta. Dodatno je odgovoren za ustavnost zakonitost in objavo sprejetih pravnih aktov ter enako za sam statut (Grad 2001, 54). Najvišji organ odločanja o pravicah in dolžnostih občine ter odločitev, ki izhajajo iz njih, predstavlja občinski svet. Njegove temeljne naloge so zapisane v ZLS in natančnejše v samih statutih občin. Občinski svet ima tako dolžnosti in pravice na področjih urejanja ter odločanja v konkretnih zadevah ter poleg tega še volilno in nadzorno funkcijo (Grad 2001, 49). Poseben občinski organ za nadzor nad finančnim poslovanjem občine se imenuje nadzorni odbor, ki ga sestavljajo člani imenovani s strani občinskega sveta in svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Dolžnost nadzornega odbora je nadziranje razpolaganja z občinskim premoženjem, smotrnost porabe sredstev iz proračuna ter nadzor finančnega poslovanja uporabnikov občinskih sredstev (Grad 2001, 55). Deli občine niso obvezni, vendar ZLS v 18. členu določa, da je območje občine »lahko v skladu s statutom občine razdeljeno na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti, če je to utemeljeno s

¹⁰ »Čeprav zakon tega posebej ne določa, lahko štejemo za samostojni občinski organ tudi občinsko volilno komisijo, ki po zakonu o lokalnih volitvah vodi občinske volitve« (Grad 2001, 49).

prostorskimi, zgodovinskimi, upravno–gospodarskimi ali kulturnimi razlogi in če je to v interesu prebivalcev dela občine« (ZLS, 18. čl.). Nadalje pa isti člen še določa, da se »v krajevni, vaški ali četrtni skupnosti lahko v skladu s statutom občine in z zagotovitvijo finančnih sredstev opravlja del nalog, ki jih ima po tem zakonu občina« (ZLS, 18. čl.). Občinska uprava predstavlja sistemski aparat za izvajanje javnih zadev v lokalni skupnosti. ZLS v 49. členu pravi:

- »Organizacijo in delovno področje občinske uprave določi občinski svet na predlog župana.
- Občinsko upravo praviloma vodi župan. Občinsko upravo lahko vodi tajnik, ki ga imenuje občinski svet na predlog župana.
- Manjše občine imajo lahko skupno občinsko upravo« (ZLS, 49. čl.).

Po Gradovi organizacijski strukturi občine (Grad 2001, 50) občinska uprava izvaja gospodarske javne službe¹¹, ki so obvezne. Tovrstne naloge so oskrba s pitno vodo, odvajanje ter čiščenje odpadnih voda, gospodarjenje s stavbnimi zemljišči itd. Poleg obveznih gospodarskih javnih služb pa izvaja tudi izbirne, kot so pogrebna služba, oskrba z energenti, tržnice in podobno. Dodatno pa izvaja tudi javne službe družbenih dejavnosti, med katere spadajo vrtci, osnovne šole, osnovno zdravstvo in ostale podobne dejavnosti. izbirne gospodarske javne službe (pogrebna in pokopališka dejavnost, preskrba s plinom, javne tržnice ...) ter javne službe družbenih dejavnosti (osnovna šola, vrtec, knjižnica, osnovno zdravstvo in lekarna ...). Občina lahko ustanovi tudi glasbeno šolo, kulturni zavod, arhiv, javni raziskovalni zavod ipd. ter različne sklade (npr. stanovanjski sklad).

Občani – volivci imajo, kot pomemben del organizacijske strukture občine, poleg možnosti izbora svojih predstavnikov na volitvah tudi tri institute, ki jim zagotavljajo neposredno vplivanje oziroma omogočajo neposredno sodelovanje. Ti instituti so ljudska iniciativa, zbor občanov ter referendum. Po ZLS se zbor občanov lahko skliče za posamezen del ali pa

¹¹ Glej Grad 2001, str. 50 – organizacijska struktura občine.

občino kot celoto. Skliče ga župan na pobudo občinskega sveta, sveta ožjega dela občine, lastno pobudo ali če tako zahteva vsaj pet odstotkov volivcev (ZLS–UPB1, 45. čl.). V primerjavi z ostalimi načini odločanja, gre pri zboru občanov za bolj spontano, neformalizirano odločanje, ki je tudi v smislu organiziranosti in po tehnični plati manj kompleksen način. V njem ima možnost participacije oziroma sodelovanja vsak občan v lokalni skupnosti, možnost odločanja pa je omejena le na volivce (Kaučič 2001, 62). Drugi institut neposrednega odločanja – referendum – razpiše občinski svet na predlog župana, člana občinskega sveta ali če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini (ZLS–UPB1, 46. čl.). Razpisan referendum je lahko obligatorne ali posvetovalne narave. Prav tako je kot institut pomembna tudi oblika imenovana ljudska iniciativa, saj omogoča določenemu številu oziroma deležu volivcev, da v pisni obliki predlagajo predstavniškemu ali ostalim organom svoj pogled pravne ureditve oziroma odločitve o določeni zadevi (Kaučič 2001, 70). ZLS določa to število na najmanj pet odstotkov in v prvi točki 48. člen pravi, da »najmanj pet odstotkov volivcev v občini lahko zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov« (ZLS–UPB1, 48. čl.). Za tovrstno obliko (ljudsko iniciativo) sodelovanja volivcev v procesu odločanja velja, da je naslovnik oziroma organ na katerega je bila ljudska iniciativa naslovljena, le to obravnavati in se do nje opredeliti, ni pa zavezan k njenemu sprejemu. Dodatno ZLS določa, da je naslovljeni organ o ljudski iniciativi dolžan opraviti odločitev v roku, ki je določen v statutu občine, vendar ne kasneje kot v treh mesecih (Kaučič 2001, 71).

V lokalnih skupnostih po svetu se dodatno poleg zgoraj omenjenih oblik pojavljajo še drugi načini neposrednega vpliva oziroma sodelovanja občanov. Takšne oblike so lahko ankete, javne razprave, okrogle mize in podobno. S strani volivcev in dosedanjo prakso se izkazuje, da so tovrstne oblike posvetovanj pogosto podcenjene in prereditko uporabljene (Kaučič 2001, 72).

3.4.2 Mestne občine

ZLS poleg (navadnih) občin določa še dve drugi vrsti občin, in sicer občine s posebnim statusom (tovrstnega statusa trenutno v Sloveniji nima še nobena občina) in mestne občine.

Slednje so tudi ustavna kategorija, določena s 141. členom Ustave RS, ki določa, da skozi zakonsko določene postopke in pogoje mesto lahko pridobi status mestne občine. Poleg nalog, ki jih opravljajo občine, mora mestna občina opravljati tudi naloge, ki so povezane z razvojem mest in so s pridobitvijo statusa mestne občine prenesene na njo s strani države (Ustava RS, 141. čl.). Slednje naloge se iz države prenesejo kot izvirna pristojnost mestne občine in jih ne opravlja kot prenesene. Takšne pristojnosti so na primer naloge s področij urbanističnega ter prostorskega urejanja, stanovanjske gradnje, družbene dejavnosti in podobno (Vlaj 2004, 190).

Prvotno besedilo ZLS je določalo, da je status mestne občine lahko podeljen mestu, ki ima najmanj 10.000 prebivalcev in predstavlja tako geografsko kot tudi gospodarsko in kulturno središče gravitacijskega območja v katerem se nahaja (ZLS, 16. čl.). Z novelo zakona so kriteriji postali kompleksnejši, saj je slednja prinesla dodatno določilo, da mesto lahko pridobi takšen status, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest, od katerih mora biti najmanj polovico iz terciarnih in kvartarnih dejavnosti (ZLS–UPB1, 16. čl.). Zadnja novela zakona, sprejeta v letu 2010, pa je slednjo zahtevo nekoliko reformirala in veleva, da takšen status lahko pridobi mesto z 20.000 prebivalci in 15.000 delovnimi mesti, ki pa je obenem tudi gospodarsko ter upravno in kulturno središče širšega območja (ZLS–R, 7. čl.).

Trenutno je v Sloveniji 11 mestnih občin (5,2 odstotkov vseh občin), in sicer Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje (DVK 2010). Po podatkih SURS za prvo polletje 2013 (SURS 2013) ima od mestnih občin največ prebivalcev Mestna občina Ljubljana (282.994), najmanj pa Mestna občina Slovenj Gradec (16.870). Poleg slednje ima manj kot 20.000 prebivalcev še Mestna občina Murska Sobota (19.188).

3.4.3 (Mestna občina) Ljubljana – glavno mesto Republike Slovenije

Ljubljana je z 10. členom Ustave RS določena za glavno mesto Slovenije. Odnos države in mesta Ljubljane oziroma Mestne občine Ljubljana pa je natančneje urejen z Zakonom o

glavnem mestu Republike Slovenije (v nadaljevanju ZGMRS), sprejetim leta 2004 ter spremenjenim in dopolnjenim v letu 2009.

Zakon tako določa Ljubljano za glavno mesto in kot tako za upravno središče Slovenije. V njem so sedeži državnih organov in organizacij, diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij in njihovih predstavništev (ZGMRS, 1. čl.). Zaradi posebnega pomena glavnega mesta kot upravnega središča za državo, mora le-to delovati usklajeno pri izvajanju določenih nalog.

Predvsem glede:

- *urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev,*
- *nalog, pomembnih za razvoj glavnega mesta,*
- *predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah,*
- *predstavljanja glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja,*
- *organizacije in izvedbe prireditev in proslav državnega pomena (ZGMRS, 3. čl.).*

Investicijski projekti in programi ter prostorska ureditev za razvoj in delovanje, tako glavnega mesta kot tudi subjektov, opredeljenih v 1. členu, se opredelijo v prostorskih aktih ter razvojnih programih države, kot tudi mestne občine (ZGRMS, 4. čl.). Za ustrezno zastopanje državnih interesov in izvajanje teh nalog ima vlada pravico ustanoviti delovno skupino. Naloge vsake izmed udeleženih strani, obseg investicije in terminski plan se potrdijo s podpisom dogovora, ki ima pravno naravo pisma o nameri. Dogovor podpišeta predsednik vlade in župan (ZGRSM, 5. člen). V primeru, da dogovor vključuje predvideno sofinanciranje s strani države za posamezni program iz pristojnosti mestne občine, se ta namenska sredstva dodelijo na podlagi pogodbe o sofinanciranju. To pogodbo podpišeta župan in predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika (ZGMRS–A, 1. čl.).

Zaradi posebnega status in nalog opredeljenih v ZGMRS se glavno mesto dodatno financira z 0,73 odstotka dohodnine, če ni dogovorjeno drugačno financiranje. Sredstva morajo biti porabljeni namensko, nadzor pa se opravlja v skladu z Zakonom o financiranju občin (ZGMRS–A, 2. čl.).

3.5 Javne dobrine in javno dobro

Privatna dobrina je dobrina od katere potrošnja je omejena le na imetnika te dobrine in ima koristi le posameznik, ki jo troši. V primeru, ko so koristi ene dobrine lahko potrošene sočasno s strani več potrošnikov in če koriščenje iste dobrine enega posameznika skozi potrošnjo dobrine ne omejuje količine ali kakovosti potrošnje drugega uporabnika, to dobrino označujemo za čisto javno dobrino (Ferfila in Kovač 2000, 80). Javno dobro in javne dobrine je vse tisto, kar je enako dostopno vsem, ki imajo potrebo po teh dobrinah. Zagotavljajo se iz javnih danosti in (finančnih) sredstev, zato materialne zmožnosti vsakega posameznika niso pogoj za dostopanje do njih (Merhar 2003, 118). Z drugimi besedami to pomeni, da nikomur ne sme biti onemogočena uporaba javnega dobrega, niti s strani lastnika (Ude 1994, 121).

»Bistvo javnega dobra je torej v pravici vseh, da ga v skladu s pogoji, določenimi z zakonom ali predpisom lokalne skupnosti, uporabljajo. S pravico drugih uporabljati stvar je seveda omejena lastninska pravica, katere bistvo je sicer v tem, da lahko lastnik stvari, v kolikor temu ne nasprotuje zakon ali pravice tretjih, s stvarjo po svoji volji ravna in druge izključi iz vsakega posega v stvar« (Ude 1994, 121).

Enoten konsenz definicije javnega dobra, tako v normativni ureditvi kot tudi družboslovni znanosti, ne obstaja, zato v teoriji lahko opazujemo različne opredelitve. Najpogosteje zasledimo, da javno dobro predstavlja dobrine:

- ki omogočajo uveljavljanje javnega interesa,
- ki so namenjene skupni rabi,
- ki so v javni lasti,

- do katerih je zagotovljen enak dostop (Rus 2003, 107).

Pojem javno dobro je zapisan tudi v Ustavi RS, vendar ga le-ta eksplicitno ne opredeljuje. V njej je določeno le, da se na javnem dobrem lahko pridobi posebna pravica uporabe, ki jo določa zakon (Ustava RS, 70. čl.). S Stvarnopravnim zakonikom je za javno dobro zapisano:

- splošna raba, kar pomeni da ga lahko uporablja vsak ob enakih pogojih in v skladu z njegovim namenom,
- katera stvar je javno dobro in pogoje njegove uporabe določa zakon,
- da se lahko na njem pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določi zakon (SPZ, 19. čl.).

Različni zakoni pa javno dobro pojmovno opredeljujejo z različnih gledišč. Tako na primer Zakon o javnih cestah določa, da so javne ceste javno dobro in na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice (ZJC–UPB1, 2. čl.). Zakon o graditvi objektov določa pojem grajenega javnega dobra kot zemljišča, ki so namenjena takšni splošni rabi kot jo določa zakon ali predpis na podlagi zakona, ter objekti na teh zemljiščih, če so namenjeni splošni rabi (ZGO–1–UPB1, 2. čl.). Zakon o varstvu okolja vpeljuje in definira pojem naravno javno dobro kot del okolja, na katerem je z zakonom vzpostavljen status javnega dobra (ZVO–1–UPB1, 3. čl.).

Neenotne utemeljitve puščajo prostor interpretacijam, ki so lahko po svoji naravi različne tako kot utemeljitve. Rus opozarja na nekaj težav, ki izhajajo iz njih:

- *Če javno dobro izenačimo z dobrinami, ki so v skupni rabi, smo pogoj zamenjali s posledico, saj je skupna raba neke dobrine ali storitve posledica tega, da je uveljavljena kot javno dobro.*

- Če se opredelimo za izenačitev javnega dobrega in javne lastnine, zaidemo v institucionalni voluntarizem, ki z nacionalizacijo ali podržavljanjem neko stvar ali storitev razglašča za javno dobro.
- Če se opredelimo za izenačitev javnega dobrega in enakega dostopa, zaidemo v instrumentalno opredelitev, saj je zadnji pogoj za to, da neka stvar ali storitev dobi in ohrani status javnega dobrega (Rus 2003, 107).

3.6 Uvajanje podjetniških načel v upravljanje javnega sektorja in privatizacija

Koncepta podjetizacija ter privatizacija države, njene lastnine in njenih storitev sta tesno povezana z nazorskim pojmovanjem koncepta in delovanja države ter njenega upravnega sistema. Zagovorniki aktivne vloge države svoj nazor utemeljujejo zlasti na argumentu, da zasebna podjetja zasledujejo cilje, ki niso nujno enaki javnemu oziroma nacionalnemu gospodarskemu interesu. Na drugi strani pa zagovorniki, ki nasprotujejo aktivnejši vlogi države, izpostavljajo, da država v procesu produkcije, če jo primerjamo s privatnim lastništvom, dosega nižjo produktivnost oziroma manj učinkovito uporablja resurse (Ferfila in drugi 2007, 75).

»Glede na to, da je vsaka organizacija tesno (so)odvisna od svojega okolja, ni presenetljivo, da se je tudi razumevanje birokratskih organizacij spreminjalo glede na spremembe v družbi. Državna uprava se je z vsemi elementi birokratske organizacije modernemu okolju prilagodila, saj je takšno okolje bistveno bolj nestabilno, nepredvidljivo ter kompleksno« (Haček in Bačlija 2007, 34). Proces usmerjanja javnih uslužbencev k uporabniku in izboljševanje splošne učinkovitosti preko uvajanja managerskih načinov dela in aplikacijo konkurenčnih metod iz zasebnega v javni sektor predstavlja model poimenovan novo upravljanje javnega sektorja (Ferfila in drugi 2007, 128).

Praktično NUJS pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so:

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije,

- *naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, h kakovosti storitev, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti,*
- *usmerjenost k uporabnikom,*
- *decentralizacija in delegiranje odgovornosti,*
- *fleksibilnost preko deregulacije in strateškega managementa (razvoj procesov dela v organizaciji in človeških virov, usmerjen k rezultatom),*
- *uvajanje konkurenčnosti, privatizacija,*
- *izboljšanje upravljanja človeških virov,*
- *izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije,*
- *smotrna izraba finančnih sredstev (Ferfila in drugi 2007, 131).*

Privatizacija je eden izmed elementov NUJS, ki naj bi spodbudil konkurenčnost in smotrnejšo izrabo virov. Proces privatizacije je bil v obdobju osamosvojitve v našem prostoru v ožjem pomenu razumljen kot prodaja državnega premoženja z namenom polnjenja proračunske vrzeli. Kasneje pa je njen pomen postal širši in pridobil različne oblike iz več razlogov (Rus 2003). Med najpomembnejše uvrščamo naslednje razloge:

- *»vse izrazitejša socializacija zasebne lastnine /.../;*
- *naraščajoča deagregacija lastninskih upravičenj /.../;*
- *vse zahtevnejša vloga upravljanja glede na vlogo razpolaganja z lastnino /.../;*
- *vse močnejši poudarek na sodelovanju in ne ločevanju med javnim in zasebnim sektorjem /.../« (Rus 2003, 109).*

Zapisani razlogi so spodbudili spremembe v smeri različnih stopenj in oblik privatizacije. Rus jih deli na tri skupine: prikrite (menedžerski načrti, menedžerske pogodbe, javne korporacije), hibridne (koncesije, franšize, vavčerji), popolne (lizing, prodaja delnic, esops) (Rus 2003).

Rus ugotavlja, da se vse pogosteje pojavljajo mešane oblike privatizacije, ki omogočajo partnersko sodelovanje vseh deležnikov, tako države in zasebnega sektorja, kot tudi izvajalcev in uporabnikov. Tovrstne oblike tako po njegovem vsaj formalno zagotavljajo uveljavitev načela treh P-jev (Public-Private-Partnership) (Rus 2003, 109).

4 ODNOSI IN RAZMERJA V JAVNO-ZASEBNIH PARTNERSTVIH

4.1 Zgodovina in vzroki povezovanja

Zametke povezovanja javnega in zasebnega sektorja so se v nekaterih državah pojavili že precej zgodaj, med prvimi državami je bila Francija, ki so ji v 16. stoletju podelili prvo koncesijo. Zasebnikom so podelili koncesije za javne storitve v pristanišču in javnem trgu (Hostnik 2011, 18). Koncept uporabe zasebnih financ za dobavo javnih storitev je prakticirala tudi Velika Britanija v 18. in 19. stoletju, na primer denar za obnovo cest si je izposodila kar od zasebnih podjetij. Na ta način je bila v 19. stoletju zgrajena večina mostov v Londonu, v ZDA pa so bile tako zgrajene avtoceste in znameniti Brooklyn Bridge. To obliko participacije v javni infrastrukturi imenujemo koncesija (Pintar 2009, 16).

»Druga zgodnja oblika zasebne participacije v javni infrastrukturi je bila franšiza, ki pomeni pravico upravljanja že zgrajene infrastrukture, za katero mora zasebnik državi plačati določeno vsoto denarja« (Yescombe v Pintar 2009, 16).

V Evropi so se v 19. stoletju partnerstva uporabljala, kot državna garancija za novo nastale zasebne železniške proge (Budina in drugi v Pintar 2009, 17). To pomeni, da so investitorji

ob mahnem številu prodanih kart za potniški promet imeli povrnjene stroške investicije, te stroške je podjetju povrnila država (Pintar 2009, 17).

V 80. in deloma v 90. letih se je začel prvi val privatizacije. Osnovni pomen privatizacije je, da zasebno izvajanje zviša učinkovitost, hkrati pa olajša državni proračun, saj država prejme kupnino. Prvi val privatizacije je obsegal privatizacijo podjetij na področju telekomunikacij. Drugi val privatizacij je zajel prej še »nedotakljiva« podjetja (velika podjetja z monopolnimi položaji in na strateških področjih) s področij energetike, vode in letalskega prometa. Zaradi nacionalnega pomena se podjetij ni smelo popolnoma privatizirati, zato so drugi val izvedli skozi partnerstva, kjer država še vedno ohrani nekatere pristojnosti (IMF v Pintar, 2009). »Zasebni sektor je tukaj prevzel vlogo konstruktorja in upravljavca projektov, javni pa vlogo nadzornika, določevalca smernic, prikrito pa včasih tudi vlogo financerja (države se v partnerstvu pogosto zavežejo k dolgoletnim in izdatnim plačilom, ki jih včasih ne prikažejo v državnih bilancah. Na ta način se izognejo proračunskim omejitvam in omejitvam na njihovo zadolževanje)« (Pintar 2009, 17).

»Zgodovinsko obstajata dva bistvena razloga, zakaj so partnerstva postala aktualna. Ta dva razloga navede Svetovna banka, ki pravi, da lahko partnerstva zvišajo učinkovitost in pomagajo ustvariti proračunski prostor« (Budina in drugi v Pintar 2009, 20).

Javni in zasebni sektor naj bi bila strogo ločena, vendar zaradi skupnega povezovanja in iskanja skupnega cilja delujeta bolj usklajeno in pridobivata na pomenu. Razlika med njima je le, da imata različne motive (Hostnik 2011, 14–15).

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja naj bi pozitivno vplivalo na družbeno-ekonomski razvoj, sodelovanje med sektorjema pa se vidi kot dvosmerni proces, pri katerem se nekatere dejavnosti izločijo iz javnega v zasebni sektor in obratno. Pomemben proces, ki pri tem nastane, je uvajanje menedžerskih metod v javni sektor (Rus v Hostnik 2011, 14).

Razlogi za povezovanje obeh sektorjev tičijo v vse večjih potrebah, razvoju in pričakovanju ljudi (državljanov). Cilj obeh strani mora zadovoljiti potrebe strank, uporabnikov in državljanov. En sam sektor tega žal ne more zagotoviti, zato je potreba po povezovanju obeh toliko večja. Zasebni sektor pri tem tvega naložbo z minimalnim tveganjem in že vnaprej dogovorjenimi odnosi, javni sektor pa s tem pridobi pozitivne proračunske učinke. Eden izmed ciljev povezovanja JZP pa je tudi povečanje konkurenčnosti in odprava monopolov, kjer je to mogoče (Hostnik 2011, 14).

Vzroki in prednosti povezovanja sektorjev se pokažejo med pomanjkanjem javnih sredstev ter potrebami po hitrem razvoju javnih infrastruktur in storitvenih dobrin z namenom vzpostavitve konkurenčnega gospodarskega okolja in države blaginje. Ta odpira možnost za priložnostna povezovanja javnega in zasebnega sektorja za razvoj skupnih partnerskih programov, ki rešujejo prej zapisane ovire (Guidelines for Successful Public–Private Partnership 2003).

4.2 Definicija javno–zasebnega partnerstva

Pod pojmom javno–zasebno partnerstvo (JZP) v svetu in članicah EU obstaja več različnih definicij. Kot splošna razlaga javno–zasebnega partnerstva, ki se uporablja v svetu in EU je da, nam JZP omogoča sodelovanje med javnimi organi in zasebnim podjetjem, katerim je interes da, upravljajo in prevzamejo vodenje javnih storitev, priskrbijo financiranje, upravljajo in prenavljajo, prevzamejo pa tudi del tveganja in učinkovitosti poslovanja (Bohinc in drugi v Živec 2010, 20–21).

Loxley, kot splošno definicijo JZP, opisuje, da povezovanje javnega in zasebnega sektorja definira okvir in na splošno obseg posameznih projektov, pri katerih je treba določiti odgovornost in vloge vseh podpisnic, odgovornost in posebna pravila pa pri tem določi JZP. Javni sektor je pri tem zadolžen za oblikovanje, konstrukcijo in vzdrževanje objekta, ki ga zavaruje z državnimi obveznicami, ki so krite s strani bank, zavarovalnic, pokojninskih skladov in ostalih finančnih institucij (Loxley 2010).

Slovenska opredelitev in ureditev JZP se v veliki meri napaja iz evropskih izkušenj ter iz tako imenovane Zelene knjige o javno–zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o

javnih naročilih in koncesijah (v nadaljevanju Zelena knjiga). Evropska komisija v njej partnerstva opredeli kot: »sodelovanje med javno avtoriteto in poslovnim svetom, ki je namenjeno zagotoviti financiranja, izgradnji, obnovi, menedžmentu, vzdrževanju infrastrukture ali izvajanju storitev (Evropska komisija v Pintar 2009, 24).

Primer definicije JZP vlade avstralske British Columbie, pravijo, da so za njih partnerstva preprosto vsa tista pogodbeno razmerja, ki so alternativa tradicionalnim javnim projektom (De Bettignies in Ross v Pintar 2009, 24–25).

Drugačen pristop ima Organizacija Združenih Narodov (Understanding Public–Private Partnership v Pintar 2009, 25), ki opredeli, kaj po njihovem mnenju niso partnerstva:

- človekoljubni ali donator – prejemnik odnosi;
- kratkotrajni projekti (sektor sam vodi projekte);
- podizvajalske pogodbe.

Za njih so pomembne dolgoročnost, skupna agenda in organizacijska prepletenost, ki presega meje odnosa naročnik–izvajalec.

Če združimo lastnosti JZP in jih prenesemo v definicijo, jih lahko razporedimo v naslednje točke (Živec 2010, 21):

- *JZP se zdi kot raznovrstna metoda za zagotavljanje javnih dobrin preko združevanja najboljšega, kar lahko ponudita javni in zasebni sektor, s poudarkom na vrednosti za denar¹² in kakovosti storitev, kjer je skupni učinek za družbo in udeležene partnerje;*

¹² Angl.: Value for money.

- *JZP predstavlja institucionalno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kjer so natančno in skupno definirani cilji, razdeljene odgovornosti in naloge;*
- *V JZP si partnerja delita tveganja in dobičke na podlagi razmerja vloženih sredstev v načrtovani skupni projekt;*
- *JZP je dolgoročno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, traja tudi več kot 20 let, kar pomeni, da zahteva veliko usklajevanj, veliko truda in vložene energije v nenehno izboljševanje zagotavljanja javnih dobrin ali storitev (Živec 2010, 21).*

Za doseganje teh ciljev je pomembna politična podpora projektom JZP, ustreznost zakonodaje, oblikovanje projektov za interese javnega in zasebnega sektorja itd. (Živec 2010, 21).

4.3. Zakonodajna ureditev in regulacija javno–zasebnih partnerstev v Republiki Sloveniji

Zakon o javno–zasebnem partnerstvu (ZJZP) (ZJZP, 2. čl.) navaja:

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 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 (ZJZP, 2. čl.).

V javno–zasebno partnerstvo sodijo številne javne službe in pogodbeno razmerja, koncesijsko in javno–naročniško partnerstvo ter statusno partnerstvo, kjer se preoblikujejo ali na novo ustanovijo pravne osebe (Hostnik 2011, 19).

Za pravilno razumevanje pravnih norm in razmerij zakon o JZP opredeljuje temeljna načela:

- Načelo enakosti: v vseh fazah postopka javni partner ne sme različno obravnavati kandidatov; zagotoviti mora enako obravnavo kandidatov, prav tako ne sme ustvariti okoliščin, ki bi pomenile krajevno, predmetno in osebno diskriminacijo, ki izhaja iz klasifikacije dejavnosti.
- Načelo transparentnosti: javni partner mora zagotoviti objektivno iskanje kandidatov; razpisi in drugi procesi morajo biti objavljeni na svetovnem spletu, vsem partnerjem mora omogočiti dostop do enakih podatkov za pripravo vloge, sodelovanja itd.
- Načelo sorazmernosti: za doseganje cilja mora javni partner uporabiti le tiste ukrepe, ki zasebnega partnerja najmanj omejujejo oz. prizadenejo.
- Načelo uravnoteženosti: partnerja morata zagotoviti interes uporabnikov in drugih udeležencev, medtem ko javni partner zagotavlja javni interes. Tveganje mora biti razporejeno tako, da breme nosi stranka, ki ga lažje obvladuje. poslovno tveganje se deli na obe stranki v partnerstvu.
- Načelo konkurence: javni partner mora v vseh fazah postopka delovati v skladu z zakonom in predpisi o varstvu oz. preprečevanju konkurence.
- Načelo procesne avtonomije: stranke lahko pogodbeno razmerje urejajo na podlagi obligacijskega zakonika, če ni s predpisi drugače določeno.

- Načelo subsidiarne odgovornosti: določa, da se projekti izvajajo skladno s predpisi, da se izvajajo neprekinjeno, nemoteno do uporabnikov in udeležencev (izvajalec ne more prekiniti pogodbe).
- Načelo sodelovanja: izvajalec včasih ne more sam pridobiti dovoljenj ali pravic potrebnih za izvajanje storitev, pri tem mu lahko javni partner nudi pomoč (ZJZP, 12. čl.–19. čl.).

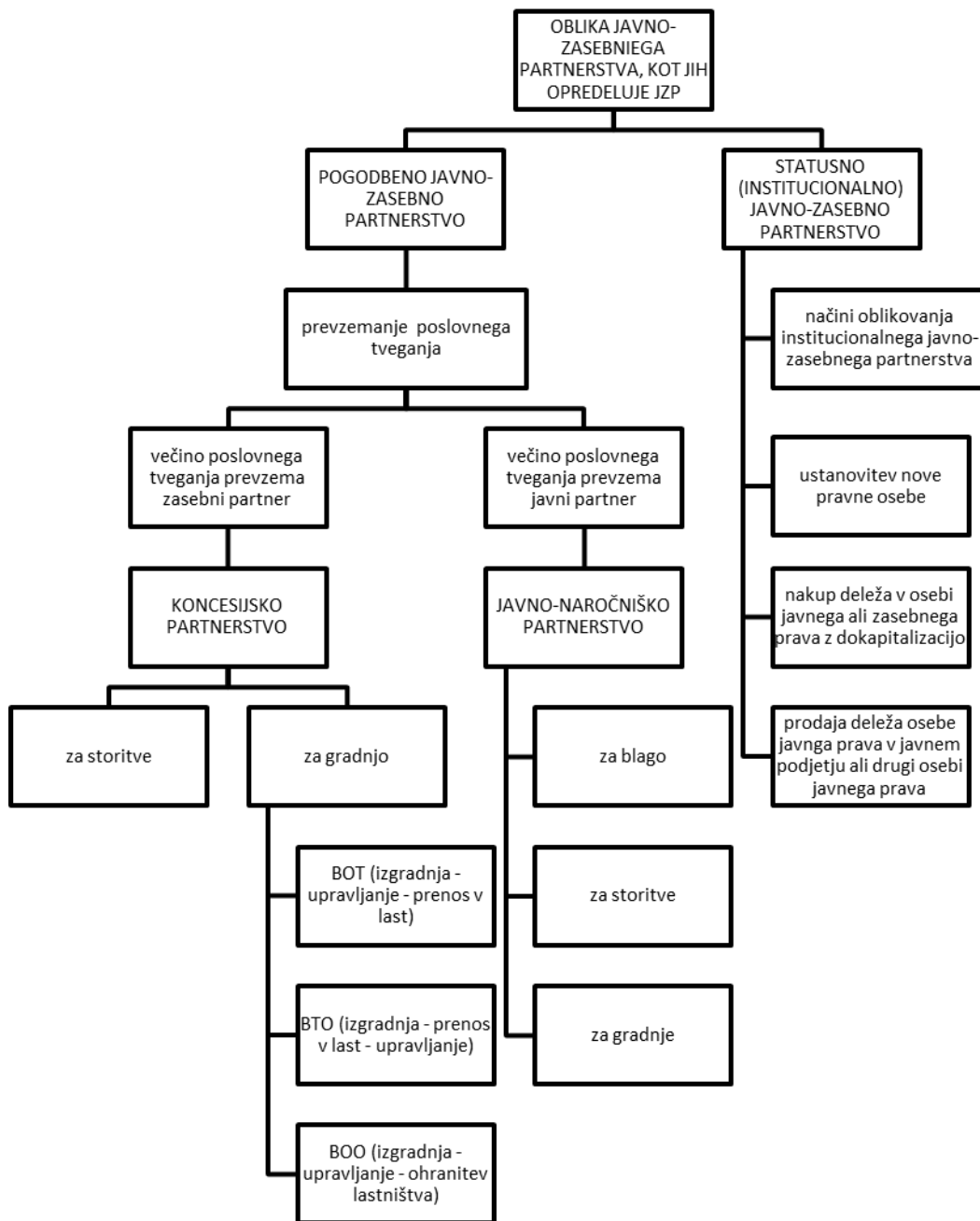
4.4 Oblike javno–zasebnega partnerstva

Osnovni obliki, ki ju določa ZJZP (ZJZP, 23. čl.) sta:

- **Pogodbeno partnerstvo**, ki se izvaja skladno z Zakonom o JZP in Zakonom o javnem naročanju ter/ali zakonom, ki ureja gospodarske javne službe. Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko **koncesijskega razmerja** in **javno–naročniškega razmerja**. Koncesijsko razmerje oz. partnerstvo je oblika dvostranskega sodelovanja države, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava in pravne ali fizične osebe, kjer se podelijo pravice za opravljanje gospodarske javne službe ali druge dejavnosti v javnem interesu. Lahko vključuje zgraditev naprav, objektov, ki so namenjeni javnim interesom. Pri javno–naročniškem razmerju oz. partnerstvu gre za odplačniško razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve.
- **Statusno partnerstvo** se izvaja skladno z Zakonom o JZP, zakonom, ki ureja gospodarske javne službe in zakonom, ki ureja javne finance. To je razmerje, ki se sklene med javnim in zasebnim partnerjem na način, da ena ali več oseb javnega prava (država, samoupravna lokalna skupnost ...) podeli izvajanje pravic in obveznosti, tako da se ustanovi nova pravna oseba, s prodajo deleža javnega partnerja, z nakupom deleža ali dokapitalizacijo ali drug način.

Na sliki 4.1 so prikazane oblike javno–zasebnih partnerstev po ZJZP.

Slika 4.1: Oblike javno–zasebnih partnerstev



Vir: Ferik in Ferik v Čižmešija (2011, 19).

Najbolj tipične oblike partnerstev, ki se pojavljajo, so naslednje (Pintar 2009, 53–56; Ferk in Ferk 2008 v Čižmešija 2011, 21; Vrhnjak 2007, 482–483):

- **Pogodbno izvajanje** je pogodba med javnim in zasebnim partnerjem, kjer so plačila za opravljene storitve vedno na strani javnega partnerja, prav tako lastništvo. Na podlagi plačila je zasebni partner stimuliran k učinkovitejšemu zagotavljanju storitev. Oblika se uporablja za manjše projekte, kot so storitve čiščenja, vzdrževalna dela, storitve varovanja.
- **DBFO** oz. kratica DBFM (design–build–finance–maintain): tukaj transfer lastništva ni posebej izpostavljen, lastnika sta oba sektorja hkrati, po nekem obdobju pa se lastništvo prenese samo na enega partnerja, ki uporablja zasebne finance. Uporablja se za projekte, povezane z izgradnjo cest, vodami, odpadnimi vodami ipd. Njegove prednosti so, da si stroške lahko povrne z javnimi subvencijami, dobi boljše kreditne pogoje, natančnejši izračun stroškov. Negativne lastnosti pa se lahko pokažejo pri nastanku konfliktov med načrtovanjem in okoljevarstvenimi interesi, pri dolgotrajnejšem izboru izvajalca, večji potrebi po garancijah ipd.
- **BOT ali BOOT** (build–own–operate–transfer): po izgradnji se lastništvo prenese na enega partnerja, partner uporablja javne finance in zagotovi financiranje na podlagi opravljene storitve po enoti. Primeren je za projekte na področju vode, vrtcev, šol itd. Prednosti so lahko izboljšana kakovost obratovanja in vzdrževanja, možnost vključitve javne službe, ki jo zagotovi javni partner, spodbuja zasebno inovativnost in višjo vrednost za denar. Slabosti pa so podobne kot pri obliki DBFO, poleg tega ta oblika ne privlači zasebnega investiranja.
- **Koncesijska pogodba** je vsebinsko podobna obliki DBFO, le da si zasebnik povrne stroške iz plačil potrošnikov. Javni partner podeli zasebnemu izključno pravico zagotavljanja, upravljanja in vzdrževanja določene infrastrukture. Sodelovanje je dolgoročno. Koncesijska pogodba je primerna za projekte novogradenj (avtoceste, letališča, mostovi ...). Prednosti in slabosti so podobne kot pri obliki DBFO s to

razliko, da se pri tej obliki poveča tveganje za povpraševanje in spodbuja prihodke tretjih virov, je pa tudi politično precej nesprejemljiva oblika.

4.5 Postopek sklenitve javno–zasebnega partnerstva

Postopek o sklenitvi in odločitvi JZP za neko področje je dolgotrajen proces. O tem katero obliko izbrati, v prvem procesu sprejmeta vladni in predstavniški organ lokalne skupnosti, lahko pa sodeluje tudi drugi javni partner, ki ob določitvi izda tako imenovani akt o JZP. V nekaterih primerih je potrebno, skladno z ZJZP, izvesti postopek, kjer se ugotavljajo pogoji za izvedbo javnega postopka. Z pripravo investicijskega elaborata, se ugotavlja ustreznost projekta, na podlagi tehničnega poročila, pravnega, ekonomskega in okoljevarstvenega mnenja (Živec 2010, 64).

Sam postopek opredeljuje tudi Zakon o JZP. Od tega je odvisna sama oblika sodelovanja in izbira pravega partnerja. Živec postopek glede na ZJZP razdeli na deset točk:

- **Poznavanje prednosti in slabosti JZP:** pred vstopom v projekt je treba proučiti, kakšne bodo koristi in slabosti JZP, preveriti, ali obstajajo že kakšni primeri dobrih ali slabih praks povezovanja podobnih partnerstev ipd. Ter seveda, preveriti, ali lahko s partnerstvom dosežemo zastavljene cilje, kot so dostop do zasebnih finančnih virov, ali lahko z določeno tehnologijo in strokovnim znanjem dosežemo znižanje stroškov in proučimo kakšno je poslovno tveganje.
- **Identifikacija projekta, primerne za uporabo instituta JZP:** med vsemi projekti je treba izbrati takšne, ki izražajo javni interes, ali pa projekte, ki so povezani z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture. Pri izboru projektov imajo večjo vlogo javni partnerji (vlada ali predstavniški organ lokalne skupnosti). Njihova naloga zajema tudi razvoj strokovnih in vrednostnih sistemov, ki zagotavljajo dolgoročno sodelovanje in izvajanje projektov preko institucije JZP (Živec 2010, 65–70).
- **Predhodni postopek:** s postopkom ugotavljamo, ali lahko sploh uporabimo institut JZP in katero od njegovih oblik. Stroške priprave nosi javni partner (ocena

ekonomskih, okoljevarstvenih in pravnih analiz, investicijska dokumentacija, načini financiranja ipd.), kjer se preko korakov lahko kmalu ugotovi, če je projekt smiseln in primeren za JZP. Za izvedbo postopka javni partner ustanovi posebno projektno skupino kompetentnih strokovnjakov. Če se ugotovi, da je projekt primeren za JZP, se opravi še drugi del predhodnega postopka (primerjava različnih modelov JZP) oz. tako imenovana SWOT¹³ analiza, ki primerja prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti.

- **Sprejem akta o JZP:** kot opredeljuje 36. člen ZJZP, je akt obvezen, če izvajalec javno–zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oz. drugo dejavnost v javnem interesu. Vsebovati mora predmet JZP, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja, postopek izbire zasebnega partnerja ipd. Namen tega postopka je potrditev optimalnih rešitev, ki izhajajo iz predhodnega postopka (Živec 2010, 65–70; ZJZP, 36. čl.).

- **Izvedba javnega razpisa:** vsebuje in opredeljuje celoten postopek izbire zasebnega partnerja (objava razpisa, razpisne dokumentacije, oblikovanje meril, vodenje postopka ...). ZJZP določa, da se v tej fazi za javno–naročniško razmerje uporablja Zakon o javnem naročanju (ZJN), za koncesije Zakon o gospodarskih javnih službah in za statusno partnerstvo določbe Zakona o javnem naročanju. Ne glede na obliko pa se lahko uporabi tudi postopek konkurenčnega dialoga. Faze postopka javnega razpisa so:
 - imenovanje strokovne komisije;
 - priprava razpisne dokumentacije;
 - priprava in objava javnega razpisa;
 - izvedba postopka konkurenčnega dialoga;

¹³ SWOT analiza je izpeljana iz začetnic črk angleških besed strengths (prednosti), weaknesses (slabosti), opportunities (priložnosti) in threats (nevarnost).

- sprejem končnih ponudb.
- **Izbira izvajalca JZP oz. zasebnega partnerja:** gre za fazo oddajana in odpiranja vlog, kjer strokovna komisija pregleda in vrednoti vloge, ki so prispele, če ustrezajo razpisanim pogojem. Komisija pripravi končno poročilo, iz katerega je razvidno, katere vloge najbolj ustrezajo merilom. Poročilo se posreduje vladi ali predstavniškemu organu lokalne skupnosti, ki izvede dokončno odločitev.
- **Postopek pravnega varstva:** Zoper akt o izbiri izvajalca JZP je zagotovljeno pravno varstvo, ki pa se razlikuje glede na naravo akta o izbiri. Če se postopek izbire vrši po pravilih ZJN, je možna zahteva po obrazloženem obvestilu, ki ga določa ZJN, in vložitev revizije postopka, ki ga določa Zakon o reviziji postopkov javnih naročil. Zoper postopke izbire izvajalca JZP, ki ne poteka po postopkih ZJN, je mogoče vložiti upravni spor (Živec 2010, 65–70; ZJZP, 61. čl.–65. čl.).
- **Nastanek razmerja JZP:** razmerje nastane s sklenitvijo pogodbe med JZP in izbranim izvajalcem.

Pogodba o JZP naj bi tako vsebovala naslednje pomembne institute:

- *trajanje pogodbe in opredelitev obdobja po podpisu pogodbe in pred začetkom izvajanja javne službe,*
- *sankcioniranje zamude v fazi zagotovitve potrebne infrastrukture za izvajanje javne službe,*
- *nepredvidene okoliščine, ki imajo za posledico zamudo pri začetku izvajanja javne službe,*
- *določitev standardov izvajanja javne službe in nadzor nad izvajanjem javne službe, jamstva, določitev cene in plačilnih pogojev,*

- spremembo vsebine in/ali obsega izvajanja javne službe, spremenjene okoliščine,
 - spremembo cene, spremembo podizvajalca, prenos infrastrukture po končanem partnerstvu,
 - način predčasnega prenehanja JZP,
 - finančna zavarovanja, odškodnine in pogodbene kazni, obveznost zavarovanja, varnost poslovne skrivnosti in osebnih podatkov,
 - pravice intelektualne lastnine in avtorske pravice,
 - reševanje sporov in uporabo instituta »step in«¹⁴(Živec 2010, 69–70).
- **Izvajanje pogodbe in nadzor nad izvajanjem le-te:** nadzor izvršuje predvsem javni partner po predhodno postavljenem načrtu, ki ga opredeljuje 135. člen ZJZP. Gre predvsem za uresničitev pogodbenih določil, seveda z ohranitvijo fleksibilnosti in iskanjem rešitev v primeru zapletov ali drugih težav. Javni partner lahko od zasebnega zahteva tudi letna poročila o izvajanju obveznosti iz pogodbe.
 - **Prenehanje JZP:** prenehanje lahko nastopi redno ali izredno. Redno nastopi ob prenehanju pogodbe oz. z izpolnitvijo vseh pogodbenih določil. Izredno prenehanje pa lahko nastopi ob nepričakovanih situacijah, ki v pogodbi niso omenjene (Živec 2010, 65–70; ZJZP, Ur. l. RS: 127/06).

4.6 Priporočila Evropske Unije

»Cilj Evropske pobude za rast (angl.: European Initiative for Growth) je skrb za dolgoročno vzdržno rast ekonomije Evropske unije, s čimer se uresničuje cilje Lizbonske strategije. V Akcijskem načrtu za rast (angl.: European Action for Growth) Evropska komisija predlaga

¹⁴ Gre za grob enostranski poseg javnega partnerja v JZP, da bi zaščitil javni interes, in sicer tako, da za določeno obdobje sam prevzame izvajanje javne službe ali jo preda tretji osebi.

vključitev privatnega kapitala v financiranje izbranih projektov« (Final Report on the European Action for growth v Merzelj 2008, 26).

Evropska unija in Svet Evrope opredelita 4 ključne naloge, ki jih mora zasebni sektor upoštevati v shemi javno–zasebnega partnerstva (Guidelines for Successful Public–Private Partnership 2003, 25):

- zagotavljanje dodatnega kapitala;
- zagotavljanje boljše večšine upravljanja in sposobnosti bolj učinkovitega izvajanja;
- zagotavljanje dodatne vrednosti potrošniku in družbi nasploh;
- zagotavljanje učinkovitejšega zaznavanja potreb in boljši izkoristek uporabe sredstev.

Po Evropi se je izvedlo več projektov na podlagi oblike JZP v različnih sektorjih. Največ projektov se je izvedlo v transportnem sektorju, sledijo okoljski projekti, šolstvo in zdravstvo. Učinkovitost se kaže tudi v tem, da Evropska investicijska banka (EIB) vsako leto bolj sofinancira v projekte, ki temeljijo na modelu JZP. Banka podpira projekte, ki jih je mogoče hitro izvesti in ustrezajo najboljši bančni in industrijski praksi. EU je iz proračuna pripravljena sofinancirati projekte tudi do 30 odstotkov. Ocena, ki jo banka naredi, temelji predvsem na kriterijih Evropske komisije ter bančnih kriterijih za finančno uspešnost, projekti morajo omogočati potencialno rast, ekonomski in finančni razvoj, ne smejo pa izrivati investicij zasebnega sektorja, ampak pokrivati tisti del, kamor zasebni sektor ni pripravljen vlagati (Čepeljnik 2006, 37–38).

4.7 Področja in obseg povezovanja

Imamo širok spekter sektorjev, kjer se lahko vzpostavi JZP. Nekatera so sicer bolj primerna od drugih, kar si bomo pogledali tudi v nadaljevanju. Najprej je treba opredeliti, kako je javna storitev sestavljena. Sestavljena je iz **jedrne** (to so storitve, ki zadovoljujejo osnovno potrebo družbe na določenem področju) in **podporne storitve** (storitve, ki pripomorejo k

učinkoviti in kakovostni dobavi jedrnih storitev). V partnerstvu za jedrne storitve poskrbi javni sektor, zasebni sektor pa prevzame odgovornost za podporne storitve. Na podlagi teh delitev storitev lahko definiramo, kateri sektorji so bolj ali manj primerni za izvedbo JZP. V nadaljevanju navajamo nekaj primerov primernosti sektorjev za uporabo JZP (Pintar 2009, 164–185):

- **Transport – avtoceste in železnice:** Partnerstva na tem področju imajo že dolgo zgodovino, saj je država že dolga leta nazaj zagotavljala nek minimalni dohodek oz. garancijo. Je tudi ena izmed najbolj ugodnih oblik JZP, ker so storitve opredeljive, potreba po kapitalu pa je visoka. V tem primeru je plačnik storitev država, plačila so vezana na količino prometa in stanje infrastrukture. »JZP omogočajo inovativno financiranje in inovativno pogodbenišтво, s čimer se lahko izognemo mnogim zapletom in omejitvam tradicionalne izgradnje avtocest« (Pintar 2009, 166).
- **Zdravstvo – bolnišnice:** Največji projekti v zdravstvu so izgradnja ali obnova bolnišnic. Temu področju so partnerstva naklonjena zaradi hitro vidnih učinkov, tako pozitivnih kot negativnih. Načeloma ta sektor ni primeren za JZP (vsaj jedrna dejavnost), in sicer zaradi pomena, kompleksnosti in hitrega razvoja. Uporaba partnerstev za izgradnjo, obnovo in obratovanje bolnišnic je lahko tvegana odločitev, in sicer predvsem zaradi fleksibilnosti (problemi, ki se pojavijo, so neustreznost pogodb in visoke cene integracije fleksibilnosti v tiste pogodbe, ki so ustrezne za JZP) in kompleksnosti (velikost bolnišnic, potreba po širšem številu povezav in akterjev), zato je potreben razmislek, katere projektne oblike uporabiti, oziroma ali jih preseliti JZP na nižjo raven, kot so raven ambulant ali posameznih procesov. Kot primer lahko navedemo bolnišnice v Veliki Britaniji, kjer je izvajanje jedrne storitve v bolnišnicah na strani javnega sektorja, zasebni pa ima vlogo oskrbnika, menedžerja in stanodajalca.
- **Elektroenergetika:** To je bilo v preteklosti eno izmed pionirskih področij JZP, danes pa je izpostavljeno le redko, in sicer zaradi privatizacije. Elektrarne so se gradile tako, da je zasebni sektor na lastne stroške zgradil elektrarno, država pa mu

je nakazovala manjša plačila ne glede na to, ali je obstajala dodatne potreba po elektriki ali ne.

- **Izobraževanje:** To obliko JZP so med prvimi začele uporabljati šole v Veliki Britaniji. Prednost, ki je vidna na področju šolstva, je prepričanje o višji kakovosti storitev in uspešnosti zasebnih šol. Vendar to prepričanje še ne pomeni, da ja zasebno šolstvo boljše od javnega. Partnerstva se pojavljajo na dveh krovnih področjih. Eno področje je načrtovanje in izgradnja infrastrukture, lahko tudi obnova in pridobitev storitev, kot so ogrevanje, vzdrževanje, čiščenje ipd. Ena izmed prednosti te oblike JZP so dodatne finance, s katerimi javni sektor obnovi ali zgradi šole, visoko vrednost pa ima tudi dejstvo, da so projekti končani v roku, ter dejstvo, da za projekt ni potrebnih dodatnih stroškov. Negativne lastnosti pa se lahko pojavijo v visokih stroških zaradi same vzpostavitve partnerstva (pogajanja, oblikovanje pogodbe), v zmanjšani bodoči finančni fleksibilnosti zaradi vezanosti JZP, višji ceni zasebnih financ ipd.
- **Informacijski sistemi:** To področje je najmanj primerno za obliko JZP, razlogi za to pa so naslednji: hiter tempo sprememb, specifičnost področja, težja nadomestitev izvajalca, pomanjkanje financiranja IT JZP projektov, veliki stroški obratovanja in vzdrževanja projektov ipd. Kljub temu so bili nekateri projekti na tem področju uspešno izvedeni.
- **Vodovodna infrastruktura in dobava vode:** To je eno izmed najaktualnejših in tudi najbolj uspešnih oblik JZP. Avtorji ugotavljajo, da javna oblast včasih prehitro vstopi v koncesije – še zlasti na področjih, kjer prevladuje revščina ali kjer ekonomske okoliščine predstavljajo tveganje za dalj časa trajajoče pogodbe. Navadno se predlagajo poskusne krajše upravljalne pogodbe. Kot se je pokazalo iz preteklih praks, so podjetja zašla v dolgove, ki jih je dodatno poglobila še finančna kriza ali pa so utrpela velike izgube.
- **Obramba:** To področje predstavlja pomemben del državne varnosti, zato morajo pogodbe vsebovati temeljito študijo prednosti in slabosti, saj so v javni pristojnosti

in vezana na javne finance, izguba fleksibilnosti in svobodne alokacije resursov pa lahko vpliva na varnost države. Britansko obrambno ministrstvo je posebej določilo šest področij, kjer se izvajajo projekti JZP, in sicer usposabljanje, oprema, lastnina in nastanitve, podporne storitve, kanalizacija in vodovod ter informacijske tehnologije. Najbolj zanimiva JZP pogodba, ki predstavlja tudi mejnik na tem področju, je Pogodba o polnjenju goriva v zraku za vojaška letala, saj je prva JZP pogodba, ki zadeva dobavo storitev na frontni liniji.

4.8 Tuje prakse

Javno–zasebno partnerstvo je v članicah EU že stalna praksa, izvajanje te prakse pa se pojavlja v različnih sektorjih. Prevladujejo predvsem skupni projekti v transportnem sektorju (ceste, avtoceste, železnice, mostovi), okoljski projekti (čistilne naprave) ter projektu v šolstvu in zdravstvu. Sistem JZP je najbolj razvit v starih članicah EU, med njimi najbolj izstopata Velika Britanija in Irska, sledijo pa še Francija, Nemčija, Španija in Portugalska (Merzelj 2008, 26).

Glavni projekti, ki so jih izpeljali v EU po modelu JZP, so:

- *predor pod kanalom La Manche, Velika Britanija in Francija;*
- *most nad reko Tago, Portugalska;*
- *letališče Sparta, Grčija;*
- *mestna železnica v mestu Manchester, Velika Britanija;*
- *avtocesta Torino–Milano, Italija (Čepeljnik 2008, 38).*

4.8.1 Velika Britanija

Velika Britanija je ena izmed najbolj izkušenih držav na področju partnerstev. Ta temeljijo predvsem na učinkovitosti, koristnosti in zanesljivosti. Izvajajo jih skoraj v vseh sektorjih, razen tistih, ki so jih že privatizirali. Britanci namesto JZP uporabljajo pojem PFI (Private

Finance Initiative), uporabljajo pa tudi ostale oblike, kot so privatizacija, skupna lastnina in prodaja javnih storitev zasebnemu sektorju (Pintar 2009, 196).

V povojnem obdobju (1945–1951) je laburistična vlada izpeljala programe nacionalizacije na področjih premogovništva, železnic in proizvodnje elektrike. Naslednji val, ki je zajel nacionalizacijo, je bil v letih med 1960 in 1970, ko so privatizirali jeklarstvo, ladjedelništvo in letalstvo. S temi projekti je vlada zaščitila in rešila državo pred prestrukturiranjem. Do privatizacije je prišlo predvsem po letu 1984, vzroki za to pa so bili predvsem slabi poslovni rezultati, visoki stroški dela, slaba kakovost storitev, nizka donosnost kapitala ipd. Privatizacija naj bi rešila nekaj ključnih dejavnikov za uspešnost podjetij, kot so spodbujanje konkurence, omogočanje menedžmentu, da dejansko upravlja, se vključuje na kapitalski trg, zaposleni pa naj bi bili s solastništvom bolj stimulirani (Partnership UK v Čepeljnik 2006, 42).

Britansko zakonodajo na področju javno–zasebnega partnerstva predstavljata dve uredbi, ki sta stopili v veljavo 31. januarja 2006. Prva se imenuje »The Public Contracts Regulation 2006« in se nanaša na ureditev zakonodajnega področja javnih naročil in storitev. Druga uredba »The Utilities Contracts Regulation 2006« se nanaša na Direktivo 2004/17/ES. Z upoštevanjem teh direktiv in nacionalnih uredb naj bi bilo v Veliki Britaniji omogočeno bolj enostavno, transparentno in učinkovito delovanje javnega sektorja na področju javnih naročil (Merzelj 2008, 28).

»Največji projekt Velike Britanije je London Underground, ki obsega tri pogodbe v ocenjeni skupni vrednosti 15,5 milijard funtov« (Allen v Pintar 2009, 197).

Do leta 2003 so s pomočjo oblike partnerstev postavili 600 novih javnih zgradb. Pridobili so 34 bolnic, 119 drugih zdravstvenih storitev, 239 novih ali obnovljenih šol, 23 transportnih projektov, 34 novih policijskih in gasilskih postaj, 13 novih zaporov in varovanih vadbenih centrov itd.« (HM Treasury v Pintar 2009, 197).

4.8.2 Irska

Irska je zanimiv primer študije partnerstev, saj je praksa ravno nasprotna kot v Veliki Britaniji. Irska ima veliko podporo javnih financ, temeljijo na majhnih projektih, poleg tega so vsa partnerstva prikazana v javnem proračunu. Programi segajo v leto 1998, nekateri so celo starejši, razvijali so se počasneje od ostalih držav, v prvi polovici devetdesetih let pa se je razvoj pospešil (Pintar 2009, 192).

»Irski model spodbujanja in spremljanja tega partnerstva izhaja iz osrednje in enotne centralne enote, zakonodaja je kratka in lahko razumljiva, vendar gre za takšno, z vidika kontinentalnega prava in pripadnosti anglosaksonskemu pravnemu sistemu« (Čepeljnik 2006, 39).

Hiter razvoj partnerstva pripisujejo trem faktorjem. Prvi je visoka odzivnost trga, ki je zelo hitro vstopil v projekte s svojim kapitalom. Drugi faktor je bila visoka rast javnih financ, ki je omogočila, da se je država bolj posvečala učinkovitosti kot proračunskemu prikrivanju investicij. Tretji in zadnji faktor je bila zgodnja ugotovitev, da so pilotski projekti uspešni in da se lahko na teh osnovah oblikuje dober JZP program. Do leta 2003 so potrdili 36 projektov, med katerimi jih je bila večina povezanih z vodo in v velikosti nad 5 milijonov irskih funtov (veliki so zgolj projekti na področju transporta). Večina irskih projektov je izvedenih s strani lokalnih javnih partnerjev, ki jim osrednja oblast omogoča nepovratna sredstva za izvedbo investicij (IMF v Pintar 2009, 193).

V uporabi imajo različne modele povezovanja JZP (Irish Government Public–Private Partnership (PPP) website v Čepeljnik 2006, 40–41):

- DBO (uporaba pri projektih čistilnih naprav);
- DBFO (po tem modelu je bilo do leta 2003 zgrajenih 5 šol in pomorska fakulteta);
- koncesije (uporaba za izgradnjo cest);

- dolgoročne upravljavske pogodbe.

Med uspešno izvedene projekte sodijo:

- **Avtocesta Kilcock–Kinnegad:** na Irskem velja za najuspešnejši projekt JZP do sedaj. Naročnik projekta je bila Agencija za državne ceste v konzorciju z lokalnimi oblastmi, podjetjem Eurolink ter gradbenimi in inženirskimi podjetji. Projekt so zaključili skoraj 10 mesecev pred rokom (European PPP Report v Merzelj 2008, 30).
- **Podzemna železnica v Dublinu:** »projekt se je začel izvajati z združitvijo podjetij Luas in Metro linije v okviru razširitve transportne mreže od leta 2000 do leta 2016. Agencija za javna naročila železniških infrastrukturnih sistemov je izdelala program, na podlagi katerega bo najkasneje do leta 2014 zgradila podzemno železnico od mesta Dublin do dublinskega letališča« (Dublin Metro North and Metro West v Merzelj 2008, 30).
- **Čistilna naprava v Dublinu:** gre za projekt čistilne naprave, ki je odgovorna za čiščenje odpadnih voda v okolici Dublina. Naprava je bila izbrana na podlagi majhnega zavzema prostora ter okoljske in ekonomske učinkovitosti. Projekt je temeljil na modelu DBO. V projektu so sodelovali občinska uprava Dublina, vodno gospodarstvo in zasebni konzorcij. »Celotna investicija je znašala 265 milijonov evrov, projekt je financirala irska vlada s pomočjo kohezijskega sklada EU, ki je prispeval 133 milijonov evrov v obliki subvencije, zato je lastništvo prešlo v javni sektor« (Resource Book on PPP Case Studies v Merzelj 2008, 30).

4.8.3 Nemčija

Nemčija je zakonodajno urejanje JZP pričela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, zlasti na področju cestne infrastrukture. Leta 1994 in 2002 sta bila v ta namen sprejeta zakona, ki sta začela veljati leta 2005 in po katerih sistem javno–zasebnega partnerstva temelji na lastninskih konceptih BOT in DBFO. Omenjeni zakon posega v Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence ter v zakone, ki urejajo javna naročila. Izvedena je bila tudi študija

učinkovitosti javno–zasebnega partnerstva. Rezultati so pokazali, da je bilo od leta 2002 izvedenih več kot 300 projektov, ki so končani ali so v teku. Vložena investicija v projekte je znašala okrog 7 milijard evrov (Čepeljnik 2006, 42; Merzelj 2008, 32).

V Nemčiji se za obliko JZP odločajo predvsem na področjih izgradnje administrativnih zgradb (športni objekti, kulturna središča, vojaške zgradbe, zdravstvene ustanove itd.). Pomembna je tudi naklonjenost oblasti, vendar le, če imajo razvojni pomen, saj je v Nemčiji pomembno sodelovanje z nemško razvojno in naložbeno družbo, Posojilno korporacijo za obnovo, nemško agencijo za tehnično sodelovanje ali s Fundacijo za ekonomski razvoj in poklicno izobraževanje (Hostnik 2011, 56–57).

Primer uspešne prakse JZP v Nemčiji sta:

- **Berlin Wasser:** »projekt temelji na načelu združenega podjetja z operativno koncesijo v vodnogospodarskem sektorju. Gre za sodelovanje nemške pokrajine Berlin ter mednarodnega konzorcija, ki ga sestavlja več podjetij, skupno ime za novoustanovljeno podjetje pa je BerlinWasser Holding. Podjetje upravlja 11 črpalnih postaj s pitno vodo in 78 čistilnih naprav« (Resource Book on PPP Case Studies v Merzelj 2008, 32–33).
- **Lokalno letališče Kassel–Calden:** za projekt so se odločili na podlagi porasti zračnega prometa v devetdesetih letih, regionalna letališča bi tako razbremenila centralna letališča in pospešila razvoj regije. Pri projektu so se pokazale številne pomanjkljivosti, med drugi ni bila dodelana podrobnejša analiza konkurenčnosti in stroškov, zato projekt ni zaživel (Hostnik 2011, 57–58).

4.9 Priložnosti in tveganja partnerjev v javno–zasebnem partnerstvu

Partnerstvo opredeljujemo kot prenos znanj in praks med dvema sektorjema pri izvajanju javnih storitev za določeno časovno obdobje. Tako lahko definiramo tudi osnovni koncept JZP, kjer zgradba temelji na povezovanju dveh sektorjev pri opravljanju storitev ali izgradnji infrastrukture. Pri povezovanju je treba vnaprej določiti jasne cilje in namen povezovanja ter si s tem zagotoviti ekonomsko učinkovitost. S tem se lahko izognemo

tveganju in negativnim posledicam za partnerstvo, zato morajo biti pogodbe jasno napisane, prenos bremena med javnim in zasebnim delom jasno določen. Na podlagi praks občin pa se kaže, da prevladuje interes zasebnikov in ne občin, ki bi morale delovati v javnem interesu, kot jim nalaga tudi zakon (Hostnik 2011, 37–38).

Pri identifikaciji tveganj iščemo predvsem zaznavanje morebitnih nevarnosti, ki lahko ogrozijo obstoj ali učinkovitost partnerstva. Pomemben je tudi prenos posameznih tveganj na tistega partnerja, ki tveganje najbolj obvladuje. V projektu, kjer sodelujeta partnerja, pride do izpostavljenosti mnogim tveganjem, zato je delitev tveganj močan mehanizem motivacije, da partnerja poskrbita, da se tveganja ne uresničijo. Tveganja v osnovi delimo na splošna (tveganja so odvisna od vsebine projekta in partnerja nimata nanj nobenega vpliva, npr. politična, ekonomska, sprememba zakonodaje ipd.) in specifična tveganja (so neposredno povezana s projektom, partnerja jih lahko nadzirata in upravljata, npr. tveganje načrtovanja, financiranja, pridobivanja potrebnih dovoljenj, izvedbe gradnje, finančna stabilnost ipd.). Poznamo pa tudi več različnih variant tveganj, kjer partnerja sodelujeta (Pintar 2009, 96–97; Živec 2010, 106–108):

- posamezno tveganje v celoti ostane v pristojnosti javnega partnerja;
- posamezno tveganje se v celoti prenese na zasebnega partnerja;
- posamezno tveganje je v pristojnosti tako javnega kot zasebnega partnerja;
- posamezno tveganje se prenese na podizvajalce (zaščiten z zavarovanjem ali sponzorirano s strani tretje osebe);
- v primeru koncesij se tveganje prenese na končne uporabnike.

Če so tveganja prenesena uspešno, imajo na partnerja lahko pozitivne učinke:

- projekt se postavi v roku ali prej;
- postavljen je v okviru finančne razpoložljivosti ali ceneje;

- upoštevani so življenjski stroški projekta.

Optimalni prenos tveganj je tam, kjer je mejni strošek prenosa enak mejni koristi. Ničen prenos bo imel za posledico nično motivacijo, prevelik prenos pa lahko destimulira izvajalca in zniža njegov trud. Problem nastane tudi pri upoštevanju življenjskih stroškov, saj to v javni upravi pogosto ni izvedeno (Pintar 2009, 98–99).

5 ŠTUDIJA PRIMERA JAVNO–ZASEBNEGA PARTNERSTVA: PODJETJE EUROPLAKAT D.O.O. IN MESTNA OBČINA LJUBLJANA

5.1 Projekt: Bicike(lj)

Sistemi skupnih koles sicer segajo v 60. leta prejšnjega stoletja, prvi sistem občinskega javnega kolesa je bil uveden v francoskem mestu La Rochelle leta 1974. Od tedaj pa vse do leta 2007 se je vzpostavilo in propadlo veliko projektov oz. sistemov javnih koles. Projekt Bicike(lj) je zasnovan po francoskem sistemu in je izveden v okviru javno–zasebnega partnerstva med podjetjem Europlakat d.o.o. in Mestno občino Ljubljana (v nadaljevanju MOL). Sistem so zasnovali pri francoski oglaševalni družbi JCDecaux, ki ima v lasti tudi Europlakat. Sistem je tudi del projekta Civitas Elan, s katerim želijo povečati kolesarjenje, pešačenje in uporabo javnega prevoza. Sistem je že več let v uporabi v več kot 20 mestih po Evropi in svetu, pri družbi JCDecaux pa so za ta sistem prejeli številne nagrade za okolju prijazno in inovativno rešitev v sistemu prevoza. Za izvedbo projekta je MOL prejela posebno priznanje Urban Visionary 2011 in nagrado Informacijska jagoda za dosežke na področju informacijske družbe leta 2011/2012 (MOL 2014a; MOL 2014b; Peterlin 2011; Verbič 2011).

Podjetje Europlakat d.o.o. je eno izmed vodilnih podjetij s tako imenovanim »out of home« oglaševanjem. Leta 1992 so kot prvi v Sloveniji postavili oglasne panoje večjih dimenzij, nakar je sledilo večletno obdobje rasti, uvajanja novih formatov, oglasnih nosilcev in orodij oglaševanja na prostem. Organizacijam in posameznikom pomagajo komunicirati tam, kjer klasični tiskani in elektronski ter sodobni spletni mediji ne dosežejo njihovih naslovnikov. Pomembno vlogo imajo tudi na področju razvoja slovenske oglaševalske stroke v segmentu zunanjega oglaševanja. Izvajajo tudi projekte, ki so usmerjeni v merjenje učinkovitosti oglaševanja na velikih oglasnih panojih. Europlakat d.o.o. je preko enega svojih lastnikov strateško povezan z vodilnim svetovnim ponudnikom oglaševanja na področju urbanega povišstva in oglaševanja na letališčih, družbo JCDecaux Group. Uspešno delovanje potrjuje

nagrada družbe JCDecaux, ki je izmed 48 držav, ki jih družba povezuje, zasedlo tretje mesto v kategoriji velikih oglasnih panojev z letnim prometom do 20 milijonov evrov. Podjetje sodeluje tudi kot sponzor na raznih prireditvah po Sloveniji (Festival Ljubljana, Lent, Zlata lisica itd.), s sponzorskimi sredstvi pa podpirajo številne kulturne ustanove in športne dejavnosti (Europlakat 2014). Podjetje Europlakat pa ne deluje samo v osnovni dejavnosti, ampak opravlja tudi javne storitve. Poleg projekta Bicike(lj) ima podjetje sklenjenih več javno–zasebnih partnerstev. Od leta 1996 vzdržujejo avtobusne nadstrešnice v Mariboru in Celju. Po sistemu JZP so tak posel sklenili tudi z MOL in drugimi številnimi občinami, tako da sedaj vzdržujejo okrog tisoč avtobusnih postajališč, samo v Ljubljani jih imajo 480. Zaposleni tako ne delujejo samo v oglaševalski dejavnosti, ampak so zaposleni tudi kot vzdrževalci, čistilci in upravljalci (v sistemu Bicike(lj)) (Koman 2012).

5.1.1 Ideja in vzrok povezovanja

Ne gre za novost izposoje javnih koles v Ljubljani, saj že skoraj 10 let obstaja projekt Ljubljansko kolo, kjer si na osmih lokacijah lahko kolo izposodimo, vendar ga moramo na to mesto tudi vrniti. Novost, ki se uvaja, je ravno ta, da kolo lahko vrnemo kamor koli na za to namenjeno postajo. Prav tako pomemben dejavnik je tudi mobilnost, saj v Ljubljani dnevno kolo za svojo pot na delo ali v šolo uporablja vsaj 10 odstotkov prebivalstva oz. okrog 30.000 ljudi, ciljna skupina pa so tudi turisti (Peterlin 2011).

Kot navaja Koman v svojem članku, so se morali v podjetju Europlakat d.o.o. spoprijeti z novimi rešitvami, ki jim jih je prinesla kriza, in s tem upadanje prihodkov. Iskati so začeli poti, kako na nov in inovativen način pristopiti na zasičen trg zunanjega oglaševanja, ki bi bilo bolj opazno, izstopajoče in bi ga bilo lažje prodati (Koman 2012). Rešitev so našli z opravljanjem dodatnih javnih storitev (projekt Bicike(lj) in avtobusne nadstrešnice), v zameno pa so dobili frekventne lokacije, kjer so lahko postavili manjše svetlobne vitrine (bolj ali manj ob avtobusnih postajališčih), imenovane citylights, kar je bila tudi novost na slovenskem tržišču. Leta 2011 sta Europlakat d.o.o. in MOL vzpostavila samopostrežni sistem izposoje koles, imenovan Bicike(lj). Projekt obsega izposajo koles z 31 postajami in terminali, glavno enoto za upravljanje in 300 koles za izposajo. Postaje so razporejene po širšem središču Ljubljane, pri čemer med seboj niso oddaljene več kot 400 metrov (MOL

2014b). Namen projekta ni le okoljevarstvena skrb, ampak tudi dopolnilna oblika k javnemu mestnemu prevozu.

5.1.2 Proces opredelitve partnerstva in vlog partnerjev

Europlakat d.o.o. in MOL sta tako sklenila javno–zasebno partnerstvo, kjer je MOL v projektu financirala napeljavo optične in električne infrastrukture do terminalov na postajališčih, v višini 54.660 evrov, ostale stroške kot zasebni partner pa krije Europlakat d.o.o. V projekt je tako zasebni partner investiral 1,8 milijona evrov, poleg tega pa nosi tudi stroške vzdrževanja sistema, ki letno znaša okrog 900.000 evrov. Kot smo že omenili, so z vzpostavitvijo projekta v podjetju Europlakat d.o.o. dobili nove oglasne prostore (predvideno število je 150). S trženjem teh površin si v podjetju pokrijejo stroške za opravljanje javnih storitev, ki so za meščane večinoma brezplačne. Kar ostane denarja od trženja, pripada podjetju, izjema je projekt avtobusnih nadstrešnic, kjer določen delež dobi tudi občina. Ker ne gre za male naložbe in so investicije visoke, je bilo partnerstvo med Europlakatom in MOL sklenjeno za dobo 15 let (Koman 2012).

5.1.3 Implementacija projekta

Kot smo že omenili, gre za samopostrežni terminal izposoje koles, ki je bil zasnovan pri francoski oglaševalski družbi JCDecaux, ki ima v lasti tudi Europlakat d.o.o. Na eni izmed 31 postaj si lahko uporabniki izposodijo kolo in ga vrnejo na katero koli drugo postajo. Postaje so v središču mesta in delujejo 24 ur na dan. V obtoku je 300 koles in 600 parkirnih mest za kolesa. Prva ura izposoje je brezplačna, druga stane en evro, tretja dva, vse ure od četrte naprej pa štiri evre. Uporabniki se morajo pred tem registrirati, kar lahko storijo preko spleta, na informativnih točkah ali preko obrazca, ki ga pošljejo preko pošte neposredno na Europlakat d.o.o. (MMC RTVSLO 2011, 13. maj). Možna sta dva načina uporabe sistema, in sicer kot letni abonma (uporabnik plača tri evre, ki se mu upoštevajo kot dobropis) ali tedenski abonma, ki je namenjen predvsem obiskovalcem in pri katerem uporabnik plača le en evro. Kolesa so zgrajena tako, da omogočajo uporabo tako ženskam kot moškim, narejeni so iz močnega ogrodja, ki naj bi kljuboval različnim vremenskim razmeram, poleg tega morajo kolesa kljubovati tudi vandalizmu. Tehtajo približno 20 kilogramov, imajo gume, ki se jih ne da predreti, zadnjo zavoro na pedal, žaromet z

avtomatskim dinamom, košarico in ključavnico. Za delovanje in vzdrževanje skrbi enajstčlanska ekipa, tako za popravilo koles kot za premik iz zasedenih na prosta mesta. Narejena je tudi aplikacija za mobilne telefone in centralna informacijska točka na Prešernovem trgu, kjer si lahko uporabnik pogleda zasedenost postaj (MOL 2014b; Verbič 2011).

5.1.4 Evalvacija projekta

Projekt je zaživel maja 2011. Po 14 dneh obratovanja se je registriralo približno 1.600 uporabnikov (MMC RTVSLO 2011, 13. maj). Po dostopnih podatkih se je v mesecu dni registriralo že 15.000 uporabnikov, opravljenih je bilo 50.000 voženj, povprečna vožnja je trajala 24 minut, 97 odstotkov voženj je bilo opravljenih znotraj ene ure (brezplačne ure). Statistika kaže, da se je posamezno kolo uporabilo sedemkrat, povprečna dolžina vožnje pa je znašala tri kilometre (Verbič 2011).

Po letu in pol je imel Bicike(lj) registriranih 40.000 uporabnikov, ki so skupaj naredili več kot milijon voženj. V mesecu oktobru 2012 je bila izvedena tudi anketa, kjer je sodelovalo 311 prebivalcev Ljubljane in njene okolice. Rezultati kažejo, da je projekt Bicike(lj) zelo koristen (tako meni 79 odstotkov vprašanih) in pozitiven (tako meni 95 odstotkov vprašanih). Anketa pa je pokazala še sledeče rezultate (MOL 2012):

- dobra polovica vprašanih kolesa Bicike(lj) uporablja vsak teden, od tega 23 odstotkov več kot trikrat na teden, dobrih 28 odstotkov vprašanih pa enkrat ali dvakrat tedensko;
- koristnost projekta za uporabnike so anketiranci ocenili s srednjo oceno (da je projekt koristen za njih osebno, meni 40 odstotkov vprašanih);
- s sistemom so boljše seznanjeni višje izobraženi anketiranci;
- pogosteje ga uporabljajo mlajši (25 odstotkov starih med 15 in 30 let, 21 odstotkov starih med 31 in 46 let ter 8 odstotkov starih 46 in več let).

Do leta 2013 je bilo registriranih več kot 50.000 uporabnikov in skupno opravljenih 1.600.000 voženj. Število postaj se je iz začetnih 31 povečalo na 36, število koles pa iz 300 na 308. Če navedemo še nekaj podatkov, ki govorijo v prid zmanjševanju škodljivih emisij in varovanju okolja, lahko rečemo, da so uporabniki Bicik(lj)a obkrožili Ekvador kar 57 krat in prispevali k zmanjšanju emisij CO₂ za 500 ton v enem letu (MOL 2014a).

Po treh letih delovanja so podatki o delovanju sistem Bicike(lj) sledeči (Objektiv 2014):

- registriranih je 54.538 uporabnikov, aktivnih uporabnikov je okrog 25.000 (to pomeni, da kolesa redno uporablja 10 odstotkov prebivalcev Ljubljane);
- 7.683 uporabnikov je tedenskih, a za vse ne moremo reči, da so turisti; od letnih sta dve tretjini iz Ljubljane, ostali so iz okolice Ljubljane, Domžal in Gorenjske;
- 70.754 voženj je bilo opravljenih do meseca aprila 2014, kar je več v primerjavi z letoma 2012 in 2013, kar pomeni, da raba sistema raste;
- največ izposoj koles dnevno je opravljenih v lepih dneh (tudi do 4.000) in meseca oktobra, ko se v prestolnico vračajo študentje;
- najpogostejša uporaba koles je še vedno pri uporabnikih, starih med 26 in 35 let;
- povprečna vožnja traja 14 minut, kar pomeni da je 99 odstotkov vseh izposoj krajših od ene ure, torej gre za brezplačne vožnje po veljavnem ceniku;
- ena izmed najbolj obremenjenih ulic je Cankarjeva ulica v središču mesta, razlog za to so avtobusna postaja, trgovina Nama in pošta na Slovenski cesti.

Lahko rečemo, da je projekt med uporabniki dobro sprejet, seveda pa ima tako kot dobre lastnosti tudi pomanjkljivosti. Predvsem je bilo ugotovljeno pomanjkanje ključavnic oz. prostih mest za kolesa ob prometnih konicah in bolj obleganih središč v centru mesta (glavna avtobusna postaja, železniška postaja). Prav tako sistem ni primeren za družine z otroki, saj kolesa niso opremljena za montažo otroških sedežev ali drugih pripomočkov za

družinsko kolesarjenje. Še en moteč dejavnik pa je sama registracija oz. vnos podatkov v sistem, saj je treba, poleg imena, številke kreditne kartice in elektronskega naslova, navesti tudi polni naslov, datum rojstva in številko mobilnega telefona. Te podatke bi težko utemeljevali z varnostnimi argumenti, če se podjetje Europlakat d.o.o. ne bi ukvarjalo z oglaševanjem. Seveda se ocenjuje, da pretirane zahteve po osebnih podatkih lahko marsikaterega uporabnika odvrnejo od prijave (Peterlin 2011).

Poleg uspešnosti projekta moramo vključiti tudi podatke o uspešnosti podjetja Europlakat d.o.o. Po podpisanih dveh pogodbah z MOL so se oglasili konkurenti, in sicer s pritožbo, da so bili razpisi prilagojeni le za podjetje Europlakat d.o.o. in da zlorabljajo prevladujoči položaj na trgu zunanjega oglaševanja. Po višini prihodkov iz oglasnega trženja so na drugem mestu in so v letu 2008 ustvarili 19,7 milijona evrov prometa. V letu 2012 je imela skupina Europlakat d.o.o. 18,3 milijona prihodkov in 1,3 milijona dobička (za polovico več kot v letu 2011). Na razpis za projekt Bicike(lj), ki ga je objavila MOL, se je prijavil le Europlakat d.o.o. Poleg vložka, ki so ga namenili financiranju projekta Bicike(lj), morajo skrbeti še za vzdrževanje sistema. V zameno so dobili pravico do 220 že postavljenih velikih panojev ter do dodatnih 140 velikih svetlobnih vitrin. V letu 2012 so plačali 1,6 milijona evrov taks za oglaševanje po celotni Sloveniji, taksa pa se plača ne glede na to, ali je prostor prodan ali ne. Kot še navajajo, je v MOL tri tisoč jumbo plakatov (v lasti Europlakata jih je 1.183), od vseh jih je na javnih površinah le 7 odstotkov, ostali so na zasebnih zemljiščih, gradbiščih, trgovskih centrih idr. (Koman 2012; Rednak 2013).

6 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČKI

Realno bi pričakovali, da se bo Slovenija v sedanjih makroekonomskih razmerah začela zgledovati po drugih uspešnih državah in škoda bi bilo, da bi izpustili priložnost za razvoj, izgradnjo in modernizacijo infrastruktur. Za uspešnost modela JZP moramo vzpostaviti primerno in spodbudno okolje (Jus 2005, 149). Povezovanje JZP je izredno zahtevno, dejstvo, ki ga moramo pri tem upoštevati, pa je, da bo z izvedbo projekta prednost za uporabnika večja in bo zastopan javni interes. Pred vstopom v partnerstvo je treba upoštevati dejstvo, da so oblike partnerstev zelo zahtevne, in sicer tako v fazi načrtovanja kot v fazi načrtovanja in v fazi upravljanja (Rogelj 2009, 136).

Prva hipoteza, ki smo jo postavili v diplomskem delu je, da javno–zasebna partnerstva omogočajo hitrejši razvoj javnih dobrin in obenem ustvarjajo nova delovna mesta.

Če hipotezo razčlenimo in pogledamo najprej del, kjer navajamo, da JZP omogočajo hitrejši razvoj javnih dobrin, lahko hipotezo potrdimo. Veliko je področij, kjer se projekti lahko izpeljejo preko oblik povezovanja v JZP. Nekatera so seveda primerna bolj, druga manj. Najbolj primerni in za ljudi potrebni sektorji so transportni, zdravstveni, šolski in okoljski sektor. V transportnem sektorju imajo partnerstva najdaljšo zgodovino povezovanja, prav tako pa so potrebe ljudi v transportnem sektorju najvišje. Če pogledamo primere tuje prakse, med najuspešnejše projekte štejemo projekt avtoceste Kilcoco–Kinnegad in projekt gradnje podzemne železnice v Dublinu. Tudi potreba po zdravstvenih in šolskih ustanovah/storitvah je v današnjem času ena izmed pomembnejših dobrin. Tudi z vidika partnerstev je to zelo naklonjena oblika, predvsem zaradi hitro vidnih rezultatov, lahko pa je partnerstvo tudi precej tvegano, in sicer z vidika visokih stroškov. Hipotezo lahko podpremo tudi z raziskovalnim projektom Bicike(lj), ki je nastal med MOL in podjetjem Europlakat d.o.o. Glede na ankete se število uporabnikov koles, kjer je uporabnik prvo uro izposoje oproščen plačila, iz leta v leto povečuje, uporabniki pa so projekt ocenili kot koristnega (79 odstotkov vprašanih) in pozitiven (95 odstotkov vprašanih). Prav tako je podjetje Europlakat d.o.o. povečalo število koles in parkirnih mesta za kolesa. Omembe

vredno pa je tudi uspešno sklenjeno partnerstvo med MOL in Europlakatom. Slednji je s svojim sodelovanjem in vlogo zasebnega partnerja dobil nove oglasne prostore, kjer z oglaševanjem pokrivajo stroške, ki jih imajo z opravljanjem javnih storitev.

Drugi del prve hipoteze pa lahko analiziramo takole:

Slovenija ne sodi ravno v vrh glede razvitosti sistema javno–zasebnega partnerstva, pri čemer vzrok za to lahko najdemo v slovenski zakonodaji in pomanjkanju izobraženih kadrov na tem področju. Na ministrstvih ni ustanovljenih sektorskih enot, ki bi s svojim strokovnim znanjem pripomogle k hitrejšemu razvoju projektov. Strokovnost in znanje bi lahko pritegnila večjo pozornost zasebnega sektorja in morda pripomogla tudi k povečanju števila projektov, izpeljanih preko JZP (Živec, 2010). Pomanjkanje strokovnega kadra je posledica tudi javnih financ, saj za takšna delovna mesta denarja ni oz. ni interesa po financiranju. Pri potrjevanju hipoteze smo naleteli na številne ovire, kjer velja izpostaviti predvsem težave s pridobivanjem podatkov oz. analize pisnih in primarnih virov. Na podlagi poročanja časopisnih virov lahko rečemo, da je projekt Bicike(lj) prinesel nova delovna mesta. Podjetje Europlakat d.o.o. je zaradi povečane količine dela odprlo delovna mesta, saj so poleg oglaševalskega dela začeli tudi z upravljanjem čiščenja, vzdrževanja, prevoza koles ipd. Zato lahko hipotezo, da se s povezovanjem JZP ustvarjajo nova delovna mesta, potrdimo. Seveda pa moramo omeniti, da se pridobivanje novih delovnih mest od primera do primera razlikuje. Lahko povzamem, da bi, glede na to, da se zgledujemo po ostalih evropskih državah, lahko več pozornosti namenili takšnim projektom, povečali strokovni kader, prepoznali določene javne interese in s pozitivnim mejenjem in spodbudo pridobivali zasebne partnerje. Seveda financiranje projektov in gospodarska kriza, s katero se še vedno soočamo, terjata svoj davek, vendar pa bi lahko na podlagi uspešnih preteklih projektov več vložili v spodbujanje zasebnih partnerjev k vlaganju.

Druga hipoteza diplomskega dela je, da javno–zasebna partnerstva omogočajo zasebnim subjektom monopolni položaj.

Na podlagi opravljenega raziskovanja in analiz te hipoteze ne moremo niti v celoti potrditi niti zavreči. Dejstvo je, da je v primeru Bicike(lj) s strani konkurenčnih podjetij prišlo do

navedb o izkoriščanju prevladujočega položaja podjetja Europlakat d.o.o. na trgu zunanjega oglaševanja, a monopolni položaj ni bil nikoli dokazan. Močnejši tržni delež podjetja ne more biti ovira ostalim podjetjem za prijavo na razpis in investicijo v projekt, če ga prepoznajo kot smiselnega.

Javno–zasebno partnerstvo lahko vodi do monopolnega položaja podjetja, vendar primaren namen le-tega ne sme biti zasebni oziroma profitni interes, temveč javni. Prav tako mora javno–zasebno partnerstvo zaščititi javni interes in mora biti tudi v primeru, da odsotnost tržne konkurence zasebnika skozi partnerstvo postavi v monopolni položaj, le-to pogodbeno omejeno v smeri, da nosilec partnerstva iz zasebnega sektorja ne more izkoriščati monopolnega položaja oziroma spreminjati pogojev izvedbe brez soglasja partnerja, ki daje javno dobrino v upravljanje.

Glavni namen javno–zasebnega partnerstva ni ustvarjanje profita skozi dejavnost, ki se daje v upravljanje, ampak spodbujanje hitrejšega razvoja javnih dobrin. Vsekakor pa na drugi strani zasebnim upraviteljem omogoča, da z nadgradnjo poslovnega modela oziroma z inovativnimi rešitvami ustvari nove priložnosti za ustvarjanje prihodkov in dobička. V primeru Bicike(lj) je podjetje Europlakat d.o.o. svojo priložnost prepoznalo v povečanju oglasnih površin in drugačnem pristopu v segmentu zunanjega oglaševanja, posledično pa v povečanem tržnem deležu in atraktivnejši ponudbi za svoje oglaševalske partnerje. Ne moremo pa trditi, da si je podjetje Europlakat d.o.o. s projektom Bicike(lj), torej skozi izvajanje storitve oddaje koles oz. javne dobrine, ustvarilo monopolni položaj.

7 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan. 2005. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. --- 2009. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 7–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Čepeljnik, Matej. 2006. *Uporaba javno–zasebnega partnerstva v evropski uniji*. Specialistično delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
4. Čižmešija, Renato. 2011. *Koncesija gradnje kot instrument javno–zasebnega partnerstva*. Magistrsko delo. Koper: Univerza na primorskem, Fakulteta za management Koper.
5. Državna volilna komisija (DVK). 2010. *Lokalne volitve 2010. Rezultati volitev – seznam občin*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2010/rezultati/seznam_obcin.html (21. avgust 2013).
6. *Europlakat d.o.o.* Dostopno prek: www.europlakat.si (29. november 2014).
7. *Evropska listina lokalne samouprave – European Charter of Local Self-Government*. 1985. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/122/ (14. avgust 2013).
8. Ferfila, Bogomil in Paul Philips. 1999. *Slovenia and Canada: a Comparative Approach*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

9. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Ferfila, Bogomil, ur. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. --- 2011. *Ekonomika javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Grad, Franc. 2001. *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 47–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
13. Evropska Komisija. 2003. *Guidelines for Successful Public–Private Partnerships*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (27. november 2014).
14. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. --- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
16. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Hostnik, Maja. 2011. *Povezovanje javnega in zasebnega sektorja–priložnost ali izziv?*. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
18. Jus, Miran. 2005. Čas je za javno in zasebno partnerstvo. *International Public Administration Review* 3 (2). Dostopno prek: <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/view/47/46> (27. november 2014).

19. Kaučič, Igor. 2001. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 60–72. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
20. Klinar, Igor. 2007. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 421–557. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Klinar, Marjana. 2012. *Javni sektor in sektor država*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4673 (30. julij 2013).
22. Koman, Kristina. 2012. Oglašujemo, zraven pa še čistimo. *Manager*, 11 junij. Dostopno prek: <http://www.finance.si/355808/Ogla%C5%A1ujemo-zraven-pa-%C5%A1e-%C4%8Distimo> (26. november 2014).
23. Kovač, Polonca. 2002. Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 144–281. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. --- 2007. Podjetniški koncepti kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 26–93. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Lah, Marko in Branko Ilič. 2007. *Temelji ekonomije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Loxley, John in Salim Loxley. 2010. *Public Service, Private Profits: the Political Economy of Public–Private Partnerships in Canada*. Black Point: Fernwood Publishing.

27. Merhar, Viljem. 2003. *V Sodobna država. Kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivana Hvala, Marjan Sedmak, Rino Simoneti, 118–122. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Društvo Občanski forum.
28. Merzelj, Živa. 2008. *Javno–zasebno partnerstvo, priložnosti za Slovenijo?*. Diplomsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
29. Mestna občina Ljubljana. 2012. *Bicike(lj) po letu in pol delovanja*. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/si/zivljenje-v-ljubljani/vsrediscu/79944/detail.html> (26. november 2014).
30. --- 2014a. *Bicike(lj)*. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/si/zelena-prestolnica/zelene-tocke/20-trajnostnih-projektov-mol/bicikelj/> (26. november 2014).
31. --- 2014b. *Sistem izposoje koles Bicike(LJ)*. Dostopno prek: <http://ljubljski.projekti.si/sistem-izposoje-koles-bicike%28lj%29-900828.aspx> (26. november 2014).
32. MMC RTVSLO. 2011. *Bicike(lj) tudi uradno zaživel*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/tureavanture/s-kolesom/bicike-lj-tudi-uradno-zazivel/257303> (26. november 2014).
33. Občina Ankarana. 2009. *Predstavitev Ankarana*. Dostopno prek: <http://obcina-ankaran.si/?p=22> (21. avgust 2013).
34. Peterlin, Marko. 2011. *Bicike(lj) mestni gadget*. Inštitut za politike prostora. Dostopno prek: <http://ipop.si/2011/05/21/bicikelj-mestni-gadget/> (26. november 2014).

35. Pintar, Jernej. 2009. *Javno–zasebna partnerstva : [kaj? kako? zakaj?]*. Nova Gorica: Educa.
36. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I: uvod, razvoj upravljanja*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske, Pravni fakultet.
37. Rednak, Andreja. 2013. Marko Kolbl: Europlakat ne zlorablja monopola. *Finance*, 2. maj. Dostopno prek: <http://www.finance.si/8339529/Marko-Kolbl-Europlakat-ne-zlorablja-monopola> (27. november 2014).
38. Rogelj Gregorčič, Elda. 2009. Javno–zasebno partnerstvo v zdravstvu. *International Public Administration Review* 7 (4). Dostopno prek: <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/view/142/139> (27. november 2014).
39. Rus, Veljko. 2003. Javno dobro in meje privatizacije. V *Sodobna država. Kaj mora in kaj zmore*, ur. Ivana Hvala, Marjan Sedmak, Rino Simoneti, 107–110. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Društvo Občanski forum.
40. Statistični urad Republike Slovenije. 2013. *Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2 (21. avgust 2013).
41. *Stvarnopravni zakonik (SPZ)*. Ur. l. RS 87/2002. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=38945&part=&highlight=spz#!/Stvarnopravni-zakonik-\(SPZ\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=38945&part=&highlight=spz#!/Stvarnopravni-zakonik-(SPZ)) (27. avgust 2013).
42. Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Dopisna delavska univerza Univerzum.

43. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
44. Ude, Lojze. 1994. Javno dobro. *Časopis za kritiko znanosti* 22 (168–169): 121–134.
45. Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS, 33/1991. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=524> (14. avgust 2013).
46. Verbič, Darja. 2011. V *Ljubljani vsi na bicike(lj)*. Dostopno prek: http://www.zelenaslovenija.si/images/stories/eol/EOL_60/EOL_60.pdf (26. november 2014).
47. Vindiš, Aljaž. 2014. Bicike(lj). *Dnevnik*, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/clanek/1042658601> (26. november 2014).
48. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
49. Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
50. --- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
51. Vrhnjak, Blaž. 2007. Javno–zasebno partnerstvo v teoriji. *Zdravstveni vestnik* 76: 481–486.
52. *Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (ZGMRS)*. Ur. l. RS 22/2004. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=47551&part=&highlight=zakon+o+glavnem+mestu#!/Zakon-o-glavnem-mestu-Republike-Slovenije-\(ZGMRS\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=47551&part=&highlight=zakon+o+glavnem+mestu#!/Zakon-o-glavnem-mestu-Republike-Slovenije-(ZGMRS)) (22. avgust 2013).

53. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1-UPB1)*. Ur. l. RS 102/2004. Dostopno prek:
[http://www.uradni-list.si/1/content?id=51265&part=&highlight=zakon+o+graditvi+objektov#!/Zakon-o-graditvi-objektov-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZGO-1-UPB1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=51265&part=&highlight=zakon+o+graditvi+objektov#!/Zakon-o-graditvi-objektov-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZGO-1-UPB1)) (27. avgust 2013).
54. *Zakon o javnih cestah (ZJC-UPB1)*. Ur. l. RS 33/2006. Dostopno prek:
[http://www.uradni-list.si/1/content?id=72547&part=&highlight=zakon+o+javnih+cestah#!/Zakon-o-javnih-cestah-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZJC-UPB1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=72547&part=&highlight=zakon+o+javnih+cestah#!/Zakon-o-javnih-cestah-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZJC-UPB1)) (27. avgust 2013).
55. *Zakon o javnih financah (ZJF-UPB4)*. Ur. l. RS 11/2011. Dostopno prek:
[http://www.uradni-list.si/1/content?id=102273&part=&highlight=%25E2%2580%25A2%25E2%2580%25A2%2509Zakon+o+javnih+financah#!/Zakon-o-javnih-financah-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZJF-UPB4\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=102273&part=&highlight=%25E2%2580%25A2%25E2%2580%25A2%2509Zakon+o+javnih+financah#!/Zakon-o-javnih-financah-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZJF-UPB4)) (26. julij 2013).
56. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. (ZJZP-1025-IV)*. Ur. l. RS 127/06. Str. 13901 dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5348> (26. november 2014).
57. *Zakon o lokalni samoupravi, uradno prečiščeno besedilo (ZLS-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=58649&part=&highlight=Zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZLS-UPB1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=58649&part=&highlight=Zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZLS-UPB1)) (21. avgust 2013).
58. *Zakon o lokalni samoupravi*. Ur. l. RS 72/1993. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=67894&part=&highlight=Zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi> (14. avgust 2013).

59. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-UPB13). Ur. l. RS 108/2009. Dostopno prek: [\(http://www.uradni-list.si/1/content?id=95460&part=&highlight=zspjs#!/Zakon-o-sistemu-plac-v-javnem-sektorju-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZSPJS-UPB13\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=95460&part=&highlight=zspjs#!/Zakon-o-sistemu-plac-v-javnem-sektorju-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZSPJS-UPB13)) (30. julij 2013).
60. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o glavnem mestu Republike Slovenije* (ZGMRS-A). Ur. l. RS 110/2009. Dostopno prek: [\(http://www.uradni-list.si/1/content?id=95556&part=&highlight=zakon+o+glavnem+mestu#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-glavnem-mestu-Republike-Slovenije-\(ZGMRS-A\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=95556&part=&highlight=zakon+o+glavnem+mestu#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-glavnem-mestu-Republike-Slovenije-(ZGMRS-A)) (22. avgust 2013).
61. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi* (ZLS-R). Ur. l. RS 51/2010. Dostopno prek: [\(http://www.uradni-list.si/1/content?id=98662&part=&highlight=Zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-\(ZLS-R\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=98662&part=&highlight=Zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-(ZLS-R)) (21. avgust 2013).
62. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: [\(http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411) (26. julij 2013).
63. *Zakon o varstvu okolja* (ZVO-1-UPB1). Ur. l. RS 39/2006. Dostopno prek: [\(http://www.uradni-list.si/1/content?id=72890&part=&highlight=zakon+o+varstvu+okolja#!/Zakon-o-varstvu-okolja-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZVO-1-UPB1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=72890&part=&highlight=zakon+o+varstvu+okolja#!/Zakon-o-varstvu-okolja-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZVO-1-UPB1)) (27. avgust 2013).
64. Živec, Gregor. 2010. *Javno–zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji (ne)izkoriščen koncept*. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

65. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.