

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Urban Zorc**

# **Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2012**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Urban Zorc**

**Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

# **Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2012**

## **ZAHVALA**

*Posebna zahvala gre mentorju izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku za nasvete, komentarje in usmeritve pri nastanku diplomskega dela. Zahvaljujem se mu tudi za strokovno vodenje, za vse ure, ki jih je posvetil mojemu diplomskemu delu, za spodbude in odličen odnos med nastankom dela.*

*Samo zahvala bo težko poplačala, kar dolgujem svojim bližnjim in prijateljem – staršem, Patriciji, Nini in Dejanu, ki so ves čas nastanka diplomskega dela potrpežljivo čakali na moj zaključek študija.*

*Zahvaljujem se tudi tistim, ki so omogočili pridobitev podatkov za nastanek dela –*

*Tadeji Möderndorfer z Mestne občine Ljubljana,*

*Mateju Čepeljniku z Ministrstva za finance in*

*Mojci Srebot z Ministrstva za infrastrukturo in prostor.*

## **Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva**

V zadnjem stoletju se je predvsem zaradi cikličnih finančnih in gospodarskih kriz razvil nov model financiranja, upravljanja in vzdrževanja javne infrastrukture ter opravljanja javnih storitev, t. i. javno-zasebno partnerstvo. Slovenija je prvi resnejši poskus urejanja tega področja začela leta 2006 s sprejemom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, ki je sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem umestil v sistem financiranja javnih storitev in infrastrukture ter mu zagotovil vlogo na trgu in v javnih financah. Ključni dejavnik za njegov uspešen zagon so nedvomno kompetentni ljudje z ustreznimi znanji in dobro zasnovane institucije. Oboje je v Sloveniji zanemarjeno, slabo razvito, javno-zasebnemu partnerstvu pa se še vedno namenja precej manj pozornosti, kot mu je namenjajo razvitejše države. Tako v Sloveniji koncepta javno-zasebnega partnerstva še vedno ne dojemamo na način, ki je koristen tako za javni kot zasebni sektor, in še vedno imamo velik del zakonodaje, ki je takšnemu konceptu izrazito nenaklonjen. Namen tega diplomskega dela je analizirati stanje institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji ter najti razloge za njeno stanje.

**Ključne besede:** javno-zasebno partnerstvo, javni sektor, zasebni sektor, institucionalizacija.

## **Institutionalization of public-private partnership**

In the last century, mainly due to cyclical financial and economic crises, a new model of financing, management and maintenance of public infrastructure and public services has developed – the so-called public-private partnership. The first serious attempt to regulate this area in Slovenia began in 2006 with the adoption of the Public-Private Partnership Act which placed the cooperation between public and private sectors in the system of financing public services and infrastructure, and assured it a role on the market and in public finances. Key factors for a successful start-up are certainly competent people with appropriate skills and well-designed institutions. Both are neglected and poorly developed in Slovenia, public-private partnerships still get much less attention than in the more developed countries. Therefore the concept of public-private partnerships in Slovenia is still not perceived in a way that is useful for both public and private sectors, and a large proportion of legislation is highly unfavourable to such a concept. The purpose of this thesis is to analyse the state of institutionalization of public-private partnership in Slovenia and find the reasons for its status.

**Key words:** public-private partnership, public sector, private sector, institutionalization.

# KAZALO

<b>1 UVOD.....</b>	<b>8</b>
1.1 Zasnova in namen diplomskega dela .....	8
1.2 Izhodišča in struktura diplomskega dela.....	9
1.3 Metode preučevanja .....	11
<b>2 OPREDELITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA .....</b>	<b>12</b>
2.1 Zgodovinski razvoj javno-zasebnega partnerstva.....	12
2.2 Razlogi za razvoj javno-zasebnega partnerstva .....	13
2.3 Opredelitev javno-zasebnega partnerstva .....	14
2.4 Javni sektor .....	15
2.5 Zasebni sektor .....	18
2.6 Pravne osebe .....	19
2.6.1 Pravne osebe javnega prava .....	20
2.6.2 Pravne osebe zasebnega prava .....	21
2.7 Javne službe.....	22
2.7.1 Gospodarske javne službe .....	22
2.7.2 Negospodarske javne službe.....	23
2.8 Javni in zasebni interes .....	24
2.9 Oblike javno-zasebnega partnerstva .....	25
2.9.1 Kriteriji za oblikovanje javno-zasebnega partnerstva .....	26
2.9.1.1 Lastništvo.....	26
2.9.1.2 Upravljanje.....	27
2.9.1.3 Financiranje .....	27
2.9.1.4 Tveganja in njihova delitev med partnerjema.....	28
2.9.1.5 Trajanja razmerja.....	30
2.9.2 Pregled temeljnih oblik javno-zasebnega partnerstva .....	31
2.9.2.1 Pogodbe za opravljanje storitev .....	32
2.9.2.2 Pogodbe za vodenje in upravljanje.....	32
2.9.2.3 Pogodbe za najem oz. leasing pogodbe .....	33

2.9.2.4	<i>Koncesijske pogodbe oz. koncesije</i> .....	34
2.9.2.5	<i>BOT oblika projektnega financiranja</i> .....	35
2.9.2.6	<i>Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner oz. delna privatizacija</i> .....	38
2.9.2.7	<i>Prodaja oz. popolna privatizacija</i> .....	38
2.9.2.8	<i>Primerjava med posameznimi oblikami</i> .....	39
<b>3</b>	<b>INSTITUCIONALIZACIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA</b> .....	<b>42</b>
3.1	Opredelitev pojma institucionalizacija.....	42
3.2	Institucionalizacija kot družbeno-politični pojav v Evropi.....	42
3.3	Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva.....	43
3.3.1	Determinante institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva.....	44
3.3.1.1	<i>Vladne omejitve</i> .....	44
3.3.1.2	<i>Politično okolje</i> .....	45
3.3.1.3	<i>Tržne razmere in makroekonomske politike</i> .....	46
3.3.1.4	<i>Institucionalna kvaliteta in pravni sistem</i> .....	47
3.3.1.5	<i>Pretekle izkušnje z javno-zasebnim partnerstvom</i> .....	47
3.3.1.6	<i>Zasebna participacija v javno-zasebnem partnerstvu</i> .....	47
3.3.2	Faze institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva.....	52
3.3.3	Modeli institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva.....	55
3.3.3.1	<i>Močno centralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva</i> .....	56
3.3.3.2	<i>Močno decentralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva</i> .....	57
3.3.3.3	<i>Mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva</i> .....	57
3.3.4	Institucionalna struktura javno-zasebnega partnerstva.....	58
3.3.4.1	<i>Centralna enota javno-zasebnega partnerstva</i> .....	59
3.3.4.2	<i>Sektorske enote javno-zasebnega partnerstva za posamezno resorno področje</i> .....	62
3.3.4.3	<i>Druge institucije in svetovalna telesa javno-zasebnega partnerstva</i> .....	64
3.3.5	Kadrovska struktura in opisi ključnih funkcij zaposlenih v enotah za javno-zasebno partnerstvo.....	65
3.3.5.1	<i>Izvršni direktor</i> .....	65
3.3.5.2	<i>Višji svetovalec</i> .....	66
3.3.5.3	<i>Strokovnjak za vrednotenje projektov</i> .....	68
3.3.5.4	<i>Pravni strokovnjak</i> .....	69
3.3.5.5	<i>Finančni strokovnjak</i> .....	70

<b>4</b>	<b>INSTITUCIONALIZACIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....</b>	<b>72</b>
4.1	Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu .....	72
4.2	Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji .....	75
4.2.1	Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva na državni ravni.....	75
4.2.1.1	<i>Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo .....</i>	<i>76</i>
4.2.1.2	<i>Sektor za upravljanje javnega premoženja .....</i>	<i>77</i>
4.2.1.3	<i>Sektorske enote javno-zasebnega partnerstva .....</i>	<i>78</i>
4.2.2	Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva na lokalni ravni .....	79
<b>5</b>	<b>SKLEP IN ZAKLJUČEK.....</b>	<b>80</b>
5.1	Sklep in preverjanje zastavljenih hipotez.....	80
5.2	Zaključek .....	84
<b>6</b>	<b>LITERATURA .....</b>	<b>87</b>
	<b>PRILOGI.....</b>	<b>92</b>
	Priloga A: Intervju z go. Tadejo Möderndorfer, vodjo Službe za javna naročila Mestne občine Ljubljana, 9. 3. 2012 .....	92
	Priloga B: Intervju z g. Matejem Čepeljnikom, višjim svetovalcem v Sektorju za upravljanje javnega premoženja, 4. 5. 2012 .....	98

## KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Seznam BOT modelov financiranja in njihovi kratki opisi .....	36
Tabela 2.2: Povzetek oblik javno-zasebnega partnerstva s ključnimi značilnostmi.....	40

# 1 UVOD

## 1.1 Zasnova in namen diplomskega dela

Sodobna država se je skozi zgodovino razvijala in skozi svoj razvoj prevzemala različne vloge in pomene v življenju državljanov. Tako je sam razvoj sodobne države skozi zgodovino postopoma prinesel marsikatero dobrino in storitve v življenja državljanov, kar je državi zagotavljalo blaginjo, gospodarsko stabilnost in notranji mir. Z večino storitev je samostojno upravljala država po precej standardiziranih postopkih, kar je vnašalo varnost in red na področje izvajanja javnih storitev.

V šestdesetih oz. sedemdesetih letih 20. stoletja pa se je predvsem na Zahodu vedno pogosteje pričela pojavljati percepcija, da bi lahko uporabniki dobili kvalitetnejše javne storitve, država pa bi za njihovo izvajanje porabila manj denarja. Izoblikovala se je miselnost, da so storitve, ki so opravljene na prostem trgu kapitalističnega Zahoda, kvalitetnejše, ugodnejše, hitreje opravljene, predvsem pa ponujajo večjo fleksibilnost in večjo možnost izbire.

Javni sektor je tako postopoma spoznaval, da njegove storitve precej zaostajajo za podobnimi storitvami zasebnega sektorja. Zahteve in nezadovoljstvo državljanov nad delovanjem javnega sektorja se je postopoma še krepilo, trg pa je ponujal mnoge rešitve, ki so sovpadale s potrebami državljanov. Kot odgovor na rešitev težav javnega sektorja se je ponudil koncept, ki vpeljuje sodelovanje tako javnega kot tudi zasebnega sektorja, t. i. javno-zasebno partnerstvo.

Moderna doba je državo prisilila v večjo konkurenčnost in racionalnejšo porabo javnih sredstev. Tako je javni sektor postopoma začel vpeljevati nov koncept upravljanja v javni upravi Novi javni menedžment, ki se je odražal predvsem pri upravljanju organizacij v javni upravi.

Hkrati se je z vpeljevanjem Novega javnega menedžmenta vedno bolj vpeljeval tudi koncept sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, ki je omogočil združitev dobrih praks tako iz javnega kot tudi iz zasebnega sektorja. Država je tako lahko začela ponujati državljanom in zasebnemu sektorju dolgoročen družbeni razvoj, medtem ko zasebni sektor državi ponuja večjo zaposlenost državljanov, racionalno porabo sredstev ter bogate menedžerske izkušnje.



Javno-zasebno partnerstvo je precej spodbudila tudi Evropska unija, ki je s financiranjem projektov, ki so v javnem interesu, spodbudila mnoga podjetja k povezovanju z javnim sektorjem. Pri izvajanju evropskih projektov se je politika precej umaknila in dala prednost zakonom in principom trga ter se usmerila h končnemu rezultatu. Na tem mestu so se izkušnje zasebnega sektorja obrestovale in omogočile hitrejši razvoj obstoječe ter vzpostavitev nove infrastrukture.

Namen diplomskega dela je predstaviti institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva v najširši obliki in prikazati vse dejavnike, ki vplivajo na vzpostavitev in upravljanje z institutom javno-zasebnega partnerstva. Teoretični del diplomskega dela je razdeljen na dva večja sklopa. Prvi sklop prikazuje predvsem javno-zasebno partnerstvo, njegove oblike in okolje, v katerem deluje. Drugi sklop pa glede na institucionalne teorije prikazuje razvoj institucij na področju javno-zasebnega partnerstva. Poleg institucionalne teorije, po kateri so nastale institucije, pa prikazuje tudi determinante, ki vplivajo na razvoj javno-zasebnega partnerstva, institucionalne modele in organizacijsko strukturo.

Kot empirični primer je v pričujočem diplomskem delu vzeta vzpostavitev institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Le-ta je koncept javno-zasebnega partnerstva v primerjavi s preostalimi evropskimi državami pričela vpeljevati razmeroma pozno – šele po letu 2000, ko je bil v koalicijski pogodbi izražen prvi resnejši interes za začetek vzpostavljanja koncepta javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji.

## **1.2 Izhodišča in struktura diplomskega dela**

Kljub temu, da je bil v Sloveniji Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju: ZJZP) sprejet že leta 2006, je zakonodaja s tega področja še vedno razmeroma nova in nepoznana ter se v praksi še ni popolnoma prijela. Tudi razpisi in projekti, pri katerih je za njihov uspeh nujno potrebno sodelovanje javnega in zasebnega partnerstva, se le postopoma uveljavljajo.

Glede na to dejstvo in namen diplomskega dela, ki je opisan v prvem poglavju, je to diplomsko delo pregled teorije o poznanih modelih institucionalizacije, vrstah organizacij in fazah nastanka organiziranosti javno-zasebnih partnerstev. V nadaljevanju je vsa teorija preverjena tudi na področju javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji.

Tako sem raziskovalni problem strnil v eno skupno hipotezo, ki jo bom potrjeval še s dvema drugima:

**H:** V Republiki Sloveniji se je proces institucionalizacije s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu šele pričel razvijati in se tako na državni kot tudi na lokalni ravni še zdaleč ni v celoti razvil.

- **H1:** Najpomembnejši vzrok za počasno in slabo razvitost institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva tako na lokalnem kot tudi na državnem nivoju je pomanjkanje dovolj usposobljenih kadrov ter slabo izvajanje potrebnih nalog in aktivnosti obstoječih institucij na tem področju.
- **H2:** V Republiki Sloveniji se na vseh ravneh niso vzpostavile posebne enote za javno-zasebno partnerstvo, pač pa so njihove naloge prevzele druge institucije in ad hoc projektne skupine.

Diplomsko delo je razdeljeno na več poglavij, s katerimi so nazorno prikazana dejstva in vplivi na oblikovanje in izbor koncepta institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji.

Prvo poglavje diplomskega dela je predvsem posvečeno izhodiščni podlagi za preučevanje institucionalizacije na področju javno-zasebnega partnerstva. Podrobno so predstavljeni vsi pojmi, ki so pomembni pri preučevanju omenjenega področja. V nadaljevanju je opisan tudi zgodovinski razvoj javno-zasebnega partnerstva ter vsi dejavniki, ki so vplivali na razvoj in oblikovanje partnerstva javnega in zasebnega sektorja. Prikazane in opisane so tudi oblike javno-zasebnih partnerstev.

Drugo poglavje je posvečeno sami institucionalizaciji na področju javno-zasebnega partnerstva. V tem poglavju so tako prikazane determinante, faze in modeli institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Prav tako sta opisani tudi institucionalna in kadrovska struktura modelov institucionalizacije.

Tretje poglavje natančneje opisuje razmere javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Podrobno je prikazan zgodovinski razvoj in razlogi za vpeljavo javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Prav tako so predstavljene vse vrste institucij tako na državnem kot tudi na lokalnem nivoju in njihova struktura.

Četrto poglavje povzema ugotovitve raziskave diplomskega dela in preverja potrditev hipotez. Na koncu je tudi kratek zaključek in načrti Sektorja za upravljanje javnega premoženja za izboljšanje stanja na področju javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji.

### 1.3 Metode preučevanja

Pri preučevanju institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva sem uporabil naslednje metode dela:

- analiza in interpretacija primarnih virov,
- analiza in interpretacija sekundarnih virov,
- študija primerov in
- družboslovni intervju.

Pri preučevanju teoretičnega dela diplomskega dela pa sem uporabljal predvsem analize in interpretacije, metode klasifikacije, deskriptivne metode, metode abstrakcije in metode konkretizacije primarnih ter sekundarnih virov. Omenjeni viri so obsegali predvsem zakonodajo in druge pravne akte ter slovensko in tujo strokovno literaturo iz preučevanega področja.

V delu, ki obravnava empirično raziskovanje konkretnega primera institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji, pa so uporabljene metode študija primera in družboslovni intervju. Pri tem sem uporabil predvsem strokovne članke ter opravil družboslovne intervjuje z zaposlenimi v institucijah javno-zasebnega partnerstva. Ker diplomsko delo obravnava institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva na lokalnem in državnem nivoju, so opravljeni tudi trije družboslovni intervjuji z zaposlenimi v Službi za javna naročila Mestne občine Ljubljana, v Službi za javna naročila Ministrstva za infrastrukturo in prostor in v Sektorju za upravljanje javnega premoženja z Ministrstva za finance Republike Slovenije.

Pri zapisu zaključkov diplomskega dela sem uporabil metodo generalizacije in specializacije, s katerima sem rezultate proučevanja povzel s skupnimi zaključki.

## **2 OPREDELITEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

### **2.1 Zgodovinski razvoj javno-zasebnega partnerstva**

Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem je mogoče v zgodovini zaslediti že zelo zgodaj. Avtorji si glede začetka razvoja sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem niso povsem enotni. OECD (2000, 14) prve zametke sodelovanja pripisuje že egipčanskim in mezopotamskim civilizacijam v 3. tisočletju pred našim štetjem.

Prve moderne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kot jih poznamo še danes, so se pojavile v Franciji v 16. stoletju v času industrijske revolucije, ko je država zasebnikom podelila prve koncesije za opravljanje različnih storitev (Jus 2005, 144). Ideje za razvoj javno-zasebnega partnerstva so skoraj povsod po svetu prišle iz zasebnega sektorja, spodbudili pa sta jih predvsem industrializacija in želja po dodatnem zaslužku. Na drugi strani je državo spodbudilo k sodelovanju z zasebnim sektorjem pomanjkanje finančnih virov za izgradnjo in vzdrževanje infrastrukture ter izvajanje drugih storitev. Zaradi omenjenih razlogov se je država postopoma začela naslanjati na zasebne vire financiranja (Jus 2005, 144).

V 19. stoletju pa je predvsem v industrijskih državah, kot so Francija, Velika Britanija, ZDA, Nemčija in Švica, prišlo do pravega razcveta javno-zasebnega partnerstva. Najbolj pogosta področja za sodelovanje so bila oskrba s pitno vodo, izvajanje različnih komunalnih storitev in storitev s področja javnega prevoza ter izgradnje javne infrastrukture. Skupna lastnost vseh primerov je, da je bila njihova izgradnja financirana s strani države, upravljanje oz. vzdrževanje pa je nato prevzel zasebni sektor (OECD 2000, 14).

Prvi primer sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem na slovenskih tleh je bil prisoten šele leta 1869, ko so tedanje mariborske mestne oblasti podelile koncesijo bavarskemu podjetniku za ureditev in gospodarsko izkoriščanje plina za javno razsvetljavo mesta. Podjetnik je odprl podjetje, ki se je obdržalo vse do danes in sedaj na trgu posluje kot Plinarna Maribor d.o.o. (Mužina v Pahor 2006, 7).

Po prvi svetovni vojni je upravljanje z infrastrukturo in opravljanjem različnih storitev večinoma prešlo pod domeno države. Prav tako so države z zadolževanjem na tujih finančnih trgih po drugi svetovni vojni še naprej financirale projekte, zasebni sektor pa je pri tem le redko sodeloval. Javni sektor je tako financiral izgradnjo oz. obnovo večine

infrastrukture vse do svetovne dolžniške krize v začetku osemdesetih let 20. stoletja (Jus 2005, 145), ki je pritok svežega denarja s tujih finančnih trgov močno upočasnila in s tem upočasnila tudi vlaganja v projekte. Posledice svetovne dolžniške krize so bile liberalizacija pretoka kapitala, tekmovanje za tuje neposredne investicije, globalna privatizacija, odpravljanje tržnih monopolov, redefiniranje vloge javnega sektorja in s tem tudi pospešen razvoj modelov projektnega financiranja in javno-zasebnega partnerstva (Mrak v Jus 2005, 145). Javni sektor se je tako postopoma umaknil iz neposrednega ukvarjanja s projekti in zagotavljanja drugih storitev in je operativna dela zaupal zasebnemu sektorju. Vloga javnega sektorja in s tem države se je tako postopoma spreminjala, saj je upravljanje z infrastrukturo in s prej tradicionalnimi storitvami prešlo pod domeno zasebnega sektorja. Država je tako preko zakonodaje prevzela le še regulatorno in nadzorno funkcijo nad izvajanjem projektov in storitev. Operativno se je s storitvami in projekti ukvarjal le še zasebni sektor, ki je sam pričel skrbeti za načrtovanje, financiranje in izvajanje projektov oz. storitev, država pa je prevzela nalogo zagotavljanja ugodnih pogojev in upravljanje z redkimi projekti oz. storitvami, ki so predstavljale preveliko tveganje, da bi jih zasebni sektor želel ali zmožal upravljati (Jus 2005, 145).

## **2.2 Razlogi za razvoj javno-zasebnega partnerstva**

Z razvojem sodobne države, industrije in tehnologije so se postopoma širile tudi storitve, ki so jih potrebovali oz. pričakovali državljani. Tako je bila država prisiljena zagotavljati vedno večji obseg in višji standard najrazličnejših storitev za državljane. V 20. stoletju je večinoma potekal trend krepitve države, po katerem je ta zagotavljala državljanom vedno večji obseg storitev. S krepitvijo vloge države so se v 20. stoletju poddržavila tudi mnoga zasebna podjetja, javni sektor pa je nezadržno rasel in se krepil.

Do osemdesetih let prejšnjega stoletja, ko je nastopila svetovna dolžniška kriza, financiranje s strani zasebnega sektorja niti ni bilo potrebno. Javni in zasebni sektor sta bila skupaj z njunimi projekti in storitvami strogo ločena, večje potrebe po združevanju pa niti ni bilo zaznati. Z nastopom dolžniške krize pa so v proračunih držav nastali finančni primanjkljaji, ki so jih morale države zapolniti, če so hotele še naprej zagotavljati enak obseg in kvaliteto storitev. Javni sektor je bil zaradi svojega obsega, projektov in storitev (pre)drag za financiranje. Mnoge razvite države so si posledično želele zmanjšati vlogo države predvsem s procesi deregulacije in privatizacije javnega

sektorja (Čepeljnik 2006, 13). Tako je bila država prisiljena iskati vire financiranja v zasebnem sektorju.

Zaradi zaostrenih razmer na finančnih trgih, vse dražjega javnega sektorja in tehnološkega razvoja se je trend v 80-ih letih prejšnjega stoletja začel obračati v smer zmanjševanja vloge in moči države. Ta je pričela vse manj financirati nove projekte ter izvajati storitve in je prevzela predvsem vlogo regulatorja in nadzornika, financiranje ter izvajanje projektov in storitev pa je postopoma prepustila javnemu sektorju.

Merzelj (2008, 7–8) opisuje, da je takšno sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem pri izvajanju projektov in storitev državi postopoma prineslo vrsto sinergijskih učinkov:

- znižanje proračunskih izdatkov in krčenje javnega sektorja,
- znižanje cen storitev za porabnike in za davkoplachevalce,
- večjo izbiro in konkurenčnost javnih storitev,
- povečanje kakovosti projektov in javnih storitev ter njihovo izkoriščanje z višjo dodano vrednostjo,
- boljšo distribucijo javnih storitev in/ali prenehanje potrebe po koriščenju javnih storitev pri posameznih uporabnikih.

Glavni razlogi za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja so tako v prednostih, ki jih taka oblika sodelovanja prinaša za obe strani:

- za zasebni sektor to predstavlja naložbo z minimalnim tveganjem in zagotovljenimi donosi;
- za javni sektor pa tovrstno sodelovanje predstavlja pozitiven vpliv na državni proračun, saj se s tem zmanjšuje zadolževanje (Merzelj 2008, 8).

### **2.3 Opredelitev javno-zasebnega partnerstva**

Javno-zasebno partnerstvo je razmeroma nova oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Sodobne države so v tej obliki prepoznale velik potencial pri razvoju infrastrukture in projektov. Praksi, ki se je uveljavila v večini sodobnih držav, pa je sledila še pravna ureditev in institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva.

Republika Slovenija je javno-zasebno partnerstvo uredila z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bil sprejet 23. decembra 2006. Evropska komisija je že pred tem pripravila Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu, ki je bila sprejeta že

30. aprila 2004, in v njej pripravila programsko opredelitev javno-zasebnega partnerstva. Države članice Evropske unije se z enotnim opredeljevanjem javno-zasebnega partnerstva v evropskem prostoru niso strinjale in so vztrajale na tem, da to področje vsaka država članica uredi na svoj način. Tako enotne pravne ureditve javno-zasebnega partnerstva v evropskem prostoru ni, avtorji in institucije pa si institut javno-zasebnega partnerstva razlagajo različno. Tudi v pravu Evropske skupnosti javno-zasebno partnerstvo ni opredeljeno, pač pa obstajajo le priporočila in programski dokumenti.

Po mnenju Ferčiča (2005, 6) je potrebno pri opredeljevanju instituta javno-zasebnega partnerstva upoštevati naslednja dejstva:

- javno-zasebno partnerstvo je izšlo iz prakse;
- ne obstaja *numerus clausus*<sup>1</sup> modelov javno-zasebnega partnerstva;
- javno-zasebno partnerstvo se še vedno razvija, zato je širitev vsebine, oblik in modelov pričakovana;
- javno-zasebno partnerstvo je potrebno obravnavati kot »zbirni« pojem, ki zajema različne modele javno-zasebnega partnerstva, ki se med seboj razlikujejo glede na naloge oz. obveznosti, ki jih prevzame zasebni partner, in glede na temelj sodelovanja.

Da se institut javno-zasebnega partnerstva lažje umesti v pravni red, pa je predhodno potrebno natančno poznati tudi definicije preostalih pojmov, ki se pojavljajo v samem javno-zasebnem partnerstvu. Že samo naziv koncepta govori, da gre za sodelovanje med partnerjema, pri čemer eden prihaja iz javnega, drugi pa iz zasebnega sektorja.

## 2.4 Javni sektor

V strokovni literaturi se pogosto naslavlja javni sektor tudi kot javna uprava ali sistem javne uprave. V praksi pa javna uprava bdi nad javnim sektorjem, ki je hkrati pod njenim vodstvom in nadzorom. Glavna naloga javnega sektorja je tako izvrševati oblast, izvajati javne službe in druge javno pomembne dejavnosti v javnem sektorju (Bohinc 2005, 31).

Glavna funkcija javnega sektorja se tako deli na dva poglobljena dela:

---

<sup>1</sup> *Numerus clausus* (lat.) - Načelo zaprtega števila pomeni, da so mogoči le tisti modeli javno-zasebnega partnerstva, kakršne vnaprej določa zakonodaja.

## **1. oblastni del – proces javnega upravljanja**

V okviru oblastnega dela javna uprava odloča o javnih zadevah in z njimi tudi upravlja. Navadno javna uprava ta dela izvaja z izdajanjem splošnih predpisov oz. upravnih aktov, pri čemer nenazadnje skrbi tudi za njihovo dosledno izvajanje.

## **2. storitveni del – izvajanje javnih služb na področju zdravstva, šolstva, kulture itd.**

Storitveni del funkcij javnega sektorja je zagotovljen že z Ustavo Republike Slovenije. Ta v nekaterih členih določa, da mora država zagotavljati izvajanje posameznih dejavnosti oz. urediti njihovo področje izvajanja. Tako je mogoče ugotoviti, da država posamezne dejavnosti zagotavlja preko institucij javnih služb v najširšem možnem pomenu (Ferk in Ferk 2008, 38).

Šmidovnik (v Bohinc 2005, 31) pravi, da po osnovni delitvi javna uprava obsega:

- nevladni del (predsednik Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije, Republiška volilna komisija, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije ...),
- vladni del (vladne službe, ministrstva in organi v sestavi, upravne enote) in
- občinsko upravo (uprave občin in obeh združenj občin, krajevnih skupnosti in drugih ožjih delov občin).

Bohinc (2005, 32) dodaja, da poleg zgornjih osnovnih delov javno upravo sestavljajo tudi osebe javnega prava, ki sestavljajo javni sektor:

- javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb,
- javne agencije,
- skladi socialnega zavarovanja,
- javni skladi,
- zbornice, ki se financirajo iz proračunskih sredstev, in
- samoupravne narodne skupnosti.

Avtorji si glede točne definicije javnega sektorja niso povsem enotni, zato je tudi opredelitev in definicij javnega sektorja več. Bohinc (2005, 33) kot glavne značilnosti javne uprave tako našteva:

- povezanost in podrejenost enot javne uprave,
- financiranje iz državnega oz. občinskih proračunov,
- odločanje po predpisih upravnega prava,
- opravljanje dejavnosti po pravilih stroke,
- zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci.



Enako kot Bohinc tudi Andoljšek in Aristovnik (v Setnikar - Cankar 2005, 29) menita, da opredelitev javnega sektorja v smislu ločitve od zasebnega v teoriji in praksi ni povsem jasna. Po njunem mnenju (2005, 29) bi lahko javni sektor opredelili kot »zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju«. Javni sektor je tako namenjen predvsem izvajanju tistih dejavnosti, ki zadovoljujejo potrebe posameznikov ali skupine posameznikov, katerih potrebe ne morejo biti zadovoljene s tržnimi mehanizmi.

V slovenski strokovni literaturi se pojem javni sektor pogosto uporablja tudi za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero. Najpogosteje se tako pojavlja skupek opredelitev javnega sektorja:

- **organizacijska oz. statusna definicija** (opredeljuje, da v javni sektor spadajo vse osebe javnega prava);
- **javnofinančna definicija** (opredeljuje, da javni sektor vključuje vse subjekte, ki so neposredni ali/in posredni proračunski porabniki);
- **funkcionalna definicija** (opredeljuje, da javni sektor vključuje vse subjekte, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena, vključno z zasebniki s podeljeno koncesijo);
- **ekonomska definicija** (opredeljuje, da javni sektor vključuje vse subjekte, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država ali/in lokalna skupnost);
- **kombinirana (organizacijska in ekonomska) definicija** (opredeljuje, da v javni sektor spadajo vse osebe javnega prava in javna podjetja).

Tako kot strokovnjaki je tudi zakonodaja v Sloveniji glede pojma javna uprava oz. javni sektor neenotna in nedosledna, saj je v vsakem pravnem aktu opredelitev zapisana glede na namen, ki ga je želel zakonodajalec doseči s pripravo pravnega akta. Področje javno-zasebnega partnerstva pa precej vpliva na področje javnih financ, ki je pravno urejeno v Zakonu o javnih financah (Ur. l. RS 79/1999), ki pa opredeljuje, da so javni sektor »neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje«.

## 2.5 Zasebni sektor

Tako kot za javni sektor tudi za zasebnega ni enotne definicije. V literaturi se pojavljajo različne opredelitve zasebnega sektorja, ki so si prav tako različne. Nekateri avtorji svoje opredelitve zasebnega sektorja opirajo na izhodišče oz. dejstvo, da je lastništvo subjekta, ki posluje na trgu, zasebno, medtem ko pri drugem izhodišču izhajajo iz dejstva, da gre predvsem za gospodarske družbe, katerih cilj je večanje dobička.

Bannock s sodelavci (2008, 16) pri svoji opredelitvi zasebnega sektorja izhaja predvsem s področja, kjer se opravlja dejavnost, in tako pravi, da je zasebni sektor »tisti del ekonomije, v katerem v nasprotju z javnim sektorjem ekonomska dejavnost poteka preko zasebnih podjetij«.

Ferk in Ferk (2008, 186) pa izhajata predvsem iz narave delovanja v zasebnem sektorju in tako navajata, da je zasebni sektor

*po naravi svojega delovanja nagnjen k iskanju hitrih, učinkovitih in inovativnih rešitev, pri čemer ne želi biti omejen z zakonsko regulativo ali pretirano zapletenimi birokratskimi postopki, za ureditev katerih se porabi ogromno človeških virov in veliko časa. Zato je za zasebni sektor značilno, da si sicer želi določeno raven pravne varnosti, ne pa pretirane (omejujoče) zakonske ureditve, temveč čim več svobode in maneverskega prostora pri poslovanju.*

Pomembno dejstvo pri opredeljevanju zasebnega sektorja izpostavlja tudi Brejc (1995, 43), ki izpostavlja pojem konkurenčnosti. Tako pravi, da gre pri zasebnem sektorju predvsem za zadovoljevanje potreb posameznih potrošnikov. Po njegovem mnenju je glavno vodilo podjetij iskanje čim večjih dobičkov v zasebno korist, in sicer na način, da se potrošniku ponudi svojo storitev oz. produkt po čim večji vrednosti. Konkurenčnost se tako lahko izraža na dva načina, in sicer preko storitve oz. produkta, ki v očeh potrošnika predstavlja večjo vrednost, ali pa preko konkurenčne šibkosti drugih organizacij (Brejc 1995, 43).

Posebnost javnega sektorja je tudi ta, da pri opravljanju svoje dejavnosti navadno nima konkurence. V zadnjem času pa se predvsem z vpeljavo novih konceptov menedžmenta v javni sektor oz. javno upravo vpeljuje konkurenčnost, pri čemer je zasebni sektor javnemu prav preko javno-zasebnih partnerstev v veliko pomoč.

## 2.6 Pravne osebe

Javno-zasebno partnerstvo pomeni sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. Pravzaprav gre za sodelovanje med dvema pravnima osebama, pri čemer vsaka prihaja iz svojega sektorja.

Trstenjakova (2003, 53) pravno osebo opredeljuje kot statusno obliko, ki ji pravni red zaradi določene značilnosti posredno ali neposredno priznava status pravne osebe. »Pravna oseba per definitionem je umetno, s pravnim aktom ustvarjen pravni subjekt, ki je sposoben biti nosilec pravic in dolžnosti.« (Trstenjak 2004, 53) Gre za pravni subjekt, katerega ustanovitev je možna z določenim pravnim aktom. Pravna oseba se v praksi pojavlja v dveh oblikah:

- kot združenje oz. skupina oseb (korporacija) in
- kot premoženje, ki mu je določen poseben namen (ustanova).

Za ustanovitev pravne osebe so poleg ustanovitvenega akta potrebni še:

- **personalni in/ali stvarni substrat**

Za ustanovitev ali delovanje pravne osebe je nujno potreben personalni ali stvarni substrat. Personalni substrat sestavljajo fizične osebe, ki so lahko člani organizacij, družbeniki, državljani, občani, lahko pa so ustanoviteljice pravne osebe tudi druge pravne osebe (npr. društvo ustanovi drugo ustanovo ali zavod). Stvarni oz. premoženjski substrat pa predstavlja premoženjsko podlago pravne osebe. Pod premoženje pravne osebe spadajo tako denar v gotovini kot tudi nepremičnine, premičnine ali pravice (npr. avtorske pravice ali patentne pravice). Pravna oseba praviloma ob ustanovitvi in za svoje delovanje potrebuje vsaj enega izmed obeh substratov, najpogosteje pa se v praksi pojavlja potreba po obeh, tako personalnem kot tudi stvarnem oz. premoženjskem.

- **namen in dejavnost**

Vsaka pravna oseba mora imeti že ob ustanovitvi določen tudi namen, za katerega se ustanavlja. Namen navadno opredeljuje cilj, zaradi katerega se ustanovi pravno osebo. Prav način, s katerim lastnik pravne osebe želi priti do realizacije ciljev, pa se imenuje dejavnost pravne osebe. Dejavnost je tako le sredstvo, s katero pravna oseba uresničuje svoj namen.

- **organi pravne osebe**

Pravna oseba za svoje delovanje nujno potrebuje določene organe. V teoriji poznamo individualne in kolektivne organe, ki so sestavljeni iz več oseb. Organi pravne osebe so pristojni za izvajanje tako samega poslovanja pravne osebe kot tudi za druge aktivnosti, ki so potrebne za njeno delovanje. Vrste in pristojnosti organov so odvisne od vrste pravne osebe in jih tako delimo na avtonomne organe (»oblikovane od spodaj«) in heteronomne organe (»oblikovane od zgoraj«). Prav tako obstaja delitev organov glede na to, kdo in kdaj se določi organe. Nekateri se ustanovijo že ob ustanovitvi pravne osebe (z ustanovitvenim aktom), drugi pa v kasnejšem času njenega delovanja (s kasnejšimi pravnimi akti).

Delitev glede na vrste pravnih oseb izhaja že iz časov rimskega prava in jo priznava celoten kontinentalni pravni sistem (Trstenjak 2003, 94). Trstenjakova (2003, 95) navaja, da delitev izhaja iz razlikovanja med javnim in zasebnim pravom, pri čemer zasebno pravo temelji na zasebni avtonomiji, »kar pomeni pravico posameznika oziroma zasebnopravnega subjekta, da stopa v pravna razmerja in jih oblikuje po svoji volji«. Javno pravo pa ureja predvsem organizacijo oblastnih organov, njihova medsebojna razmerja in razmerja med njimi in uporabniki (Trstenjak 2003, 96). Posledično delitev na javno in zasebno pravo pomeni tudi razlike v ustanoviteljih, nalogah, morebitnih javnih pooblastilih in vlogi države.

### **2.6.1 Pravne osebe javnega prava**

Pravne osebe javnega prava oz. javne pravne osebe so zelo obsežno obravnavane v teoriji in pogosto navajane v zakonih ter drugih pravnih aktih. Definicij in opredelitev instituta pravne osebe javnega prava je več in so si v nekaterih primerih tudi nasprotujoče.

Pravne osebe javnega prava so navadno opredeljene z ustanovitvenim aktom. Ker gre za javne osebe, je to lahko tudi zakon, drugi oblastni akt (npr. uredba, odlok ipd.) ali akt lokalne skupnosti. Kot ključni kriteriji za opredelitev pravne osebe javnega prava se v teoriji najpogosteje navajajo ustanoviteljstvo, javna dejavnost, javno financiranje in ustanovitveni akt kot javni akt (zakon, zakonski predpis ali drugi akti lokalne skupnosti). Trstenjakova (2003, 100) poudarja, da je temelj javne pravne osebe izvajanje javnih pooblastil, izvajanje javnih nalog, uporaba prisilnih sredstev, obvezno članstvo (če gre za člansko obliko organizacije), obvezen obstoj in vpliv države na upravljanje.

Bohinc (2005, 68) dodaja, da so za opredelitev pravne osebe javnega prava potrebna tudi dodatna merila, kot so javna pooblastila oz. javne naloge, pooblastilo za izvajanje predpisov oz. upravnih aktov, poseben položaj na trgu, posebne oblike nadzora izvršilne in zakonodajne veje oblasti, regulacija pogojev na trgu (cen, standardov, tarif ipd.), javno lastništvo kapitala oz. večine osnovnega kapitala oz. delnic, dolžnost kontrahiranja oz. splošna razpoložljivost oz. dostopnost za vse državljane in upravno predpisani postopki poslovanja oz. dajanje storitev.

V praksi se najpogosteje med pravnimi osebami javnega prava pojavljajo države, federalne enote, občine ali druge oblike lokalne samouprave, zbornice z obveznim članstvom, javni zavodi, javni skladi, izjemoma pa tudi javne ustanove.

V zakonodaji tako ni enotne definicije pravne osebe javnega prava, prav tako tudi ni enotne statusne ureditve oseb javnega prava. Zato številni zakoni že sami vsebujejo splošne določbe o pravni osebi javnega prava in opredeljujejo vrste pravnih oseb javnega prava ali vsaj določajo njihovo odgovornost. Številni posamezni zakoni pa določajo tudi konkretne skupne značilnosti za določeno vrsto pravnih oseb (Trstenjak 2003, 102).

### **2.6.2 Pravne osebe zasebnega prava**

Pravne osebe zasebnega prava so ustanovljene z zasebnopravnim aktom, ki je lahko pogodba o ustanovitvi ali pa tudi statut. Elementi, ki opredeljujejo pravno osebo zasebnega prava, so navadno ravno nasprotni tistim, ki opredeljujejo pravno osebo javnega prava. Hkrati pa lahko tudi pravna oseba zasebnega prava izvaja javna pooblastila (Trstenjak 2003, 125).

Trstenjakova (2003, 125) pravne osebe zasebnega prava deli na tiste, ki temeljijo na združenju oseb, in na tiste pravne osebe zasebnega prava, ki temeljijo na združenju premoženja. Med pravne osebe zasebnega prava, ki temeljijo na podlagi združenja oseb, sodijo navadno korporacije (društva, delniške družbe, družbe z omejeno odgovornostjo ipd.) in družbe societetnega tipa (komanditne družbe, družbe z neomejeno odgovornostjo, družbe civilnega prava), med tiste, ki pa se združujejo na podlagi premoženja, pa uvrščamo ustanove.

## 2.7 Javne službe

Pojem javnih služb je nastal in se razvil v Franciji, prvič pa ga omenjajo že leta 1873. Javne službe so se razvile postopoma z diferenciacijo med upravljavci in ljudstvom. Slednje se je že takrat zavedalo, da lahko upravljavcem naloži vedno večje obveznosti in dolžnosti, izvrševanje katerih pa je bilo na eni strani opravičilo njihovega obstoja, na drugi pa posledica, da so upravljavci vedno bolj pridobivali na pomembnosti in veljavi v družbi (Ferk in Ferk 2008, 26).

Ferk in Ferk (2008, 35) navajata, da so se skozi čas v francoski pravni teoriji postopoma izoblikovala štiri osnovna načela javnih služb, načelo kontinuitete oz. nepretrganega in trajnega izvajanja javnih služb, načelo enakosti državljanov pri uporabi javnih dobrin, načelo prilagajanja razvoju in načelo prioritete.

Danes enotne definicije javnih služb ni, pač pa se vedno bolj uveljavlja izraz »storitev splošnega pomena javne službe«, ki izvira iz prakse Evropske skupnosti. V slovenskem pravnem redu se je uveljavila funkcionalna opredelitev pojma javne službe, za katero je značilno, da javne službe izvajajo tiste dejavnosti, ki se morajo zaradi različnih razlogov izvrševati v javnem interesu pod posebnim režimom (Ferk in Ferk 2008, 35). Slovenski pravni red se je pri tej opredelitvi naslonil na francoskega, saj pri opredelitvi pojma oba izhajata iz narave dejavnosti javnih služb in ne iz oblike njihovega izvajanja dejavnosti. Pri tem gre navadno za dejavnosti, ki jih v okviru tržnih mehanizmov ni mogoče opravljati na trgu, saj ta dejavnost na prostem trgu ne deluje ali pa je država ne želi prepustiti delovanju trga.

Za razliko od prava Evropske skupnosti, ki »storitve splošnega gospodarskega pomena« vključuje kar znotraj »storitev splošnega pomena javne službe«, pa slovenski pravni red javne službe jasno loči na gospodarske javne službe in negospodarske javne službe.

### 2.7.1 Gospodarske javne službe

V slovenskem pravnem redu se za gospodarske javne službe uporablja formalna opredelitev pojma javne službe. Po tej opredelitvi so javne službe tiste dejavnosti, ki so določene z zakonom ali drugim pravnim aktom oz. regulirane kot javne službe. V slovenskem pravnem redu to področje ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS 32/1993).

Ferk in Ferk (2008, 36) navajata, da za gospodarske javne službe tržne zakonitosti ne delujejo, saj:

- ni mogoče zagotoviti zasebnih vlaganj v določeno dejavnost, saj ta ne prinaša hitrih donosov oz. so ti razmeroma majhni;
- ni mogoče zagotoviti oblikovanja primerne tržne cene, predvsem pri dejavnostih, ki so vsaj delno monopolne;
- imajo nekatere dobrine kolektivno naravo;
- gre lahko za dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati;
- imajo prisilno naravo iz razlogov varnosti, higiene, varstva okolja ipd.

Dejavnost gospodarskih javnih služb je navadno povezana z visokimi stroški, velikimi vlaganji v infrastrukturo in nizkimi razpoložljivimi sredstvi. Tako se navadno pri financiranju izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb zelo zaplete, saj njihove dejavnosti ni mogoče delno ali v celoti financirati na trgu. Zato se gospodarske javne službe pogosto financirajo deloma z neposrednimi plačili uporabnikov na trgu, delno iz proračunov, pogosto pa je prisotno tudi navzkrižno financiranje in državne pomoči (Ferk in Ferk 2008, 36–37).

### **2.7.2 Negospodarske javne službe**

Negospodarske javne službe so druga oblika javnih služb in se od gospodarskih razlikujejo predvsem po tem, da njihovo dejavnost predvsem zaradi socialnih razlogov država ne želi prepustiti tržnim razmeram.

Med negospodarske javne službe navadno spadajo dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, zdravstvene oskrbe, otroškega varstva, socialnega varstva, invalidskega varstva ipd. Takšne dejavnosti bi lahko nemoteno delovale tudi na prostem trgu, vendar se lahko zgodi, da bi zaradi (pre)visokih cen storitev mnogim državljanom te ostale nedosegljive. V takšnem primeru bi nedostopnost omenjenih storitev lahko privedla do družbeno nesprejemljivih razmer in hkrati tudi do odmika od načela socialne države (Ferk in Ferk 2008, 37).

Za negospodarske javne službe je značilno tudi to, da ne morejo biti določene glede na vrsto in obseg dejavnosti, kot je to pri gospodarskih javnih službah (Ferk in Ferk 2008, 37). Hkrati je pri tem potrebno opozoriti tudi na dejstvo, da vseh storitev, ki jih navadno izvajajo negospodarske javne službe v okviru svoje dejavnosti, ni smiselno obravnavati kot negospodarsko javno službo. V primeru, da je mogoče nekatere nadstandardne

storitve v okviru zdravstvene oskrbe ali druge dodatne zdravstvene storitve izvajati po načelih prostega trga, je to tudi najbolj smiselno in primerno.

## 2.8 Javni in zasebni interes

Namen javno-zasebnega partnerstva je prav v spodbujanju in rasti projektov, ki so v javnem interesu in državi ter državljanom prinašajo vesplošno korist. Pri tem je pomembno izpostaviti pomen javnega in zasebnega interesa. V primeru javno-zasebnega partnerstva gre navadno za sinergijo med javnim interesom, ki ga v partnerstvu zagovarja in predstavlja javni partner, in zasebnim interesom, ki ga predstavlja zasebni partner. V praksi pa se to pogosto odraža predvsem v spopadu med teorijo javnega interesa o državi blaginje in teorijo konkurenčnosti, ki prevladuje na trgu.

Eden izmed ključnih pojmov v javno-zasebnem partnerstvu je javni interes. Pravne osebe javnega prava so osebe, ki so ustanovljene z namenom, da delujejo v javno korist in težijo k javnemu interesu. Javne službe tako predstavljajo takšne aktivnosti, ki sodijo v javni interes, opredeljuje, ustvarja in nadzira pa jih država s pravnimi predpisi. Javni interes opredeljuje javna potreba, katere posledica je navadno ustanovitev javne službe. Bohinc (2005, 37) navaja, da je javna potreba »nekaj, kar ne zadovoljuje zgolj posameznika, ampak celotno prebivalstvo, je temelj pomena in zaradi svojega pomena in obveznosti prerašča v oblastno funkcijo oziroma javno službo«.

Javni interes se v strokovni literaturi pogosto opisuje kot tisto, kar služi različnim interesom javnosti. Javni interes tako ni konkretno določen, pač pa je presojanje odvisno od konkretnega primera. Tako tudi pravna teorija javni interes pogosto opisuje kot splošno družbeno korist, ki jo področni predpisi opredeljujejo kot tako.

Tudi v primeru javno-zasebnega partnerstva je zakonodajalec javni interes prepoznal kot pomemben element in ga zato v 19. točki 5. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS 127/2006) tudi opredelil. Ta pravi, da je javni interes »z zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom določena splošna korist, ki se ugotovi z odločitvijo iz 11. člena tega zakona«.

Za izvajanje nalog in doseganje ciljev s področja javnega interesa v državi skrbijo različne javne službe. Njihov glavni cilj je v splošnem zagotavljanje infrastrukture, produktov in storitev za uresničevanje države blaginje v najširšem pomenu. Javni



sektor tako skrbi predvsem za zagotavljanje javnih dobrin in storitev, ne pa tudi za ustvarjanje dobičkov oz. njihovo maksimiziranje.

Zasebne interese oz. ekonomske interese v javno-zasebnem partnerstvu predstavlja zasebni partner. Gre za ekonomsko korist, ki jo lahko pridobi s sodelovanjem v partnerstvu. Njihov glavni cilj je ustvarjanje dobička in njegovo maksimiziranje, vse to pa želijo doseči z izvajanjem svoje gospodarske dejavnosti na način, pri katerem je možno povečevati konkurenčno prednost pred ostalimi gospodarskimi subjekti in dejavnost opravljati na čim bolj učinkovit in ekonomičen način.

Prav kombinacija javnega in zasebnega interesa pa se kaže v javno-zasebnem partnerstvu. Zakonodajalec je z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu med drugim želel tudi spodbuditi zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu. Javno-zasebno partnerstvo tako združuje javni in zasebni interes ter teži k maksimiziranju pozitivnih učinkov tako javnega kot zasebnega interesa. S svojo dejavnostjo državi in družbi omogoča skrb za uresničevanje načela države blaginje, hkrati pa se opira tako na bogate menedžerske izkušnje zasebnega sektorja, kot tudi na zagotovljeno uporabo storitev oz. infrastrukture s strani javnega sektorja. Na takšen način opravljanje dejavnosti omogoča tudi rast, dobiček in dolgoročen razvoj zasebnemu sektorju.

## **2.9 Oblike javno-zasebnega partnerstva**

Oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem so zelo različne. Nekatere so obstajale že vrsto let prej, kot se opredeljuje začetek javno-zasebnega partnerstva.

Oblik javno-zasebnega partnerstva, ki se pojavljajo v svetu in strokovni literaturi, je veliko. Evropska komisija je že pred leti nakazala željo po ureditvi in enotni ureditvi javno-zasebnega partnerstva v evropskem prostoru, vendar so nekatere članice Evropske skupnosti tej nameri močno nasprotovale. Evropska komisija je kot odraz nasprotovanja marca 2003 pripravila le smernice za uspešno javno-zasebno partnerstvo (Guidelines for successful public-private partnership), v katerih je opredelila le nekaj najosnovnejših oblik javno-zasebnega partnerstva, pri čemer je izhajala iz dejstva, da enotnih oblik javno-zasebnega partnerstva, ki bi delovala in bila uveljavljena v evropskem prostoru, ni in da prav tako ne obstaja najboljši model ali oblika javno-zasebnega partnerstva.

## **2.9.1 Kriteriji za oblikovanje javno-zasebnega partnerstva**

Za opredelitev oblik in modelov javno-zasebnega partnerstva moramo nujno poznati tudi splošno priznane kriterije, na podlagi katerih ločimo oblike javno-zasebnih partnerstev. Najpogostejši kriteriji, ki vplivajo na delitev modelov oz. oblik javno-zasebnega partnerstva, so lastništvo, upravljanje, financiranje, tveganja in trajnost razmerja.

Strokovna literatura kot najpomembnejši in ključni kriterij navaja tveganja in njihovo delitev med partnerjema. Kriterij tveganja je hkrati tudi najširši pojem in deloma zajema tudi ostale kriterije, saj je od njega odvisen tudi končni uspeh celotnega projekta.

Odločitev javnega sektorja o najprimernejši obliki javno-zasebnega partnerstva je odvisna tako od ekonomskih, institucionalnih in družbeno-socialnih značilnosti države kakor tudi od samih specifičnosti posamezne infrastrukturne dejavnosti (Mrak 1999, 99).

### **2.9.1.1 Lastništvo**

Pojem lastništva je povezan s financiranjem in prevzemom lastništva nad izvedbo projekta, lastništvom pravne osebe, ki izvaja projekt, in/ali rezultati, produkti oz. storitvami projekta, ki jih nudi obstoječa ali celo novoustanovljena pravna oseba.

Tako kot poznamo različne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, poznamo tudi različne oblike udeležbe pri lastništvu v samem partnerstvu. V najosnovnejši delitvi loči Mrak (1999, 97) oblike javno-zasebnih partnerstev na dve skupini:

- V prvo skupino se uvrščajo pogodbe za upravljanje storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, pogodbe o najemu ter klasične koncesijske pogodbe. Vsem štirim oblikam je skupno dejstvo, da lastništvo nad objekti ostane v rokah države oz. javnega sektorja.
- V drugo skupino pa se uvrščajo t. i. BOT oblike financiranja in možne njegove izpeljave. Pri tem je možna tudi prodaja ali privatizacija javnega podjetja, pri čemer je obema oblikama skupno dejstvo, »da se lastništvo nad objektom začasno ali trajno prenese na zasebni sektor, ki je odgovoren tudi za financiranje infrastrukture« (Mrak 1999, 97).

### **2.9.1.2 Upravljanje**

Eden izmed osnovnih namenov javno-zasebnega partnerstva je prav povečanje učinkovitosti poslovanja pravne osebe pri opravljanju javnih storitev. S tem namenom koncept javno-zasebnega partnerstva predvideva tudi vpeljavo menedžerskih izkušenj iz zasebnega sektorja. Zato ni naključje, da je v večini splošno priznanih oblik javno-zasebnega partnerstva upravljanje prav v domeni zasebnega sektorja.

Menedžment ali upravljanje je proces odločanja, načrtovanja, osmišljanja, usmerjanja, razporejanja (alociranja) organizacijskih virov, vodenja ter nadzora in vrednotenja izvajanja različnih aktivnosti. S tega področja ima največ izkušenj prav zasebni sektor, katerega glavni namen je maksimiziranje dobičkov, to pa je mogoče doseči le s povečanjem učinkovitosti poslovanja oz. upravljanja.

Učinkovitejše upravljanje in vzdrževanje objektov s pomočjo zasebnega sektorja je tako eden izmed temeljev javno-zasebnega partnerstva. Tako se v večini splošno priznanih oblikah javno-zasebnega sektorja pojavlja zasebni sektor kot upravljavec infrastrukture oz. menedžer projekta. Izjema pri tem so le pogodbe za opravljanje storitev, po kateri javni sektor obdrži odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturne dejavnosti, razen za zagotavljanje vnaprej dogovorjenega in točno določenega obsega storitev (Mrak 1999, 97).

### **2.9.1.3 Financiranje**

Kriterij kapitalskih investicij v izgradnjo infrastrukture in opravljanje storitev, ki deli oblike javno-zasebnega partnerstva, predvideva podobno kot pri ostalih kriterijih ločitev glede na zagotavljanje javnih sredstev s strani javnega sektorja ali na finančna sredstva, ki so zagotovljena s strani zasebnih vlagateljev.

Projekti, izvedeni v okviru javno-zasebnega partnerstva, se navadno financirajo iz proračunov organov javnega sektorja, z neposrednimi plačili uporabnikov na trgu in pa tudi z navzkrižnim financiranjem in državnimi pomočmi.

Javno-zasebno partnerstvo na eni strani predvideva zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in na drugi tudi financiranje javne gospodarske dejavnosti s strani države. Za obe strani oz. za opravljanje ene izmed gospodarskih dejavnosti pa je potrebna tudi ustanovitev podjetja:

- javno podjetje, kateremu glavna sredstva zagotavlja javni sektor,
- projektno podjetje, kateremu glavna sredstva zagotavljajo ustanovitelji, ki navadno prihajajo iz zasebnega sektorja.

Pri samem financiranju je nujno potrebno ločiti vrsto sredstev, ali gre pri tem za začetni kapital, ki je navadno potreben za nakup opreme oz. izgradnjo infrastrukture, ali gre za sredstva, ki prihajajo z naslova opravljanja storitev.

Pri financiranju je pomembna tudi dinamika izplačil oz. prihodkov izvajalcu. Izvajalec tako lahko v primeru javnonaročniškega razmerja prejema sprotna plačila za opravljena dela s strani javnega sektorja, ali pa v primeru koncesijskega razmerja sam investira v izgradnjo infrastrukture in potem kasneje v koncesijskem obdobju prek upravljanja infrastrukture povrne investicijo. Izvajalec v tem obdobju lahko pridobi sredstva tako s strani države iz koncesijskega razmerja kot tudi iz trženja infrastrukture oz. storitev, pri katerem so neposredni plačniki navadno tudi koristniki storitev in infrastrukture.

#### **2.9.1.4 Tveganja in njihova delitev med partnerjema**

Tveganja so najpomembnejši kriterij za opredelitev javno-zasebnega partnerstva. Ne samo, da tveganja omejujejo izvedbo projektov, pač pa tudi delijo vrste sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem glede na to, kateri izmed njiju prevzame katera tveganja. Tako pri oblikovanju javno-zasebnega partnerstva postaja pomembno vprašanje, kateri izmed partnerjev nosi večino poslovnega tveganja.

Osnovni namen javno-zasebnega partnerstva je maksimiziranje pozitivnih in zmanjšanje negativnih učinkov, ki jih prinašata tako zasebni kot tudi javni sektor. Zato je eden izmed temeljev prav delitev tveganj med obema partnerjema.

Eurostat, ki v evropskem prostoru pripravlja smernice in priporočila za javno-zasebno partnerstvo, je tveganja opredelil v posebnem dokumentu (Eurostat 2004, 9), v katerem omenja tri vrste tveganj:

- tveganje gradnje,
- tveganje dostopnosti oz. razpoložljivosti in
- tveganje povpraševanja.

Pri tem Eurostat določa tudi, da mora zasebni partner nositi večino tveganja gradnje in večino tveganja dostopnosti ali tveganja povpraševanja.

Ferk in Ferk (2008, 194) pri tveganjih navajata 3 večje sklope:

1. identifikacija tveganj,
2. alokacija tveganj in
3. upravljanje tveganj.

Identifikacija tveganj je najpomembnejši sklop pri tveganjih, saj se v praksi pri tem najpogosteje pojavljajo težave. Identifikacija tveganj zajema popis in natančno opredelitev vseh tveganj, ki se lahko pojavijo pri posameznem projektu. Ferk in Ferk (2008, 195) delita tveganja na:

- splošna tveganja in
- specifična tveganja.

Splošna tveganja so neodvisna tveganja in so značilna za vse projekte. Pri tem je potrebno poudariti, da partnerja na ta tveganja navadno nimata vpliva. Ferk in Ferk (2008, 195–196) med splošna tveganja prištevata:

- politična tveganja

Politična tveganja zajemajo vrsto različnih tveganj, ki se nanašajo na splošno politično stanje v državi. V ta sklop tveganj lahko spadajo vsa tveganja, ki se nanašajo na politične odločitve, politični sistem posamezne države in ponazarjajo samo tveganje sprejema političnih odločitev. Tako v ta sklop uvrščamo tudi tveganja, povezana z npr. varnostnim stanjem države, fiskalno in davčno politiko in podobno (Ferk in Ferk 2008, 195).

- ekonomska tveganja

Ekonomska tveganja zajemajo vsa tveganja, ki so povezana s financiranjem projekta ali pa s stroškovno politiko in oceno projekta. Ferk in Ferk (2008, 196) v ta sklop uvrščata tveganja, ki se nanašajo na makroekonomski položaj države, valutna tveganja, tveganja spremembe obrestnih mer, tveganja podražitve ključnih surovin, delovne sile, tveganja stroškov financiranja in podobno.

- tveganja spremembe zakonodaje

V javno-zasebnem partnerstvu sodeluje tudi javni partner, ki ga k poslovanju zavezuje in omejuje zakonodaja. Zato je uspešnost partnerstva precej odvisna tudi od stabilnosti in predvidljivosti pravnega sistema. Ferk in Ferk (2008, 196) med tovrstna tveganja uvrščata tveganja, povezana s spremembo zakonodaje tako na področju pravic kot tudi dolžnosti. V ta sklop se uvrščajo spremembe zakonodaje na lokalni, nacionalni in na ravni skupnosti.

- tveganja nepredvidljivih zunanjih okoliščin

V sklop nepredvidljivih zunanjih okoliščin spadajo predvsem tveganja, ki se nanašajo na delovanje narave in drugih zunanjih dejavnikov, ki vplivajo na razvoj projekta, npr. delovne nesreče, naravne nesreče in podobno (Ferk in Ferk 2008, 196).

Specifična tveganja pa se močno razlikujejo glede na vrsto in naravo projekta. Pri identifikaciji specifičnih tveganj je potrebno izhajati iz same vsebine konkretnega partnerstva. Ferk in Ferk (2008, 196) specifična tveganja delita glede na faze razvoja partnerstva na:

1. tveganje načrtovanja,
2. tveganje projektiranja,
3. tveganje financiranja,
4. tveganje pridobitve potrebnih dovoljenj,
5. tveganje izvedbe oziroma gradnje,
6. tveganje dostopnosti oziroma razpoložljivosti,
7. tveganje upravljanja,
8. tveganje izrabe zmogljivosti,
9. tveganje finančne stabilnosti zasebnega partnerja.

Alokacija tveganj je ena izmed bistvenih lastnosti javno-zasebnega partnerstva, saj temelj za uspešno partnerstvo leži v tem, da se tveganja po načelu gospodarnosti in uravnoteženosti porazdelijo med partnerja tako, da vsak od njiju prevzame tista tveganja, ki vodijo k optimalnemu in uravnoteženemu javno-zasebnemu partnerstvu (Ferk in Ferk 2008, 194).

Aktivnosti, ki spadajo k upravljanju tveganj, se pričnejo izvajati po sklenjenem dogovoru oz. po podpisu pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Oba partnerja morata v skladu z veljavno zakonodajo redno izvajati ukrepe upravljanja tveganj, ki so potrebni in primerni glede na vrsto in obseg poslov, ki jih podjetje opravlja.

#### **2.9.1.5 Trajanja razmerja**

Trajanje javno-zasebnega partnerstva je odvisno od narave predmeta projekta. Javni in zasebni partner najpogosteje skleneta razmerje za določen čas, navadno za dobo od enega pa vse do tridesetih let. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem je lahko tudi trajne narave, saj nekatere oblike javno-zasebnega partnerstva predvidevajo tudi delno ali popolno prodajo oz. privatizacijo javnega podjetja. V takšnem primeru javno podjetje trajno preide v zasebno last. Dobro trajanja javno-zasebnega partnerstva lahko oba vpletena partnerja tudi podaljšata, novo dobo trajanja razmerja pa opredelita v skupnem aktu oz. pogodbi.

Trajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva določita oba partnerja skupaj v soglasju, na način, ki omogoča, da se izvajalcu omogočijo čim boljši delovni pogoji.

Mednje spadajo čim večja stabilnost in varnost naložbe, možnost učinkovitega in varnega nadziranja naložbe, povrnitev vloženih sredstev v partnerstvo v času sklenjenega razmerja glede na naravo predmeta partnerstva, možnost dosega normalnega tržnega donosa. Kljub pogojem mora izvajalec hkrati še vedno ohraniti, prevzeti in upravljati infrastrukturo oz. opravljati dejavnost, ki je predmet partnerstva, odvisno od narave razmerja pa prevzeti tudi del poslovnega tveganja (Lanišnik 2009, 18).

### **2.9.2 Pregled temeljnih oblik javno-zasebnega partnerstva**

Strokovna literatura različno opredeljuje oblike oz. modele javno-zasebnega partnerstva. Enotne definicije javno-zasebnega partnerstva ni, prav tako tudi ni enotne delitve oblik partnerstva. V praksi so posamezni projekti javno-zasebnega partnerstva pogosto hibridi oz. mešanica različnih modelov in jih je zato pogosto težko razvrstiti v katero izmed osnovnih in splošno priznanih oblik.

Prav zaradi različnega pojmovanja javno-zasebnega partnerstva se je to v vsaki državi razvijalo ločeno od primerov sodelovanja v praksi. Oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kakršne poznamo danes, so se tako oblikovale na podlagi uspešnih primerov sodelovanja v praksi, vsem pa je skupno iskanje čim boljšega zadovoljevanja potreb tako javnega kot tudi zasebnega sektorja. Odločitev posameznih držav za opredelitev lastnih oblik javno-zasebnega partnerstva temelji na osnovnih ekonomskih, institucionalnih in socialnih značilnostih posamezne države. Zaradi velikih razlik pri percepciji in opredelitvah javno-zasebnega partnerstva se tako tudi države Evropske skupnosti niso strinjale o enotni opredelitvi javno-zasebnega partnerstva.

Mrak (1999, 97) kot osnovno delitev oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem navaja delitev glede na lastništvo infrastrukture oz. lastništvo predmeta razmerja. Tako v prvo skupino uvršča oblike javno-zasebnega partnerstva, katerim je skupno, da lastništvo predmeta razmerja ostane v rokah javnega sektorja. V to skupino uvršča pogodbe za opravljanje storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, pogodbe o najemu in klasične koncesijske pogodbe. Druga skupina pa zajema oblike sodelovanja, katerim je skupna lastnost začasen ali trajen prenos lastništva predmeta razmerja v roke zasebnega partnerja. V to skupino Mrak (1999, 97) uvršča t. i. BOT obliko projektnega financiranja ter delno ali popolno prodajo oz. privatizacijo javnega podjetja.

Ferk in Ferk (2008, 254) oblike javno-zasebnega partnerstva oz. pogodbe o sklenitvi sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem ločujeta v dve širši skupini na podlagi

prenosa poslovnega tveganja iz sfere javnega sektorja v sfero zasebnega sektorja. Tako se po njunem mnenju na eno stran uvrščajo klasične pogodbe o izvajanju storitev, ki se praviloma sklepajo na podlagi javnih naročil in pri katerih večino tveganja investicij, vzdrževanja, upravljanja in financiranja nosi javni sektor, medtem ko zasebni sektor samo skladno z javnim naročilom izvede zahtevano storitev in za njo prejme ustrezno plačilo. Na drugo stran pa se uvrščajo oblike sodelovanja, po katerih javni sektor prenese pomemben delež odgovornosti in tveganja na zasebnega partnerja (Ferk in Ferk 2008, 254).

### **2.9.2.1 Pogodbe za opravljanje storitev**

Pogodba za opravljanje storitev predstavlja eno najpreprostejših oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Po tej obliki sodelovanja javni sektor obdrži celotno odgovornost tako za vodenje in upravljanje kot tudi za zagotavljanje finančnih sredstev, potrebnih za investicije. Javni sektor po tej pogodbi v celoti prevzame tudi vsa tveganja, povezana s poslovanjem in investicijami, medtem ko zasebni sektor izvaja, odgovarja in prevzema tveganja le za izvedbo omejenega, točno določenega obsega vnaprej dogovorjenih storitev (Mrak 1999, 97).

Partnerja tovrstno pogodbo navadno skleneta na podlagi javnega naročila za dobo od enega do dveh let, precej pogosta praksa pa je tudi obnova oz. podaljšanje pogodb.

Po tovrstnih pogodbah javni sektor prenese določeno storitev v izvajanje ali zagotavljanje dobrin na zasebni sektor. Navadno gre za storitve, kakršne so npr. vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna popravila, čiščenje, zagotavljanje telekomunikacijskih storitev ipd. Sklenitev tovrstne pogodbe je za javni sektor posebej primerna v primeru, ko so stroški izvedbe v lastni organizaciji previsoki, ali v primeru, ko javni sektor ne razpolaga z zadostnimi in dovolj kompetentnimi kadrovskimi viri.

### **2.9.2.2 Pogodbe za vodenje in upravljanje**

S pogodbo za vodenje in upravljanje javni sektor preloži odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukture na zasebni sektor, pri čemer pa javni sektor še naprej ostaja lastnik infrastrukture. To daje zasebnemu sektorju precej veliko avtonomijo in svobodo pri sprejemanju odločitev o vodenju in upravljanju infrastrukture, saj mu pri tem ni potrebno prevzeti komercialnih tveganj. Javni sektor tako še vedno ostaja odgovoren za zagotavljanje sredstev za investicije in delovanje ter je še vedno odgovoren za zagotavljanje kvalitete in količine storitev, ki jih omogoča infrastruktura.



Po tovrstnih pogodbah zasebni sektor oz. izvajalec pogodbe za vodenje in upravljanje prejema plačilo glede na fizične parametre oz. na merljive rezultate, kot so npr. izboljšana učinkovitost proizvodnje (Mrak 1999, 98). Sredstva, ki so zagotovljena za plačilo izvajalca, so navadno zagotovljena iz proračuna javnega sektorja, prav tako pa se prihodki in dobiček iz opravljenih storitev vračajo nazaj v proračun.

Pogodbe za vodenje in upravljanje se običajno sklenejo za dobo od 3 do 5 let in so pogosto začetek intenzivnejšega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Javni partner se navadno za takšno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem odloči, ko želi v javnem podjetju ustvariti poslovno učinkovitost ter v upravljanje vpeljati t. i. podjetniškega duha (Mrak 1999, 98).

S sklenitvami omenjenih pogodb javni partner vpelje bogate managerske izkušnje zasebnega partnerja, saj je slednjega država pooblastila za upravljanje in izvajanje javne službe oz. za upravljanje in vzdrževanje javne infrastrukture. Javni sektor tako najema zasebnika za izvajanje managerske funkcije v javnem podjetju.

### **2.9.2.3 Pogodbe za najem oz. leasing pogodbe**

Pogodbe o najemu oz. leasing pogodbe omogočajo zasebnemu sektorju najem infrastrukture, ki je v lasti javnega sektorja. Zasebni partner oz. zasebno podjetje je po tej vrsti pogodb odgovorno za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja infrastrukturnih objektov. Kljub opravljanju poslovanja zasebnega partnerja pa javni partner še vedno ostaja lastnik infrastrukture in je dolgoročno tudi odgovoren za njen razvoj in amortizacijo.

Javni partner mora tako po pogodbi za najem še vedno zagotoviti finančna sredstva, ki so potrebna za nove investicije in tekoče vzdrževanje infrastrukture, medtem ko zasebni partner iz prihodkov krije le stroške tekočega poslovanja (Mrak 1999, 98). Javni partner zasebnemu zaračunava stroške najema (t. i. lease fee), preostanek prihodka pa zasebni partner porabi za stroške tekočega poslovanja ali pa realizira dobiček. Zasebni partner si tako prizadeva pridobiti čim več prihodkov, kar pa lahko realizira z učinkovitejšim in uspešnejšim poslovanjem. Takšna oblika javno-zasebnega partnerstva omogoča večjo učinkovitost in izrabo infrastrukturne dejavnosti (Mrak 1999, 98).

Čas trajanja pogodbe za najem oz. leasing pogodbe je navadno med 5 in 10 let, včasih pa so pogodbe lahko sklenjene tudi za obdobje do 15 let ali več.

V praksi pa se pogodbe za najem uporabljajo vedno manj. Eden večjih problemov omenjene oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem se pojavi pri zagotavljanju storitev in določanju tržne cene storitev, saj zasebni partner pogosto pozablja na kvaliteto izvedbe storitev ali pa s samo infrastrukturo in pripadajočo opremo ne ravna v duhu dobrega gospodarja.

Javni partner tako po pogodbi o najemu prevzame tveganja obnove in novih investicij v infrastrukturo ter cenovna tveganja, zasebni partner pa prevzame tržna tveganja in tista tveganja, ki nastanejo oz. so povezana s samim poslovanjem. Takšna delitev tveganj v praksi pogosto pripelje do težav z investicijskimi odločitvami, ki niso usklajena s cenovno oz. prihodkovno platjo projekta. Zaradi omenjenih prednosti in slabosti oblike sodelovanja je ta oblika najprimernejša za infrastrukturne dejavnosti, ki ne potrebujejo večjega investiranja v obnovo ali izgradnjo infrastrukture, pač pa potrebujejo le učinkovitejše poslovanje in upravljanje infrastrukturnega objekta.

#### **2.9.2.4 Koncesijske pogodbe oz. koncesije**

Naslednja oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je koncesija, pri kateri je podlaga za opravljanje storitev koncesijska pogodba. S sklenitvijo omenjene pogodbe postane zasebni partner oz. koncesionar v celoti odgovoren za zagotavljanje določenih infrastrukturnih storitev.

Zasebni partner v skladu s koncesijsko pogodbo prevzame celotno finančno tveganje in je odgovoren tako za upravljanje, vodenje, tekoče vzdrževanje kot tudi za investicije v novo infrastrukturo in opremo. Osnovna sredstva oz. lastništvo nad infrastrukturo po koncesijski pogodbi še vedno ostane v rokah javnega partnerja, zasebni partner pa v času trajanja koncesijske pogodbe pridobi izključno pravico do razpolaganja z osnovnimi sredstvi oz. infrastrukturo.

Čas trajanja koncesijske pogodbe je odvisen od velikosti projekta in od velikosti dodatnega investiranja ter časa, ki je potreben za povrnitev vloženih sredstev investicije (Mrak 1999, 98). Koncesijske pogodbe pa so navadno sklenjene za obdobje od 20 do 30 let.

Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na podlagi koncesijske pogodbe odpravlja eno največjih težav javno-zasebnega partnerstva, ki se pojavlja pri pogodbah za najem oz. leasing pogodbah. Glavna prednost koncesijskih pogodb je kombinacija odgovornosti za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta in odgovornosti za investiranje (Mrak 1999, 98). Obe vrsti odgovornosti in vsa povezana tveganja v celoti

prevzame zasebni partner. Na ta način se zagotovi kakovostnejše odločitve o vlaganjih v nove investicije, saj bo njihova realizacija neposredno vplivala na uspešnost poslovanja koncesionarja.

#### **2.9.2.5 BOT oblika projektnega financiranja**

BOT oblika projektnega financiranja je ena najnovejših in hkrati tudi najpogostejša oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Od konca druge svetovne vojne pa vse do začetka osemdesetih let dvajsetega stoletja so države infrastrukturne objekte večinoma financirale iz proračunskih sredstev s podporo zadolževanja države v tujini. Ob nastopu dolžniške krize v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je tovrstno financiranje postajalo vedno bolj nevzdržno za javne finance, zato so države na različne načine iskale druge vire financiranja za gradnjo javne infrastrukture.

BOT oblika projektnega financiranja v sodobnem svetu predstavlja več izpeljank oz. podoblik in je hkrati tudi ena najpogostejših oblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. BOT oblika se je razvila predvsem iz potreb po javni infrastrukturi, katere financiranja pa država ni mogla več zagotavljati iz proračuna. Takšne oblike financiranja se v svetu uporabljajo predvsem za gradnjo novih infrastrukturnih objektov, za financiranje katerih so potrebna velika investicijska sredstva.

Mrak (1999, 100) je to obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, temelječo na koncesijskem tipu pogodbe, opisal kot »posebno obliko projektnega financiranja, v kateri najboljši ponudnik dobi od države gostiteljice oziroma njene pristojne institucije koncesijo za gradnjo in financiranje infrastrukturnega objekta ter za njegovo upravljanje v določenem časovnem obdobju«.

Ferk in Ferk (2008, 258) opisujeta BOT oblike in izpeljanke kot modele, ki se

*uporabljajo predvsem za projekte javno-zasebnega partnerstva, v katerih gre za tako imenovane greenfield naložbe<sup>2</sup>, oziroma večje infrastrukturne projekte, predmet katerih je gradnja nove javne infrastrukture ali obsežnejša obnova obstoječe javne infrastrukture, pri čemer se bo zgrajena ali obnovljena javna infrastruktura uporabljala za izvajanje javnih služb.*

---

<sup>2</sup> Greenfield naložbo se opredeljuje kot naložbo v ustanovitev novega podjetja na tujem. Podjetje se odloči za nakup ali dolgoročni najem zemljišča v tujini, kjer zaradi ugodnejših razmer zgradi proizvodne zmogljivosti.

Javni partner navadno zagotovi zemljišče, ki je primerno za izvedbo investicije, medtem ko sta izvedba in financiranje prepuščena zasebnemu partnerju (Ferk in Ferk 2008, 258).

BOT oblike oz. izpeljanke se ločijo glede na vsebino oz. predmet projekta, razdelitev tveganj in glede na čas prenosa oz. neprenosa lastninske pravice. Najpogosteje se v praksi pojavljajo osnovne različice, ki so odvisne od narave konkretnega projekta: BOT (*build-operate-transfer*), BT (*build-transfer*), BTO (*build-transfer-operate*), BOO (*build-own-operate*), BOR (*build-operate-renewal*), BRT oziroma BLT (*build-rent (lease)-transfer*), BLOT (*build-lease-operate-transfer*), BOOT (*build-own-operate-transfer*), ROT (*rehabilitate-operate-transfer*), ROO (*rehabilitate-own-operate*), DBOT (*design-build-operate-transfer*), DBTO (*design-build-transfer-operate*), DBOO (*design-build-own-operate*), DBFO (*design-build-finance-operate*) in DCMF (*design-construct-manage-finance*). Vsem oblikam je skupna lastnost, da zasebni partner sam nosi stroške izgradnje in s tem prevzame tveganje financiranja in odplačevanja dolga. Pomembna ločnica izpeljank BOT oblike financiranja pa je vidna v prenosu lastniške pravice nad infrastrukturo na javnega partnerja.

Ferk in Ferk (2008, 259) ločita BOT oblike financiranja na dva poglavitna dela:

- BOT in sorodni modeli financiranja in
- BOO in sorodni modeli financiranja.

Razlika med obema skupinama modelov je v nosilcu lastninske pravice. Model BOT in njemu sorodni modeli predvidevajo prenos lastninske pravice na zgrajeni infrastrukturi na javnega partnerja, medtem ko po modelu BOO in njemu sorodnimi modeli zgrajeni objekti ostanejo v lastništvu zasebnega partnerja. Kratica BOT se v strokovni literaturi najpogosteje navaja kot skupno ime za vse naštetih modele financiranja. Uporaba modelov in njihovih različic je odvisna od posamezne države in vsebine posameznih projektov.

Tabela 2.1: Seznam BOT modelov financiranja in njihovi kratki opisi

<b>Oblika</b>	<b>Značilnosti</b>
<b>BOT</b> (angl. Build – Operate – Transfer) izgradi – upravljaj – prenesi	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt in je za določen čas tudi njegov lastnik. Po preteku obdobja, določenega v pogodbi, postane lastnik država.
<b>BTO</b> (angl. Build – Transfer – Operate) izgradi – prenesi – upravljaj	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt, lastnina po izgradnji preide na državo. Zasebni partner pa v času, določenem v pogodbi, upravlja objekt.

<b>BOOT</b> (angl. Build – Own – Operate – Transfer) izgradi – bodi lastnik – upravljaj – prenesi	Zasebni partner za določeno obdobje dobi v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobrino, dobi pa tudi pravico, da svojo storitev zaračunava uporabnikom. Po pretečenem času se lastništvo prenese na javni sektor.
<b>BROT</b> (angl. Build – Rehabilitate – Own – Transfer) izgradi – najemi – upravljaj – prenesi	Zasebni partner zgradi infrastrukturni objekt, lastnik objekta pa postane država. Zasebni partner objekt najame od države, ga upravlja ter ga ob koncu pogodbe prenese na državo.
<b>ROT</b> (angl. Refurbish/ Rehabilitate – Operate – Transfer) obnovi – upravljaj – prenesi	Zasebni partner obnovi objekt. V pogodbenem času to infrastrukturo upravlja in je tudi njen lastnik, po preteku pogodbe pa se lastništvo prenese na državo.
<b>DBO</b> (angl. Develop – Build – Operate) razvij – izgradi – upravljaj	Ta izvedenka je primerna za zagotavljanje tistih javnih dobrin, za katere infrastruktura še ne obstaja in se zagotavljajo prvič. Zasebni partner to infrastrukturo razvije in zgradi. Po zaključeni gradnji jo zakupi na dolgi rok in z njo upravlja, po preteku pa preda državi.
<b>BOO</b> (angl. Build – Own – Operate) izgradi – bodi lastnik – upravljaj	Zasebni partner zgradi objekt. Lastništvo se po preteku pogodbe ne prenese na državo. Država ima možnost sredstva odkupiti.
<b>MOO</b> (angl. Modernize – Own – Operate) prenovi – bodi lastnik – upravljaj	Zasebnemu partnerju infrastrukture ni potrebno zgraditi, jo samo obnovi, jo upravlja in je njen lastnik tudi po preteku pogodbe.

Vir: Yescombe (2002, 10).

V tuji praksi se pogosto pojavlja, da se javni partner po načelu »take or pay« vnaprej zaveže, da bo plačal določeno količino storitev. S privolitvijo v takšen način plačila tudi javni partner nase prevzame tveganje načrtovanja bodočih potreb po storitvah in s tem prevzame tudi del poslovnega tveganja projekta (Ferk in Ferk 2008, 259).

Pogodbe tipa BOT se navadno v praksi sklepajo za obdobje od 15 do 20 let, prav tako pa se tudi tukaj navadno natančno časovno obdobje določi na podlagi ekonomske analize, ki pokaže, v kolikšnem času se bodo vložena sredstva povrnila zasebnemu partnerju.

### **2.9.2.6 Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner oz. delna privatizacija**

Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner, navadno na novo ustanovita oba partnerja – javni in zasebni. Takšne statusne oblike se partnerja poslužujeta predvsem v primerih, ko javni partner želi obdržati okrepljen nadzor nad izvajanjem javne službe, ki jo bo izvajala na novo ustanovljena gospodarska služba (Ferk in Ferk 2008, 263).

Takšna statusna oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja je še posebej primerna za opravljanje storitev oz. dejavnosti, ki so za širšo družbo preveč pomembne, da bi jih lahko v celoti prepustili zasebnemu sektorju in tržnim mehanizmom. Navadno v ta sklop dejavnosti uvrščamo bolnišnice, zapore, pa tudi transport strateškega pomena in ravnanje z odpadki.

Poslovna tveganja v gospodarski družbi, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner, se tako kot lastniški delež gospodarske družbe delita med oba partnerja. Obseg poslovnih tveganj se tako deli glede na višino poslovnih deležev, ki jih imata partnerja v omenjeni gospodarski družbi (Ferk in Ferk 2008, 263–264).

Gospodarsko družbo, v kateri imata deleže zasebni in javni partner, se navadno ustanovi za daljše obdobje. Namen prenosa financiranja, upravljanja in s tem povezanih tveganj na zasebnega partnerja je tudi zagotoviti dolgoročno in stabilno upravljanje javne službe. Tako se navadno za takšno obliko sodelovanja javni in zasebni sektor dogovorita za obdobje od 15 do 30 let, izjemoma pa tudi več.

Nekateri avtorji takšno obliko javno-zasebnega partnerstva imenujejo tudi delna privatizacija, pogosto pa se v praksi izkaže le kot korak k popolni privatizaciji.

### **2.9.2.7 Prodaja oz. popolna privatizacija**

Prodaja oz. popolna privatizacija se v literaturi pogosto navaja kot skrajna oblika javno-zasebnega partnerstva. Takšna statusna oblika predvideva prenos lastništva nad javnim podjetjem ali javno infrastrukturo s strani javnega sektorja v roke zasebnega. Država tako dokončno izgubi lastninsko pravico in pravico nad upravljanjem ter usmerjanjem gospodarske družbe.

Popolna privatizacija gospodarske družbe v lasti javnega sektorja se je v praksi pogosto nadaljevala v smeri, da je država kasneje novemu zasebnemu lastniku podelila koncesijo za opravljanje javne službe ali gospodarske dejavnosti, katero je prej upravljala in vodila sama. S takšno obliko sodelovanja pa sta oba partnerja že prešla v

novo obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Zaradi tega razloga se v strokovni literaturi prodaje oz. popolne privatizacije javnih služb oz. javne infrastrukture pogosto ne uvršča med statusne oblike javno-zasebnega partnerstva.

Privatizacija kot statusna oblika javno-zasebnega partnerstva je bila značilna predvsem ob nastopu dolžniške krize v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so države želele z odprodajo premoženja v obliki infrastrukturnih objektov in gospodarskih družb vsaj začasno napolniti izpraznjene proračune in poplačati kredite do tujine.

#### **2.9.2.8 Primerjava med posameznimi oblikami**

V prejšnjem poglavju so navedene le oblike, ki se v strokovni literaturi najpogosteje pojavljajo in so jih tako strokovnjaki kot tudi Evropska komisija v smernicah za uspešno javno-zasebno partnerstvo (Guidelines for successful public-private partnership) uvrstili med splošno priznane oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Odelovitch in Ringskog (v Mrak 1999, 99) sta vse oblike javno-zasebnega partnerstva razvrstila glede na lastnosti, ki so jim skupne, hkrati pa se glede na njihovo prisotnost, intenzivnost in moč ločijo tudi:

- stopnja vključenosti zasebnega sektorja v projekte,
- porazdelitev tveganj,
- avtonomija in odgovornost zasebnega sektorja,
- obseg kapitala,
- trajanje pogodbe in
- pogodbeno razmerje s potrošniki.

Kakšen model ali način sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je za posamezno državo najprimernejši, pa je odvisno tako od same narave posameznega projekta kot tudi ekonomskih, institucionalnih in družbeno-socialnih značilnosti države, v kateri se bo projekt javno-zasebnega partnerstva izvajal.

Temeljne značilnosti in primerljive lastnosti med naštetimi oblikami javno-zasebnega partnerstva:

Tabela 2.2: Povzetek oblik javno-zasebnega partnerstva s ključnimi značilnostmi

Oblika javno-zasebnega partnerstva	Trajanje razmerja	Način in vir financiranja	Vsebina razmerja	Primeri iz prakse
Pogodbe za opravljanje storitev	kratkoročno (od 1 do 3 let)	plačilo za opravljene storitve s strani javnega partnerja	vsebina (kakovost) storitve je podrobno opredeljena	storitve čiščenja, različne oblike vzdrževalnih pogodb, storitve varovanja, receptorske storitve
Pogodbe za vodenje in upravljanje	srednjeročno (od 3 do 8 let)	plačilo za opravljeno upravljanje s strani javnega partnerja, ki lahko vključuje poseben način nagrajevanja za uspešno upravljanje	vsebina (obseg) upravljanja je podrobno opredeljena	upravljanje že zgrajene javne infrastrukture (oskrba z vodo, kanalizacija, čistilna naprava itd.)
Pogodbe za najem oz. leasing pogodbe	dolgoročno (od 8 do 15 let)	plačila zasebnemu partnerju s strani uporabnikov javne storitve, plačilo najemnine s strani zasebnega partnerja javnemu	pogodba opredeljuje upravljanje, vzdrževanje, lahko manjše investicije v infrastrukturo, ki je dana v najem, in vsebino javne službe, ki jo mora najemnik zagotavljati	letališča, pristanišča



Koncesijske pogodbe oz. koncesije	dolgoročno (od 15 do 30 let, izjemoma pa tudi več)	neposredna plačila uporabnikov storitve koncesionarju; koncesionar praviloma plača koncesnino koncedentu	projektiranje (če je dogovorjeno), gradnja, upravljanje, vzdrževanje in zagotavljanje izvajanja javne službe	novogradnje: letališča, pristanišča, mostovi, avtoceste
BOT oblike projektne financiranja	dolgoročno (od 15 do 30 let)	javni partner zagotavlja financiranje na podlagi opravljene storitve po enoti	projektiranje (če je dogovorjeno), gradnja, upravljanje, vzdrževanje, lahko vključuje zagotavljanje izvajanja javne službe ali zagotovitev ustrezne infrastrukture, s katero se bo izvajala javna služba (izvajanje javne službe pa zagotovi javni partner)	bolnišnice, domovi upokojujencev, vrtci, šole
Prodaja oz. popolna privatizacija	dolgoročno (od 15 do 30 let)	pogosto se uporabi način financiranja kot pri koncesijah storitev	vsebina razmerja je opredeljena z aktom o ustanovitvi (na primer družbeno pogodbo)	področje ravnanja z odpadki, bolnišnice, zapori

Vir: povzeto po Ferk in Ferk (2008, 264–265) in Mrak (1999, 97–99).

### **3 INSTITUCIONALIZACIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA**

#### **3.1 Opredelitev pojma institucionalizacija**

Izraz »institucionalizacija« se najpogosteje uporablja v družboslovju, pri čemer se ta nanaša na sam postopek vključitve nečesa (npr. koncepta, družbene vloge, posebne vrednosti ali načina vedenja) znotraj organizacije, družbenega sistema ali družbe kot celote.

Huntington, Patterson in Copeland (v Petelin 2005, 21) institucionalizacijo opredeljujejo kot proces, v katerem organizacije »iščejo in pridobivajo ustrezno notranje okolje, se skozi čas razvijajo, rastejo, njihova struktura postaja vse kompleksnejša, razvijajo svoje lastne vrednote, svoja lastna pravila, razvijajo sebi lastne postopke sprejemanja odločitev, pridobivajo na stabilnosti in predvidljivosti«.

Vzporedno se v okviru procesa institucionalizacije oblikuje tudi sama organizacijska kultura, ki se razvija skozi celoten čas obstoja in delovanja organizacije. Tako rezultat institucionalizacije nikoli ni vnaprej povsem znan in določen ter je tako v vsaki organizaciji specifičen in edinstven.

Izraz »institucionalizacija« se pojavlja tudi v politologiji in se uporablja predvsem za ustvarjanje ali organizacijo vladnih ustanov, še zlasti za organe, pristojne za nadzor in izvajanje politik. Slednja opredelitev predstavlja tudi pomembno izhodišče za institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva kot instituta modernih držav.

#### **3.2 Institucionalizacija kot družbeno-politični pojav v Evropi**

Razmah institucionalizacije je Evropa doživela že v času industrijske revolucije, ko so poleg mnogih tehnoloških novosti države doživljale tudi razvoj in širitev vloge vladnih struktur v družbi, še posebej na področjih, ki so prej veljala kot sfera zasebnega. Institucionalizacija se danes kaže kot pomemben del procesa modernizacije evropskih držav, ki so takrat s pomočjo na novo ustanovljenih institucij in uradov močno razširile dejavnosti in okrepile vladne strukture.

Javne in civilnodružbene organizacije so si tako v obdobju po industrijski revoluciji z institucionalizacijo postopoma pridobile primat, moč, pa tudi premoženje iz opravljanja svojih storitev. Hkrati se je v posameznih državah začela krepiti tudi nacionalna zavest in gospodarska dejavnost. S hitro rastjo gospodarstva se je poleg vladnih struktur krepil tudi zasebni sektor, pri katerem pa so se med posamezniki že pričeli pojavljati prvi zametki neenakosti. Hitra rast gospodarske dejavnosti in industrializacija sta na eni strani povzročala vse več brezposelnih, revnih in obubožanih, na drugi strani pa so se krepili moč, ugled in vzvišenost takratnih aristokratskih slojev.

V obdobju med 1850 in 1930 je bilo s strani nacionalnih ali regionalnih oblasti ustanovljenih vse več institucij, ki so ljudem zagotavljale stanovanja, zdravstveno oskrbo, izobraževanja, pa tudi finančno pomoč za posameznike, ki so je bili potrebni. Nekatere institucije so si z zagotavljanjem svojih storitev pridobile veliko moč in nadzor nad prebivalstvom. Ljudje so tako vedno bolj postajali odvisni od institucij, saj so jim le-te zagotavljale tako stanovanja, izobraževanje in delo kot tudi zdravstveno oskrbo.

### **3.3 Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva**

Proces institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva se je v razvitih državah pričel razvijati skladno z razvojem javno-zasebnega partnerstva. Vlade so kmalu ugotovile, da nova razvijajoča se oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem prinaša velik potencial in neizkoriščene možnosti tako za zasebni kot javni sektor. Z namenom nadaljnega in organiziranega razvijanja ter spodbujanja sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem so vlade pričele z ustanavljanjem različnih institucij, uradov in agencij, katerih primarna naloga je prav spodbujanje, razvijanje novih oblik sodelovanja, informiranje in podpora projektom javno-zasebnega partnerstva.

Mrak (2006, 93–94) razume institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva kot »oblikovanje standardiziranega modela javno-zasebnega partnerstva, ki je promoviran s strani centralne ali lokalne vlade in se izvaja v obliki širokega spektra aktivnosti na različnih nivojih odločevalskega procesa in različnih telesih javnega sektorja«. Prav rezultat institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva pa je ustanovitev enote za javno-zasebno partnerstvo, ki bi primarno skrbela tako za nadaljnji razvoj omenjenega standardiziranega modela kot tudi za njegovo prepoznavnost in širšo uporabo.

### **3.3.1 Determinante institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva**

Ugledne institucije, ki preučujejo javno-zasebna partnerstva, si glede samih faktorjev oz. determinant, ki določajo uspešnost posameznega projekta oz. ugodnost okolja za vzpostavitev instituta javno-zasebnega partnerstva, niso povsem enotne. Faktorji oz. determinante ponazarjajo tudi kriterije, od katerih je odvisen razvoj ne le javno-zasebnega partnerstva, ampak tudi oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ter tudi skupen uspeh posameznih projektov.

Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund 2006, 5–9) kot pomembne determinante za učinkovito in uspešno vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva prepoznava 6 kriterijev, ki so nastali na podlagi reform, uvedenih z Novim javnim menedžmentom.

Ta se je pričel postopoma vpeljevati v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji in drugih anglosaksonskih državah, izhajal pa je predvsem iz dejstva o neučinkovitosti javnega sektorja. Glavni cilj sprememb je bil zmanjšanje oz. odprava neučinkovitosti organizacij javnega sektorja na način vpeljave metod in praks iz zasebnega sektorja.

Tako so bili pomembnejši cilji Novega javnega menedžmenta predvsem prevetritev institucionalne strukture javnega sektorja, modernizacija države in izboljšanje upravljanja javnih podjetij. Avtorji novega pristopa so zahtevali tudi zmanjšanje javne porabe in neučinkovitosti javnega sektorja ter izboljšanje vodstvenih sposobnosti v javnih organizacijah.

Novi javni menedžment je bil eden izmed ključnih reform, ki je omogočala, da sta javno-zasebno partnerstvo in njegov način delovanja postala še bolj priljubljena. V kasnejših letih so vlade vse bolj spoznavale, da so lahko javno-zasebna partnerstva alternativni ali dopolnilni način za financiranje in upravljanje zahtevnih infrastrukturnih projektov (International Monetary Fund 2006, 5).

#### **3.3.1.1 Vladne omejitve**

Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund 2006, 5) kot vladno omejitev navaja predvsem (ne)sposobnost financiranja nekaterih dražjih projektov, ki se pojavljajo v vrzeli med projekti, ki jih vlada lahko zagotovi, in projekti, ki jih javnost nujno potrebuje. Oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je tako javnemu s pomočjo zasebnega sektorja omogočila financiranje javnih projektov iz

sredstev zasebnega kapitala. Vlade so na ta način lahko pridobile sredstva za nujne projekte in infrastrukturo, ki pa komercialno za zasebni sektor ni tako privlačna.

Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund 2006, 6) v svojih raziskavah razkriva, da so se v državah, ki nimajo zagotovljenih stalnih zunanjih virov prihodkov (npr. naravnih virov, nafte ...), ciklično pojavljale hude finančne krize, katerim je praviloma sledila veliko večja podpora odprtosti do zunanjih tujih zasebnih naložb. Ravno nasprotno pa so v državah z več zunanjimi viri imeli blažje gospodarske krize in so bili tako manj naklonjeni sprejetju tržno usmerjenih politik (Glasser v International Monetary Fund 2001). Države brez naravnih bogastev so bile tako prisiljene s pomočjo zasebnega kapitala blažiti šoke gospodarskih kriz in so bile tako bistveno bolj odprte do reform, liberalizacije finančnih trgov in so pogosteje sodelovale pri ureditvi javno-zasebnih partnerstev.

### **3.3.1.2 Politično okolje**

Alesina, Baqir in Easterly (v International Monetary Fund 2006, 6) ugotavljajo, da etnično razdeljene države zahtevajo večje število infrastrukturnih projektov oz. javnih dobrin in storitev, saj si vsaka etnična skupnost prizadeva biti kar najbolj samozadostna. Tako se pogosto zgodi, da je izgradnja omenjenih infrastrukturnih projektov le predmet osebnih preferenc posameznikov v vodstvu etnične skupnosti. S tem namenom oblasti pogosto izoblikujejo politično okolje, ki je naklonjeno posameznim infrastrukturnim projektom, za katere si prizadeva posamezna etnična skupnost.

Na ta način vlada prispeva k zmanjševanju etničnih konfliktov glede skupnih sredstev ali javnih dobrin in storitev. Navadno pa vedno večja želja po večjem številu infrastrukturnih projektov tako še dodatno ustvarja pritisk na javni sektor, hkrati pa ustvarja tudi zahteve po zasebnih virih financiranja infrastrukturnih objektov.

Tako imajo etnično razdeljene države navadno vzpostavljeno politično okolje, ki je bolj prijazno in bolj naklonjeno javno-zasebnemu partnerstvu in je tako bolj odprto za zasebno udeležbo pri izvedbi javnih infrastrukturnih projektih (International Monetary Fund 2006, 6).

### 3.3.1.3 Tržne razmere in makroekonomske politike

Tržne razmere in makroekonomske politike vzpostavlja država in z njimi ustvarja primerno okolje za gospodarstvo. Vsak gospodarski subjekt pa pred vstopom v javno-zasebno partnerstvo dobro preuči tržne razmere in makroekonomske politike, ki vladajo v posamezni državi. Tako je za omenjeni okoliščini odgovoren predvsem javni sektor, posledice pa občuti zasebni, obema pa je skupna želja, da se »srečata« na sredini in uspešno sodelujeta. Če je javnemu sektorju v interesu privabiti čim več zasebnega kapitala za financiranje javne infrastrukture, pa je zasebnemu sektorju glavni motiv doseganje čim večjega dobička iz opravljanja storitev (International Monetary Fund 2006, 7). Zato je donosnost projektov javno-zasebnega partnerstva bistvenega pomena za privabljanje partnerjev iz zasebnega sektorja. Za infrastrukturne projekte na splošno velja, da zahtevajo visoke investicijske stroške na začetku izvajanja projekta in kasneje zahtevajo daljši čas za ustvarjanje prihodkov. Posledično so poslovna tveganja takšnih projektov precej visoka in jih navadno prevzame zasebni partner (International Monetary Fund 2006, 7). Ta tako za sklenitev partnerstva pričakuje, da so razmere na trgu za zasebnega partnerja spodbudne.

Povpraševanje po storitvah mora biti za poplačilo začetne investicije zagotovljeno, na kar vpliva tudi velikost trga (International Monetary Fund 2006, 7). Večje število uporabnikov storitev ali infrastrukture tako zagotavlja hitrejše poplačilo dolgov zasebnega partnerja in doseganje višjih dobičkov. Poleg tega mora upravljavec pri poslovnih tveganjih upoštevati tudi kupno moč potencialnih kupcev, saj ta kaže na njihovo sposobnost koriščenja storitev oz. infrastrukture (International Monetary Fund 2006, 7).

Dailami in Klein (v International Monetary Fund 2006, 7) navajata kot najpogostejše argumente za spodbujanje zasebnih naložb prav vzpostavitev stabilnih makroekonomskih razmer, ustrezne tarifne politike, zagotovljeno dolgoročnost sodelovanja in smotrno ekonomsko politiko. Vlade, katerim uspe najti pravilno ravnovesje med vsemi naštetimi dejavniki, kar se odraža v bonitetnih ocenah države, uspejo pritegniti več zasebnih vlagateljev in ponudnikov storitev ter infrastrukture.

Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund 2006, 7) kot drugo najpomembnejšo spremenljivko, ki vpliva na zasebne spodbude za sodelovanje v javno-zasebnih partnerstvih, omenja tečajna tveganja. V praksi se večina infrastrukturnih projektov še posebej v državah v razvoju financira s tujim kapitalom. Za potencialne investitorje tako postanejo pomembna tudi valutna tveganja. Investitorji navadno odplačujejo dolg za začetna investicijska sredstva v tuji valuti, medtem ko

stroški in prihodki nastajajo v valuti države, kjer se projekt izvaja. Nepričakovana devalvacija ali nihanje vrednosti valut tako lahko v kratkem bistveno spremeni donosnost projekta (International Monetary Fund 2006, 7).

#### **3.3.1.4 Institucionalna kvaliteta in pravni sistem**

Poleg makroekonomske stabilnosti ima kvaliteten institucionalen sistem neposreden in večji vpliv na potencialne vlagatelje. Javno-zasebna partnerstva so pogodbeno partnerstva, pri katerih je spoštovanje dogovorov in pogodb zelo pomembno, pogosto pa je od spoštovanja zakonodaje in pravnega sistema odvisen tudi njihov obstoj. Kakovost in moč institucij sta pri tem ključnega pomena, saj le institucije lahko zagotavljajo učinkovitost in doslednost pri spoštovanju pravnega sistema. Šibke institucije ustvarjajo negotovost pri kakovosti predpisov in s tem povečujejo tveganost posamezne države za vlaganje zasebnega kapitala (International Monetary Fund 2006, 9). Države z visokim tveganjem in nestabilnim pravnim sistemom zmanjšujejo interes vlagateljev za vstop v javno-zasebna partnerstva.

#### **3.3.1.5 Pretekle izkušnje z javno-zasebnim partnerstvom**

Pretekle izkušnje z javno-zasebnim partnerstvom v državah so pomemben dejavnik pri odločitvi potencialnega partnerja za vstop v partnerstvo. Ugled vlade in njene izkušnje s poslovanjem z zasebnim sektorjem so pogosto eden izmed ključnih dejavnikov pri odločanju za vstop v javno-zasebno partnerstvo. Pretekle izkušnje pri vodenju projektov javno-zasebnega partnerstva so navadno kredibilen napovednik za (ne)uspešnost dogovorov v prihodnosti. Zato so ugled vlade in referenčni projekti javno-zasebnih partnerstev pogosto pomemben dejavnik za pritegnitev prihodnjih javno-zasebnih partnerstev. Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund 2006, 8) tako ugotavlja, da se javno-zasebno partnerstvo pogosto hitreje razvija v državah, kjer so v preteklosti že opravljali podobne referenčne projekte.

#### **3.3.1.6 Zasebna participacija v javno-zasebnem partnerstvu**

Za sklenitev javno-zasebnega partnerstva sta potrebna tako javni kot tudi zasebni partner. Država navadno ustvari ugodne pogoje za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, oba pa se kasneje skupaj odločita za sodelovanje pri projektih. Če je javnemu sektorju v interesu privabiti čim več zasebnega kapitala za financiranje

javne infrastrukture, pa je zasebnemu sektorju glavni motiv doseganje čim večjega dobička iz opravljanja storitev (International Monetary Fund 2006, 7). Prav dobiček in model javno-zasebnega partnerstva pa sta najbolj odvisna od same narave projekta.

Javno-zasebno partnerstvo se glede na posamezno državo razvija različno hitro in različno kvalitetno. Ponekod poznajo le omejen nabor modelov javno-zasebnega partnerstva, medtem ko v drugih državah zaradi drugačnih determinant prevladujejo drugačne oblike sodelovanja. V tem oziru Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund 2006, 8–9) kot ključne karakteristike javno-zasebnih partnerstev prepoznava načine vstopa zasebnega partnerja, lastništvo projekta in infrastrukture, delitev tveganj in trajanje partnerstva. Vse naštetе karakteristike pa vplivajo na izbiro oblike javno-zasebnega partnerstva in stopnjo sodelovanja zasebnega partnerja pri investiranju, upravljanju infrastrukture in opravljanju storitev.

Besley, Ghatak (2001) in Francesconi ter Muthoo (2004) navajajo, da je stopnja participacije zasebnega partnerja pri financiranju v javno infrastrukturo javno-zasebnega partnerstva odvisna od nečistoče blaga ali storitev. Po mnenju avtorjev se kot čiste dobrine smatrajo dobrine oz. storitve, ki so v popolnoma javni lasti in pri tem ni nejasnosti glede lastništva nad javnimi dobrinami ali storitvami. Besley in Ghatak (2001) menita, da je optimalno razmerje lastništva dobrine ali storitve tisto, ki zagotavlja največ prednosti za oba vpletena partnerja, pri tem pa razmerje med njima ni tekmovalno, niti izključujoče. Pri tem Besley in Ghatak (2001) zagovarjata trditev, da je potrebno lastništvo prenesti v last partnerja, ki vrednost dobrine ali storitve, ki nastanejo kot posledica javno-zasebnega partnerstva, ocenjuje na višjo vrednost. V praksi pa je večina javnih dobrin nečistih, zato je po mnenju Francesconija in Muthooja (2004) potrebno poiskati najbolj optimalno razmerje lastništva dobrin oz. storitev, ki pa je po njunem mnenju odvisno od tehnološke strukture in od predvidene ocene stopnje nečistosti blaga. Skupno oz. nečisto lastništvo je tako po mnenju avtorjev najbolj optimalno šele takrat, ko je produktivnost in dobičkonosnost investicij obeh partnerjev čim bolj enaka in ko je razlika v vrednotenju čim večja.

Podobno kot Mednarodni monetarni sklad je tudi Evropska komisija v Smernicah za uspešno javno-zasebno partnerstvo (European Commission 2003, 78) navedla ovire in omejitve, po katerih je mogoče prepoznati uspešnost javno-zasebnega partnerstva v posamezni državi:



### **a) Lokalne in nacionalne vladne politike**

Evropska komisija (European Commission 2003, 78) je na področju nacionalnih in lokalnih politik izpostavila dva ključna vidika, ki odločilno vplivata na obstoj oz. delovanje instituta javno-zasebnega partnerstva. Pri tem je pomembno, da politično okolje podpira obliko sodelovanja kot je javno-zasebno partnerstvo in uporabo različnih elementov, ki so potrebni za razvoj in delovanje javno-zasebnega partnerstva. Pomembno je tudi, da so politični odločevalci naklonjeni uveljavljanju sprememb in vstopu zasebnega kapitala v projekte, ki so v javnem interesu.

Hkrati je pomembno, da je javno-zasebno partnerstvo v skladu z drugimi politikami vlade. Oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kot je javno-zasebno partnerstvo, mora biti mogoča tudi pri izvajanju projektov, ki posegajo na področje drugih politik, npr. učinkovite rabe zemljišč, socialne politike itd.

### **b) Obseg zakonodajne oblasti**

Pri delovanju instituta javno-zasebnega partnerstva je hkrati zelo pomembna tudi zakonodajna oblast, ki v obliki zakonodaje sprejema pravila ustanavljanja in delovanja javno-zasebnih partnerstev. Evropska komisija (European Commission 2003, 78) je pri tem poudarila, da mora biti za uspešno javno-zasebno partnerstvo sprejeta in uveljavljena dovolj urejena zakonodaja, ki podpira tako menedžment na strani javnega partnerja kot tudi njegov nadzor. Menedžment javnega partnerja mora biti tako dovolj samostojen in mora imeti dovolj pooblastil, da lahko kompetentno vodi projekt.

### **c) Davčni sistem na področju javno-zasebnega partnerstva**

Ena izmed ključnih prednosti javno-zasebnega partnerstva je tudi prenos praks učinkovitosti iz zasebnega v javni sektor. Učinkovitost se v tem oziru nanaša tako na izvajanje dela kot tudi na transparentno in namensko porabo sredstev. Ker pa je eno glavnih motivov za sodelovanje zasebnega partnerja v javno-zasebnem partnerstvu prav dobiček, je zanj pomembna tudi davčna zakonodaja in sprejete regulative na tem področju. Pri zasebnem partnerju pa pri odločanju o vstopu v javno-zasebno partnerstvo pogosto odloča tudi možnost pridobitev subvencij ali uveljavljanje davčnih olajšav.

### **d) Poročanja in računovodske zahteve**

Poleg davčnega sistema pa poslovanje podjetij omejuje tudi njihovo poročanje državi o računovodskih izkazih in poslovni uspešnosti. Evropska komisija (European Commission 2003, 78) je zahtevnost in dinamiko poročanja o poslovni uspešnosti podjetij prepoznala kot pomemben dejavnik pri delovanju javno-zasebnih partnerstev.

Pri tem je pomembno, kakšno naklonjenost do javno-zasebnih partnerstev preko davčnih organov izkazuje sama država in koliko sami postopki sklenitve javno-zasebnega partnerstva in pridobivanje dovoljenj omejuje delovanje obeh partnerjev pri izvajanju projekta.

Tako pri vzpostavitvi kot tudi pri samem delovanju javno-zasebnega partnerstva je pomembna tudi naklonjenost širše družbe takšnim projektom. Socialno okolje je takšnim projektom veliko bolj naklonjeno, kadar ti delujejo transparentno in v skladu z družbenimi normami. Evropska komisija (European Commission 2003, 78) je pri poslovanju javno-zasebnih partnerstev kot omejitev prepoznala tudi potencialne zahteve javnosti po razkritju podatkov.

#### **e) Finančna vprašanja**

Eno bistvenih področij pri odločanju za vstop v javno-zasebno partnerstvo je tudi naklonjenost okolja in vzpostavljanje ugodnih tržnih ter davčnih razmer, v katerih bo javno-zasebno partnerstvo delovalo.

Okolje deluje ugodneje in je bolj naklonjeno vstopom novih zasebnih partnerjev na trg, če le-ti lahko čim bolj enakovredno tekmujejo z javnimi partnerji. Zasebni sektor pogosto pridobiva finančna sredstva tudi s pomočjo javnih razpisov, zato je zanj toliko bolj pomembno, da so pri obravnavi izenačeni z javnim sektorjem.

Zasebni partner v javno-zasebnem partnerstvu za izgradnjo infrastrukture pogosto investira lastna sredstva, ki jih navadno pridobi s pomočjo posojil. V času gospodarskih kriz so posojila dražja in so kasneje za njihova odplačila potrebna višja denarna sredstva. Zato so pri investicijah, kjer so navadno začetni stroški višji in nosijo glavnino vseh stroškov projekta, pomembni tudi dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje cen posojil. Za javno-zasebno partnerstvo so tako eden izmed ključnih dejavnikov tudi dejanski stroški zadolževanja.

Za odplačilo posojil je pomembno tudi, kako hitro se bo projekt povrnil in poplačal vsa posojila. Zato je za projekt bistveno vprašanje, ali je finančno samozadosten in ali lahko to postane. V primeru, da se izkaže, da projekt ne bo samozadosten, je potrebno razmisliti, ali so na voljo še kakšni instrumenti finančne podpore, ki bi projektu zagotovili dolgoročen obstoj in razvoj.

#### **f) Tehnična in organizacijska vprašanja**

Evropska komisija (European Commission 2003, 78) je pri tehničnih in organizacijskih vprašanjih prepoznala vprašanja, ki so povezana s samo organizacijo in kakovostjo izvedbe projekta. Pri tem so vprašanja odvisna od same vrste in narave projekta. Kljub

temu pa so kot ključna dejavnika, ki se pojavljata v vseh projektih, prepoznali pomembnost obstoja dovolj podatkov za oblikovanje ter pripravo na izvedbo projekta javno-zasebnega partnerstva in mehanizme nadzora kakovosti izvedbe projekta. Pri izvedbi projekta ni pomembna le kakovostna izdelava, pač pa tudi, ali je projekt skladen z načrti, ali je izvajanje storitev oz. izgradnja infrastrukture opravljena v skladu s finančnim načrtom in v dogovorjenih rokih itd.

#### **g) Politične in socialne omejitve**

Politične in socialne omejitve se kažejo predvsem v odnosu do javno-zasebnega partnerstva, ki ga odraža politično in družbeno okolje. Pri tem gre predvsem za izražanje naklonjenosti do novih oblik investiranja v javno infrastrukturo oz. opravljanje storitev. Tako je Evropska komisija (European Commission 2003, 78) prepoznala dva pomembna subjekta, ki lahko vplivata na sprejemljivost oblike sodelovanja med javnim in zasebnim partnerjem.

Prvi subjekt predstavlja politično okolje, ki izraža svojo naklonjenost do javno-zasebnega partnerstva. Pri tem je pomembno, kakšno podporo in naklonjenost nudi politično okolje tako projektom kot tudi samemu institutu javno-zasebnega partnerstva.

Drugi subjekt, ki ga je prepoznala Evropska komisija (European Commission 2003, 78), pa je družbeno okolje. Slednje je navadno novim infrastrukturnim pridobitvam in opravljanju storitev na trgu naklonjeno, dokler ni to zaradi širšega družbenega konsenza označeno kot nesprejemljivo. Vzroki za družbeno sprejemljivo oz. nesprejemljivo prakso pa so lahko od družbe do družbe različni. Fireya (v Drevenšek in Pek Drapal 2008, 755–756) kot najpomembnejše kazalnike družbene sprejemljivosti navaja:

- *prvi pogoj je fizična izvedljivost in z njo povezana strokovna (tehnična) utemeljenost projekta oziroma aktivnosti;*
- *drugi pogoj je ekonomska upravičenost projekta oziroma aktivnosti. Ustvarjena korist od projekta (prihodek) mora biti večja od škode (stroškov, povezanih s projektom);*
- *tretji pogoj je kulturna (družbena) sprejemljivost, ki jo Firey opredeli kot skladnost projekta oziroma aktivnosti z obstoječimi družbenimi običaji in normami. (Fireya v Drevenšek in Pek Drapal 2008, 755–756).*

#### **h) Sposobnost vključevanje različnih oblik financiranja**

Projekti javno-zasebnega partnerstva se navadno financirajo iz več virov, med drugim tudi s strani Evropske komisije. Ta je kot zadnji dejavnik navedla sposobnost

vključevanja različnih oblik financiranja projektov javno-zasebnega partnerstva. Pri tem je pomembno, da vsi dejavniki dopuščajo možnost pridobivanja različnih virov financiranja za posamezni projekt. Evropska komisija (European Commission 2003, 78) na tem mestu poudarja, da je potrebno pred pričetkom projekta v času priprav na sklenitev partnerstva natančno proučiti, za katere vire financiranja je javno-zasebno partnerstvo primerno in katere dejavnike je potrebno upoštevati pri pravilih javnega naročanja.

### **3.3.2 Faze institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva**

Mrak (2006, 94–96) loči faze institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva glede na aktivnosti, ki so potrebne za vzpostavitev učinkovitega razvoja instituta javno-zasebnega partnerstva.

#### **1. faza oz. aktivnost: Ustanovitev specializirane skupine ljudi oz. enote za javno-zasebno partnerstvo znotraj vlade**

Kot prvo fazo v procesu institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva Mrak (2006, 94) navaja ustanovitev specializirane enote javno-zasebnega partnerstva ali projektne skupine v vladi za javno-zasebno partnerstvo. Že sama ustanovitev enote oz. skupine ima lahko pozitivne učinke na privabljanje zasebnih investicij v financiranje javne infrastrukture, saj s tem država jasno pokaže, da se njen prihodnji razvoj nagiba v smeri razvoja koncepta javno-zasebnega partnerstva. Država s tem izraža jasne signale tako potencialnim investitorjem zasebnega sektorja kot tudi širši javni upravi, da je potrebno razmišljati o vključevanju zasebnega kapitala v financiranje javne infrastrukture in da je za pripravo institucionalne podlage pripravljena sodelovati tako s finančnimi sredstvi kot tudi iz vidika človeških virov (Mrak 2006, 94).

Poleg tega se z ustanovitvijo specializirane enote ali projektne skupine za javno-zasebno partnerstvo vlada tudi zavezuje, da bo v prihodnje obravnavala javno-zasebno partnerstvo kot pomemben element redne proračunske politike in drugih razvojnih politik za financiranje naložb, na katere vpliva javno-zasebno partnerstvo (Mrak 2006, 94).

Mrak (2006, 94) v prvo fazo institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva uvršča tudi že prvo aktivnost specializirane enote oz. projektne skupine za javno-zasebno partnerstvo, tj. identifikacijo prvih t. i. pilotnih projektov za vzpostavitev celovitega instituta javno-zasebnega partnerstva. S pomočjo pilotnih projektov se država seznanja

z vsemi postopki, podrobnostmi, prednostmi in slabostmi ter tako ustvari osnovo za nadaljnje projekte javno-zasebnega partnerstva.

## **2. faza oz. aktivnost: Vzpostavitev standardiziranih struktur in postopkov za posamezne projekte**

Ena izmed glavnih nalog in hkrati tudi glavni namen ustanovitve specializirane enote oz. projektne skupine za javno-zasebno partnerstvo je vsekakor vzpostavitev standardiziranih struktur in postopkov za posamezne projekte v prihodnje. Že samo področje, ki je urejeno, strukturirano in kjer se natančno pozna postopke, morebitne posledice, dobre in slabe plati poslovanja, pogosto v javnem in zasebnem sektorju deluje kot odličen promotor.

Tako faza vzpostavitve standardiziranih struktur in postopkov za posamezne projekte zajema standardizacijo postopkov, pripravo standardiziranih pogodb, vzorčnih dokumentov, predstavitev primerov dobrih praks in uspešnih konceptov (Mrak 2006, 94–95). Kljub temu, da je vsak projekt javno-zasebnega partnerstva edinstven in drugačen od ostalih, pa so standardizirani strukture, postopki in dokumenti kljub temu koristni, saj bistveno olajšajo začetna pogajanja med javnim in zasebnim sektorjem, zmanjšujejo stroške in zagotavljajo pravne in vsebinske standarde pogodb med partnerjema (Mrak 2006, 94–95).

Uspešna realizacija pilotnih projektov in uspešno ter celovito izvedena standardizacija so nedvomno trdni dokazi, da sistem deluje pravilno in se razvija v pravo smer (Mrak 2006, 94–95).

## **3. faza oz. aktivnost: Izobraževanje in informiranje javnega sektorja o javno-zasebnem partnerstvu**

Preden javno-zasebno partnerstvo lahko v celoti zaživi in doprinese pozitivne učinke družbi, je potrebno izobraziti tudi javni sektor, saj ta v odnosu do zasebnih investitorjev igra ključno vlogo, ki mora biti odigrana profesionalno in podprta z veliko informacijami ter nenazadnje tudi znanji.

Specializirana enota igra pri tem pomembno vlogo, saj je njena naloga tudi izobraževanje in informiranje javnega sektorja o javno-zasebnem partnerstvu, njegovih postopkih in praksah (Mrak 2006, 95).

Specializirana enota oz. projektna skupina mora poleg informiranja in izobraževanja preostalega javnega sektorja aktivno slediti trenutnim svetovnim trendom na področju javno-zasebnega partnerstva in drugih zasebnih investicij v javno infrastrukturo ter tako na primeren način poskrbeti za prenos inovacij v domače okolje (Mrak 2006, 95).

#### **4. faza oz. aktivnost: Sodelovanje z ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri projektih javno-zasebnega partnerstva**

Specializirana enota oz. projektna skupina, ki zaposluje strokovnjake s področja javno-zasebnih partnerstev in zasebnih investicij v javno infrastrukturo, poleg izobraževanja in informiranja sodeluje tudi z drugimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri konkretnih projektih (Mrak 2006, 95). Tako mora specializirana enota že pri sami identifikaciji konkretnih projektov javnemu partnerju predlagati sofinanciranje tako iz javnih sredstev kot tudi iz sredstev zasebnih investitorjev.

Za učinkovito in uspešno izvajanje programa javno-zasebnega partnerstva je nujno potreben tudi jasen in pregleden sistem sodelovanja med vlado, ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri projektih javno-zasebnega partnerstva. Specializirana enota na nacionalni ravni pri tem igra ključno vlogo, saj vse udeležence povezuje med seboj in med njimi postavlja pravila. Le-ta pa morajo biti jasna in vnaprej znana vsem vpletenim, saj to povečuje zaupanje zasebnega sektorja za sodelovanje pri projektih javno-zasebnega partnerstva (Mrak 2006, 95).

#### **5. faza oz. aktivnost: Informiranje javnosti o javno-zasebnem partnerstvu in vzpostavitev dialoga z zainteresiranimi skupinami za javno-zasebno partnerstvo**

Ena izmed ključnih vlog specializirane enote oz. projektne skupine je tudi informiranje javnosti o javno-zasebnem partnerstvu in vzpostavitev dialoga z zainteresiranimi skupinami za javno-zasebno partnerstvo. Prav informiranje javnosti je eden izmed ključnih dejavnikov za vzpostavitev zaupanja zasebnega sektorja v projekte javno-zasebnega partnerstva (Mrak 2006, 95). Le-ti nemalokrat naletijo na silovit odpor s strani različnih interesnih skupin, ki želijo preprečiti izvedbo projekta in tako nemalokrat očrtnijo tudi celoten nacionalni program javno-zasebnega partnerstva.

Tako mora specializirana enota vzpostaviti stalni dialog z javnostjo in jo obveščati o novostih in prednostih javno-zasebnega partnerstva. Prav tako mora vzpostaviti komunikacijsko mrežo tudi z najširšim možnim spektrom interesnih skupin, ki imajo potencialni interes za sodelovanje na projektih (Mrak 2006, 95).

Naloga specializirane enote oz. projektne skupine je tudi promocija in informiranje javnosti ne le o konkretnih projektih, pač pa tudi o celotnem nacionalnem programu javno-zasebnega partnerstva in njegovih prednostih ter slabostih (Mrak 2006, 95).

## **6. faza oz. aktivnost: Izvajanje stalnega nadzora projektov javno-zasebnega partnerstva**

Zadnja faza institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva pa vključuje proces rednega spremljanja projektov javno-zasebnega partnerstva, ki se izvajajo v posamezni državi (Mrak 2006, 95–96).

Javni sektor s tem prevzame nadzor ne le nad seboj oz. javnim partnerjem, pač pa tudi nad zasebnim partnerjem. Z izvajanjem kontinuiranega nadzora tako specializirana enota oz. projektna skupina zagotavlja, da se projekti izvedejo tako v skladu s predvidenim obsegom kot tudi v skladu s finančnim načrtom, poleg vsebinskega in finančnega spremljanja pa izvaja nadzor tudi nad izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti (Mrak 2006, 95–96).

Mrak (2006, 95–96) meni, da je prav redno spremljanje izpolnjevanja pogodbenih obveznosti ključnega pomena za zasebni sektor, saj se s tem krepi njihovo zaupanje v javno-zasebno partnerstvo. Poleg tega stalni nadzor tudi zagotavlja, da se s pogodbo dogovorjene obveznosti interpretirajo v skladu z veljavnimi standardi javno-zasebnega partnerstva (Mrak 2006, 95–96).

### **3.3.3 Modeli institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva**

V Sloveniji je institut javno-zasebnega partnerstva relativno nova oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Posledično v Sloveniji tudi nimamo veliko izkušenj in projektov javno-zasebnega partnerstva, ki bi bili nacionalnega pomena. V razvitejših državah pa je javno-zasebno partnerstvo postalo že utečena oblika sodelovanja, ki že dlje časa izkazuje pozitivne rezultate. Prav zaradi širitve primerov dobrih praks tudi v preostale države, ki so z vpeljevanjem javno-zasebnega partnerstva šele dobro pričele, se je kot primer dobre prakse izkazala tudi ustanovitev specializirane enote oz. projektne skupine za javno-zasebno partnerstvo. Države pa so k pristopom ustanavljanja omenjenih struktur oz. skupin pristopale na različne načine, ki so se v različnih državah izkazali za različno uspešne.

Mrak (2006, 96–97) je na podlagi izkušenj drugih držav institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva razdelil v tri osnovne modele:

- močno centralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva,
- močno decentralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva in
- mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva.

Vsi modeli se že uporabljajo v različnih razvitih državah, v katerih je javno-zasebno partnerstvo že več let prisotno, v vseh državah pa imajo različni modeli enak cilj – spodbujanje sodelovanja, razvoj instituta in pomoč pri projektih javno-zasebnega partnerstva.

Razdelitev institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva med modele predvideva umestitev glede na resorne politike posamezne države in ne glede na teritorialno razdelitev države ali vrsto oz. naravo projektov javno-zasebnega partnerstva.

### **3.3.3.1 Močno centralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva**

Prvi tip institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva predstavlja model močno centralizirane institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Za tovrstni model se države redkeje odločajo in je tako v svetu tudi manj pogost, večinoma pa se ga uporablja v državah, kjer vlada želi vzpostaviti strog red in nadzor nad identifikacijo, načrtovanjem in izvajanjem projektov javno-zasebnega partnerstva.

Omenjeni model temelji na eni specializirani enoti oz. strokovni instituciji, ki pokriva tako strukturna kot tudi teritorialna področja države ali regije (Mrak 2006, 96). Takšen model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva so uvedli leta 1999 v provinci Ontario v Kanadi. Osnovni namen novoustanovljene institucije je bila predvsem strateška usmeritev v program financiranja investicij, ki je bil hkrati tudi odgovor na veliko pomanjkanje investicij v javno infrastrukturo (Živec 2010, 77).

Provincialna vlada se je z ustanovitvijo nove institucije odločila predvsem prekiniti obstoječo prakso, ki je prej omogočala vsakemu ministrstvu posebej, da se je samo odločalo o investicijah in o sodelovanju pri posameznem projektu javno-zasebnega partnerstva. Dodatno zmedo je na trg vnašalo tudi dejstvo, da so izvajalci projektov in storitev pogosto prijavljali projekte na več razpisov hkrati ter tako zamegljevali pravo ceno projekta (Mrak 2006, 96). Posledično niti vlada niti ministrstva in druge institucije javne uprave niso imele jasne slike o projektih in investicijah v javno infrastrukturo, ki pa je zaradi visokih cen nezadržno propadala.

Vlada je tako odvzela pristojnosti ministrstvom, da se sama odločajo o smotrnosti javno-zasebnega partnerstva, in to nalogo prenesla na novoustanovljeno institucijo, katere ena izmed glavnih nalog je postala prav izvajanje analiz smotrnosti za naložbe v javno infrastrukturo na področju celotne države (Mrak 2006, 96). Poleg same institucije pa je vlada ustanovila tudi posebni vladni odbor, ki je bil pristojen predvsem za ocenjevanje investicij in odločanje o strateških načrtih naložb vlade v infrastrukturo.



### **3.3.3.2 Močno decentralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva**

Drugi tip institucionalizacije je model močno decentralizirane institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva in predstavlja popolno nasprotje prvega modela. Decentralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva pomeni, da navadno v državi ne obstaja centralna enota oz. specialna institucija za javno-zasebno partnerstvo, ki analizira, sprejema odločitve in nadzira tako projekte ter skrbi za sam razvoj instituta javno-zasebnega partnerstva. Po modelu decentralizirane institucionalizacije so vse odločitve o javno-zasebnem partnerstvu prepuščene posameznim institucijam javnega sektorja, ki pogosto nastopajo tudi kot javni partnerji v projektih javno-zasebnega partnerstva.

Najbolj tipičen primer države, ki uporablja model močno decentralizirane institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, je Portugalska (Mrak 2006, 96). Država ni ustanovila specializirane enote oz. projektne skupine, ki bi se ukvarjala z javno-zasebnim partnerstvom, pač pa je vse aktivnosti v zvezi s sprejemanjem odločitev, izvajanjem in nadzorom posameznih projektov prenesla na posamezna ministrstva in lokalne oblasti, ki pa so se projektov lotevali vsak na svoj način. Portugalska je ob uvedbi omenjenega modela kljub temu ustanovila neformalno delovno skupino, katere osnovna naloga je predvsem svetovanje o različnih oblikah javno-zasebnih partnerstev ter o pravnih in finančnih zadevah, povezanih s pripravo in izvedbo projektov (Mrak 2006, 96–97).

### **3.3.3.3 Mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva**

Zadnji tip institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva in hkrati tudi najpogosteje uporabljen v svetu je mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Ta predstavlja zmes centraliziranega in decentraliziranega modela ter teži k maksimizaciji prednosti in zmanjšanju slabosti obeh omenjenih modelov (Mrak 2006, 97). Mešani model tako predvideva ustanovitev več različnih enot oz. projektov skupin na različnih ravneh javnega sektorja:

#### **a) Centralna enota za javno-zasebno partnerstvo**

Centralno enoto se navadno ustanovi v sestavi finančnih ministrstev, njihove glavne naloge pa se nanašajo predvsem na razvoj samega instituta javno-zasebnega partnerstva in ne toliko na posamezne projekte, ki se izvajajo znotraj države. Mrak (2006, 97) navaja, da glavna dejavnost centralne enote zajema: (i) koordiniranje in razvoj novih funkcij ter standardizacijo postopkov in procesov, (ii) izobraževanje

zasebnega sektorja o javno-zasebnem partnerstvu in zagotavljanje ter seznanjanje s primeri dobrih praks, (iii) obveščanje javnosti in (iv) koordinacijo različnih institucij, ki imajo interes za sodelovanje pri javno-zasebnem partnerstvu.

#### **b) Sektorske enote za javno-zasebno partnerstvo**

Sektorske enote so ustanovljene na ravni resornih ministrstev, njihova osnovna funkcija pa je identifikacija in razvoj projektov ter preostalih spremljevalnih dejavnosti, ki so potrebne za izbiro zasebnega partnerja pri izvedbi projektov (Mrak 2006, 97).

#### **c) Druge institucije**

Zadnja vrsta institucij pa so novost in tvorijo osnovo mešanega modela institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Med tovrstne institucije spadajo različne organizacije tako javnega kot tudi zasebnega sektorja, pogosto pa jih država celo ustanovi ali pa jim nudi potrebno podporo. Namen takšnih organizacij je predvsem krepitev skupnega cilja, tj. razvoj učinkovitega programa javno-zasebnega partnerstva (Mrak 2006, 97).

V razvitejših državah je postala že skoraj praksa, da vlade ustanavljajo posvetovalna telesa, ki jih pogosto sestavljajo ugledni posamezniki iz gospodarstva, civilne družbe in drugih nevladnih organizacij, s pomočjo katerih države spodbujajo strokovno razpravo o javno-zasebnem partnerstvu in na takšen način zmanjšujejo nepoznavanje možnosti sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem (Mrak 2006, 97).

### **3.3.4 Institucionalna struktura javno-zasebnega partnerstva**

Institucionalna struktura javno-zasebnega partnerstva v splošnem pozna tri osnovne vrste institucij, ki se na različnih ravneh javnega sektorja ukvarjajo z različnimi oblikami sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem:

1. Centralna enota
2. Enota za javno-zasebno partnerstvo za posamezno področje
3. Druge institucije in svetovalna telesa

Zaradi različnega načina dela, različnih pristojnosti in vlog je institucije smiselno razdeliti glede na modele institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, saj ima vsaka institucija znotraj modela drugačne pristojnosti. Tako se v posameznih modelih najpogosteje pojavljajo naslednje institucije:

- a) Močno centralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva:
  - Ena centralna enota

- b) Močno decentralizirana institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva:
  - Več enot za javno-zasebno partnerstvo za posamezno resorno področje
- c) Mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva:
  - Ena centralna enota
  - Več enot za javno-zasebno partnerstvo za posamezno resorno področje
  - Druge institucije in svetovalna telesa

V strokovni literaturi ne obstaja enotna definicija, ki bi opredeljevala in določala, kako naj bi bila posamezna institucija oblikovana in kakšne naj bi bile njene naloge in vloge, pač pa so oblikovana le splošna priporočila in primeri uspešnih primerov institucionalizacije javno-zasebnih partnerstev.

### 3.3.4.1 Centralna enota javno-zasebnega partnerstva

#### Splošen opis

Centralne enote oz. projektne skupine za javno-zasebno partnerstvo v razvitih državah obstajajo že kar nekaj let in so po mnenju mnogih strokovnjakov s področja javno-zasebnega partnerstva ključni člen za njegov razvoj in vključevanje zasebnih investicij v projekte javnega interesa. Enote javno-zasebnega partnerstva so glede na izkušnje uspešnih držav na področju javno-zasebnega partnerstva hkrati tudi najpomembnejši element njegove institucionalizacije.

Strokovna literatura specializirane enote in svetovalna telesa loči glede na model institucionalizacije, saj se njihove pristojnosti, vrste in nameni posameznih institucij oz. teles ločijo glede na položaj, vlogo in naloge, ki jih opravljajo.

Glavni namen centralne enote je izvajanje nalog, ki so potrebne za kontinuiran in stabilen razvoj javno-zasebnega partnerstva v posamezni državi. Kljub različnim oblikam organiziranosti specializiranih enot oz. projektnih skupin in njihovem delovanju na različnih ravneh javnega sektorja pa so si avtorji razmeroma enotni glede njihove vloge v državi in pozitivnih učinkov za družbo.

#### Struktura in organiziranost

Centralna enota je glavna institucija, ki skrbi za javno-zasebno partnerstvo. Navadno v državah sodeluje s posvetovalnimi telesi, v **močno centraliziranem modelu institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva pa je to hkrati tudi edina institucija, ki

se ukvarja z javno-zasebnim partnerstvom in ima posledično večjo vlogo ter širši nabor nalog in odgovornosti. V močno centraliziranem modelu institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva centralna enota prevzame tudi vlogo projektnih skupin in se pri tem ukvarja z realizacijo posameznih projektov tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni regij ali provinc.

**Model močne decentralizacije institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva centralne enote ne predvideva, saj se njena vloga in dejavnost prerazporedi med več enot za javno-zasebno partnerstvo za posamezno področje tako resorsko kot tudi teritorialno.

V **mešanem modelu institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva pa centralna enota zavzema izključno regulatorno in informativno vlogo, saj le-ta ne skrbi za izvajanje konkretnih projektov, pač pa skrbi za promocijo javno-zasebnega partnerstva, izobraževanja javnih uslužbencev in zainteresirane javnosti iz zasebnega sektorja, razvoj novih funkcij, oblik in postopkov javno-zasebnih partnerstev. Centralna enota tako poskuša pri posameznih projektih analizirati prednosti in slabosti ter tako zagotoviti promocijo dobrih praks in odpravljati slabosti postopkov in drugih pravnih aktov.

Centralne enote so navadno lahko ustanovljene tako na nacionalni ravni kot tudi na subnacionalni oz. ravni regije, province ali občine.

V svetu se najpogosteje pojavljajo centralne enote, ki so ustanovljene s strani ministrstva pristojnega za finance, v okviru katerega delujejo kot agencije, saj je njihova naloga tudi spremljanje fiskalnih učinkov na javne finance. Tako ima vlada razmeroma močan vpliv na agencijo, ki pa kljub temu ni sestavni del pristojnega ministrstva. Nekoliko redkeje se zgodi, da so tovrstne centralne enote organizirane v samem sklopu ministrstva, pristojnega za razvoj ali načrtovanje (Dutz, Harris, Dhingra in Shugart 2006, 3). V nekaterih državah pa centralna enota nastopa na trgu kot zasebno podjetje, agencija ali inštitut in je lahko v delni ali celotni lasti zasebnega kapitala.

### **Vloga, funkcije in odgovornosti**

Značilnost centralne enote je, da so vsa vprašanja, ki zadevajo javno-zasebno partnerstvo na splošno, naslovljena na to centralno enoto, ki predstavlja osrednji člen razvoja instituta javno-zasebnega partnerstva. Kljub temu pa so vloge, funkcije in odgovornosti deljene, saj centralna enota v vseh modelih nima enakih pristojnosti in

nalog. Hkrati tudi države oblikujejo nabore nalog glede na priporočila iz tujine in potrebe, ki jih prepoznajo v svojem okolju.

Poglavitna dejavnost centralne enote je skrb za trajnosten razvoj samega instituta javno-zasebnega partnerstva. Dutz, Harris, Dhingra in Shugart (2006, 2–3) so naloge centralne enote razdelili na tri večje skupine, pri kateri pa vsaka vsebuje svoje naloge:

- a) Informiranje in splošno svetovanje
  - Zagotavljanje svetovanja in znanja s področja javno-zasebnega partnerstva
  - Zagotavljanje podatkov, raziskav, analiz s področja javno-zasebnega partnerstva
- b) Svetovalna podpora in financiranje projektov
  - Specifično svetovanje glede na projekt
  - Financiranje priprav javno-zasebnega partnerstva (financiranje svetovalcev pri pridobivanju projektov)
  - Razvoj, načrtovanje in priprava dokumentacije projektov
  - Spremljanje in nadzor projektov
- c) Potrjevanje projektov
  - Pravna in dejanska odločevalska moč pri posameznih projektih

V **modelu močne centralizacije institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva je centralna enota edina institucija v državi oz. regiji, ki se ukvarja z javno-zasebnim partnerstvom. Tako ima ta institucija naloge tako s področja skrbi za razvoj instituta javno-zasebnega partnerstva in njegove promocije kot tudi s področja razvoja in vodenja samih projektov javno-zasebnega partnerstva.

V **mešanem modelu institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva pa je glavna naloga centralne enote predvsem skrb za razvoj in promocijo sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Mrak (2006, 99–101) meni, da ima centralna enota v mešanem modelu institucionalizacije naslednje naloge:

- a) Razvoj politik in postopkov.
- b) Prepoznavanje in spodbujanje zainteresiranosti zasebnega sektorja za vstopanje v projekte javno-zasebnega partnerstva.
- c) Zagotavljanje izmenjave informacij o javno-zasebnem partnerstvu znotraj javnega sektorja in organiziranje izobraževanj javnih uslužbencev s področja javno-zasebnega partnerstva.
- d) Implementacija in vzdrževanje baz podatkov primernega osebja, ki lahko pripomore k uspešnemu razvoju instituta javno-zasebnega partnerstva.

- e) Zagotavljanje pomoči sektorskim enotam za javno-zasebno partnerstvo, ministrstvom in lokalnim skupnostim za pripravo uspešnih projektov javno-zasebnega partnerstva.
- f) Ustanovitev in vzdrževanje konstruktivnega dialoga s ključnimi institucijami, ki imajo interes za sodelovanje pri izboljšanju instituta javno-zasebnega partnerstva.
- g) Zagotavljanje operativne podpore.
- h) Priprava različnih dokumentov za vlado iz vseh aspektov javno-zasebnega partnerstva.
- i) Izvajanje nadzora in naknadnih revizij pogodb o javno-zasebnih partnerstvih ter ocenjevanje, ali projekt opravičuje investirani kapital.
- j) Prepoznavanje in razvijanje novih poslovnih priložnosti na področju javno-zasebnega partnerstva, novih poslovnih modelov in vpeljevanje novih storitev in produktov iz mednarodnega okolja.
- k) Zagotavljanje nujno potrebnih pogojev za ustvarjanje zanesljivih priprav projektov javno-zasebnih partnerstev v državi.
- l) Zagotavljanje rednih in učinkovitih izmenjav mnenj z ljudmi iz sektorskih enot za javno-zasebno partnerstvo oz. z ljudmi iz posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva na ministrstvih, na katerih sektorske enote ne obstajajo.

Narava dela centralnih enot je izrazito horizontalna, saj pokriva zelo širok nabor aktivnosti na področju javno-zasebnega partnerstva in skrbi za izvajanje navadno nacionalnega programa javno-zasebnega partnerstva (Mrak 2006, 100–101). Zaradi širokega nabora aktivnosti se zdi, da bi vodje centralnih enot morale biti odgovorne neposredno vladi oz. predsedniku vlade, vendar pa so pogosto ustanovljene v okviru ministrstva, pristojnega za finance, znotraj katerega tudi delujejo. Tako so vodje centralnih enot za javno-zasebno partnerstvo v večini primerov neposredno odgovorni ministru, pristojnemu za finance (Mrak 2006, 100–101).

#### **3.3.4.2 Sektorske enote javno-zasebnega partnerstva za posamezno resorno področje**

##### **Splošen opis**

Sektorske enote javno-zasebnega partnerstva se pojavljajo v močno decentraliziranem in mešanem modelu institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva. Za sektorske enote je značilna velika razdrobljenost, v praksi pa redkeje prihaja do usklajenega

delovanja na vseh področjih javno-zasebnega partnerstva. Sektorske enote predstavljajo institucionalno organiziranost projektnih skupin na ravni resorjev oz. ministrstev in ne na podlagi teritorialne oz. ozemelske celovitosti. Redkeje so lahko na podlagi teritorialne pripadnosti organizirane sektorske enote na ravni manjših lokalnih skupnosti ali občin.

### **Struktura in organiziranost**

V **močno decentraliziranem modelu institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva pa država ustanovi več specializiranih enot, ki navadno vsaka zase pokriva posamezne resorje nacionalne ali regijske oblasti. Tako ministrstva in lokalne skupnosti ustanavljajo sektorske enote, ki pogosto v posameznih projektih sodelujejo tudi kot javni partnerji. Prednost tako organiziranih specializiranih enot je v tem, da so te enote bistveno boljše pripravljene prepoznavati potencialne projekte za javno-zasebno partnerstvo, njihova slabost pa je slabše znanje o metodologiji načrtovanja, vodenja in evalvacije projektov v javno-zasebnem partnerstvu, saj znanje redkeje prehaja med resorji, oblastmi oz. skupinami za javno-zasebno partnerstvo. Vlada tako tudi nima enotnega pregleda nad vlaganjem zasebnega kapitala v javno infrastrukturo, saj je vlaganja na področja, na katerih je premalo zasebnih investicij, zelo težko usmerjati in regulirati.

V **mešanem modelu institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva so specializirane enote manjše, njihova vloga pa je predvsem usmerjenost na tehnično plat izvajanja projektov in analiziranje posameznih področij za potencialno javno-zasebno partnerstvo. V mešanem modelu vso informativno, promocijsko in regulatorno vlogo prevzame centralna enota, ki deluje v okviru ministrstva, pristojnega za finance.

### **Vloga, funkcije in odgovornosti**

**Močno decentralizirani model institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva predvideva podobno vlogo sektorske enote, kakršno ima centralna enota v močno centraliziranem modelu institucionalizacije, le da so pri tem njene naloge usmerjene le na izbrano področje javno-zasebnega partnerstva.

Vloga sektorskih enot na ravni ministrstev je v **mešanem modelu institucionalizacije** po Mrakovem (2006, 101–102) mnenju osredotočena predvsem na naslednje naloge:

- a) Upravljanje postopkov za identifikacijo in razvoj projektov javno-zasebnega partnerstva na specifičnem področju.

- b) Organizacija in koordinacija strokovnjakov s tehničnih področij za posamezne projekte.
- c) Vodenje dialoga med ključnimi institucijami, ki imajo interes za sodelovanje pri projektu.
- d) Oblikovanje in vzdrževanje primernih razmer in pogojev za uspešno pripravo projektov znotraj ministrstva, v okviru katerega je sektorska enota organizirana.

### **3.3.4.3 Druge institucije in svetovalna telesa javno-zasebnega partnerstva**

Svetovalna telesa so institucije, ki se lahko pojavljajo v vseh modelih institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, vendar pa se v državah večinoma redkeje pojavljajo. Med druge institucije se navadno uvrščajo najrazličnejše civilnodružbene organizacije ali podjetja, ki se ukvarjajo z razvojem oblik in poslovnih modelov sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Pri tem ni nujno, da so slednje tudi zasebni partner pri posameznem projektu javno-zasebnega partnerstva.

V **modelu močne centralizacije institucionalizacije** javno-zasebnega partnerstva ima centralna enota lahko posvetovalno telo, saj se ukvarjajo z zelo raznolikim naborom projektov, ki delujejo na podlagi zelo različnih oblik in modelov ter na zelo različnih področjih. Za kvalitetno in učinkovito ocenjevanje in potrjevanje projektov je na tem mestu smiselna organizacija nepristranskih svetovalnih teles, ki so sestavljena iz strokovnjakov z različnih področij, pri čemer ti lahko vplivajo na sprejem odločitve.

Osrednje jedro **mešanega modela institucionalizacije** predstavljajo svetovalna telesa, ki naj bi bila po Mrakovem (2006, 97) mnenju sestavljena tako iz posameznikov iz poslovnega okolja kot tudi iz civilne družbe, organizirana pa naj bi bila v okviru vlade.

Vladam je v interesu zmanjševanje informacijskega primanjkljaja, ki nastaja pri vprašanjih javno-zasebnega partnerstva, zato bi morala biti naklonjena ustanovitvi posvetovalnih teles. Le-ta navadno skrbijo za identifikacijo širših problemov oz. področij, ki jih je mogoče odpraviti ali omiliti s sodelovanjem med javnim in zasebnim sektorjem. Tako naj bi posvetovalna telesa na podlagi kvalitetnih in strokovnih razprav narekovala tudi splošno usmeritev razvoja, ki naj bi bila zapisana v kvalitetnem programu za javno-zasebno partnerstvo (Mrak 2006, 97).



### **3.3.5 Kadrovska struktura in opisi ključnih funkcij zaposlenih v enotah za javno-zasebno partnerstvo**

Svetovna banka je že leta 2007 za lažjo vzpostavitev različnih vrst enot za javno-zasebno partnerstvo pripravila dokument, s katerim je podala priporočila za zaposlovanje primerne osebja v enote javno-zasebnega partnerstva. Tako je v svojem dokumentu opredelila pet ključnih funkcij v enoti s področja prava, ekonomije in menedžmenta.

#### **3.3.5.1 Izvršni direktor**

##### **Opis delovnega mesta:**

Po priporočilih Svetovne banke (World Bank 2007, 1) je direktor oz. vodja zadolžen že za ustanovitev enote za javno-zasebno partnerstvo. Takšen položaj navadno zahteva tako organizacijske in pogajalske veščine, kot tudi, da poseduje veliko izkušenj ter poglobljeno razumevanje zasebnega vlaganja v javno infrastrukturo. Tako so ključne naloge in odgovornosti direktorja po priporočilih Svetovne banke (World Bank 2007, 1–2):

- Vzpostavitev popolnoma funkcionalne enote za javno-zasebno partnerstvo, ki je sposobna zagotavljati vso potrebno znanje in podporo vladi na področju javno-zasebnega partnerstva.
- Pripravljanje konkurenčnih projektov javno-zasebnega partnerstva, pri katerih so finančni vložki in tveganja ustrezno opredeljeni in porazdeljeni med oba partnerja.
- Podpora posameznim resornim ministrstvom v vseh fazah življenjskega cikla projektov.
- Pomoč ministrstvu, pristojnemu za finance, pri vzpostavljanju in upravljanju posameznih projektov, stalnemu razvijanju proračunskih virov za zagotavljanje sredstev za delovanje enote.
- Razvijanje metodologije za pripravo projektov javno-zasebnega partnerstva; k temu Svetovna banka (World bank 2007, 1–2) šteje naslednje aktivnosti direktorja:
  - preučevanje projektov javno-zasebnih partnerstev,
  - pripravljanje študij izvedljivosti za projekte javno-zasebnih partnerstev,
  - pripravljanje razpisnih dokumentov za projekte javno-zasebnih partnerstev,
  - priprava pogajalskih smernic,

- upravljanje pogodb projektov javno-zasebnih partnerstev.
- Razvijanje standardov pogodbenih določil javno-zasebnih partnerstev.
- Zagotavljanje praktičnih nasvetov v skladu s programi in praksami javno-zasebnega partnerstva.
- Zagotavljanje primernih izobraževanj za vsa ministrstva, službe in agencije s področja priprave, načrtovanja in upravljanja projektov javno-zasebnih partnerstev.
- Je odgovoren za stike z zainteresiranimi stranmi tako iz javnega kot tudi iz zasebnega sektorja.

### **Kvalifikacije:**

Vodja enote za javno-zasebno partnerstvo mora biti močan vodja z izkušnjami iz financiranja večjih infrastrukturnih projektov. Po priporočilih Svetovne banke (World Bank 2007, 2) so za to delovno mesto potrebne naslednje kompetence:

- od 10 do 15 let uspešnega in preverljivega dela na vodilnem menedžerskem položaju uglednih investicijskih družb,
- pridobljena visoka strokovna izobrazba s področja ekonomije,
- mora biti vrhunski vodja, ki je ciljno usmerjen in proaktiven,
- mora biti sposoben voditi velike ekipe ljudi s kompleksnimi delovnimi nalogami,
- mora biti sposoben analiziranja in reševanja kompleksnih problemov,
- mora biti uravnotežena osebnost z odličnimi komunikacijskimi sposobnostmi,
- mora biti sposoben javnih nastopov in ukvarjanja z mediji.

### **3.3.5.2 Višji svetovalec**

#### **Opis delovnega mesta:**

Višji svetovalec je odgovoren za delovanje sistema, usposabljanja in izobraževanja s področja javno-zasebnih partnerstev in razvoj programov dela enote za javno-zasebno partnerstvo. Glavna vloga višjih svetovalcev je, da delo enote teče gladko, zanesljivo in učinkovito ter da se uspešno izvajajo njene glavne naloge. Svetovna banka (World Bank 2007, 2–3) je prepoznala naslednje naloge višjega svetovalca:

- Izvajanje nadzora nad finančnim poslovanjem enote in priprava finančnih izkazov, proračunov in projekcij.
- Vzpostavitev in vzdrževanje rednih stikov z revizorji, odvetniki, davčnimi svetovalci, bankami in investitorji.

- Razvijanje ter izvajanje rednega dela in posebnih postopkov enote za javno-zasebno partnerstvo.
- Upravljanje razvoja enote za javno-zasebno partnerstvo in upravljanje ter vzdrževanje informacijskega sistema (vključno s podatkovnimi bazami).
- Razvijanje in vodenje seznama ključnih interesnih skupin v javnem in zasebnem sektorju.
- Objavljanje podatkov in informacij v tiskanih in elektronskih glasilih ter razvoj in vzdrževanje spletne strani.
- Razvoj in izvajanje programov usposabljanja za zainteresirane strani iz javnega in zasebnega sektorja, priprava študij izvedljivosti projektov, priprava razpisnih dokumentacij projektov, ocenjevanje predlogov, sklepanje pogodb, spremljanje izvajanja pogodb itd.
- Organizacija delavnic, seminarjev in konferenc za spodbujanje vladne politike na področju javno-zasebnih partnerstev, najboljših praks pri javnih naročilih za izgradnjo javne infrastrukture in funkcij enot za javno-zasebna partnerstva.
- Priprava tiskovnih konferenc in stiki z mediji.
- Pomoč vladnim službam in agencijam pri pripravi predstavitev, predavanj in konferenc.

### **Kvalifikacije:**

Višji svetovalec mora biti usmerjen predvsem na reševanje praktičnih problemov na področju javno-zasebnega partnerstva. Ključne kvalifikacije, ki jih potrebuje, so (World Bank 2007, 4):

- od 7 do 10 let uspešnega in preverljivega dela na vodilnem menedžerskem položaju, po možnosti v zasebnem sektorju,
- pridobljena visoka strokovna izobrazba s področja ekonomije,
- mora biti dober vodja, ki je ciljno usmerjen in proaktiven,
- mora biti sposoben analiziranja in reševanja kompleksnih problemov,
- mora biti uravnotežena osebnost z odličnimi komunikacijskimi sposobnostmi,
- mora biti osebnost, ki je sposobna tako za samostojno kot tudi za timsko delo,
- mora biti sposoben javnih nastopov in ukvarjanja z mediji.

### **3.3.5.3 Strokovnjak za vrednotenje projektov**

#### **Opis delovnega mesta:**

Delo strokovnjaka za vrednotenje projektov se nanaša predvsem na ocenjevanje projektov in nudenje tehnične pomoči resornim ministrstvom, ki izvajajo projekte. Podrobnejše naloge strokovnjaka za vrednotenje projektov so navedene spodaj (World Bank 2007, 4–5):

- Vodenje oddelka za ocenjevanje in vrednotenje projektov javno-zasebnega partnerstva.
- Vodenje skupine strokovnjakov (na srednji vodstveni ravni za podporo projektov).
- Vodenje načrtovanja projekta, izvajanje razgovorov s potencialnimi investitorji in zasebnimi partnerji, nudenje pomoči pri imenovanju svetovalcev in ocenjevanje sposobnosti in primernosti partnerjev za uspešno izvedbo projektov.
- Oblikovanje in pripravljane smernic za investitorje ter podajanje priporočil za izboljšanje postopkov in pravnih aktov in drugih dokumentov, kjer je to potrebno.
- Analiziranje in podajanje priporočil glede razporeditve tveganj obema vpletenima partnerjema pri projektih javno-zasebnega partnerstva.
- Pripravljanje priporočil za ministrstvo, pristojno za finance, v zvezi s projekti javno-zasebnega partnerstva.
- Vzdržuje stike s pravnimi in finančnimi strokovnjaki, ki se glede vsake vloge usklajujejo in svoja mnenja sporočijo ministrstvu, pristojnemu za finance.
- Sodeluje pri posodabljanju in nadgrajevanju informacijskega sistema za spremljanje projektov.
- Sodeluje pri razvoju in oblikovanju metodologij za izvedbo projektov javno-zasebnih partnerstev.

#### **Kvalifikacije:**

Od strokovnjaka za vrednotenje projektov se pričakujejo naslednje kompetence (World Bank 2007, 5):

- pridobljena visoka strokovna izobrazba s tehničnega področja (glede na naravo projekta)
- od 7 do 10 let uspešnega in preverljivega dela s področja financiranja projektov in investicij,

- mora biti dober vodja, ki je ciljno usmerjen in proaktiven,
- mora biti sposoben analiziranja in reševanja kompleksnih problemov,
- mora biti uravnotežena osebnost z odličnimi komunikacijskimi sposobnostmi,
- mora biti osebnost, ki je sposobna tako za samostojno kot tudi za timsko delo,
- mora poznati kompleksne poslovne modele, ki so primerni za infrastrukturne projekte,
- mora znati pripraviti analize stroškov in koristi infrastrukturnih projektov,
- zaželeno je, da ima opravljeno šolanje po programu MBA.

#### **3.3.5.4 Pravni strokovnjak**

##### **Opis delovnega mesta:**

Pravni strokovnjak je odgovoren za pregled vseh pravnih vidikov vsakega izmed predlaganih projektov javno-zasebnega partnerstva. Njegove poglavitne naloge so podajanje priporočil, svetovanje, priprava in pregled pogodb ali projektnih sporazumov in preverjanje skladnosti pogodb z zakonskimi zahtevami. Njegove podrobnejše naloge so (World Bank 2007, 5–6):

- Vodenje skupine strokovnjakov (na srednji vodstveni ravni za podporo pravnemu oddelku).
- Sklepa in vzdržuje stike s potencialnimi investitorji in z njimi komunicira glede pravnih in upravnih vprašanj projektov ter jim po potrebi svetuje.
- Vzdržuje stike z različnimi regulatornimi agencijami in zagotavlja enoti potrebno informiranost s pravnega vidika na področju javno-zasebnega partnerstva.
- Sodeluje pri razvoju informacijskega sistema za spremljanje projektov z vidika razvoja zbirke podatkov o ustreznih zakonih, predpisih, praksah in standardiziranih pogodbah.
- Sodeluje pri razvoju in oblikovanju metodologij za izvedbo projektov javno-zasebnih partnerstev.
- Pripravlja standardizirane pogodbe o projektih javno-zasebnih partnerstev.
- Skrbi za pridobivanje zunanjih pravnih mnenj ali svetovalcev.

##### **Kvalifikacije:**

Svetovna banka (World Bank 2007, 6) za pravnega strokovnjaka v enoti za javno-zasebno partnerstvo priporoča naslednje kompetence:

- od 7 do 10 let uspešnega in preverljivega dela s področja financiranja projektov, po možnosti v pravni službi investicijske banke ali zasebne odvetniške pisarne,
- mora biti dober vodja, ki je ciljno usmerjen in proaktiven,
- mora biti sposoben analiziranja in reševanja kompleksnih problemov,
- mora biti uravnotežena osebnost z odličnimi komunikacijskimi sposobnostmi,
- mora biti osebnost, ki je sposobna tako za samostojno kot tudi za timsko delo,
- mora imeti izkušnje pri pripravi pogodb, sporazumov in izvedbi pogajanj o kompleksnih projektih javno-zasebnega partnerstva,
- pridobljena visoka izobrazba s področja prava s poudarkom na poslovnih financah in projektnim financiranjem.

### **3.3.5.5 Finančni strokovnjak**

#### **Opis delovnega mesta:**

Finančni strokovnjak na področju javno-zasebnih partnerstev zagotavlja strokovno znanje s področja financ na vseh projektih javno-zasebnega partnerstva in s področja drugih eksplicitnih in implicitnih finančnih vplivov na državo. Njegove delovne naloge so (World Bank 2007, 6–7):

- Svetuje resornim ministrstvom in drugim vladnim institucijam pri študijah izvedljivosti in upravičenosti projektov ter preučuje tveganja.
- Svetuje pri oblikovanju ustrezne finančne strukture projektov, ki temeljijo na poznavanju tržnih razmer.
- Preučuje finančne modele projektov, ki so bili predloženi v postopku zbiranja ponudb, pri čemer mora upoštevati, da so projekti finančno stabilni, tveganja pa primerno razporejena.
- Sodeluje pri razvoju informacijskega sistema za spremljanje projektov z vidika razvoja zbirke podatkov o ustreznih poslovnih modelih, praksah in finančnih virih.
- Sodeluje pri razvoju in oblikovanju metodologij za izvedbo projektov javno-zasebnih partnerstev.
- Skrbi za pridobivanje zunanjih finančnih svetovalcev.

#### **Kvalifikacije:**

Svetovna banka (World Bank 2007, 7) za finančnega strokovnjaka v enoti za javno-zasebno partnerstvo priporoča naslednje kompetence:

- od 7 do 10 let uspešnega in preverljivega dela s področja financiranja projektov, po možnosti v vlogi investitorja ali investicijske banke,
- pridobljena visoka izobrazba s področja financ,
- mora biti dober vodja, ki je ciljno usmerjen in proaktiven,
- mora biti sposoben analiziranja in reševanja kompleksnih problemov,
- mora biti uravnotežena osebnost z odličnimi komunikacijskimi sposobnostmi,
- mora biti osebnost, ki je sposobna tako za samostojno kot tudi za timsko delo.

## **4 INSTITUCIONALIZACIJA JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **4.1 Pravna ureditev javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu**

Prvi resnejši interesi za vzpostavitev modela upravljanja instituta javno-zasebnega partnerstva segajo že v koalicijsko pogodbo iz leta 2000, medtem ko je javno-zasebno partnerstvo v koalicijski pogodbi iz leta 2004 že pridobilo pomembno mesto (Mrak 2006, 91). Velik napredek pa je Slovenija naredila leta 2006, ko je sprejela nov Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Podlaga za sprejem omenjenega zakona so bili Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu, ki jo je sprejela Evropska komisija 30. aprila 2004, Delovno gradivo poročila o javni obravnavi imenovane zelene knjige z dne 3. maja 2005 in Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu EU, Ekonomsko-socialnemu svetu EU in Komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu z dne 15. novembra 2005 (Tičar 2007, 60).

Področje javno-zasebnega partnerstva je v Republiki Sloveniji tako urejeno z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 23. decembra 2006, v veljavo pa je stopil 7. marca 2007. Poleg sprejetja ZJZP sta bila v parlamentu istega dne sprejeta tudi Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev. S spremembo slednjih dveh zakonov in pripravo novega zakona o javno-zasebnem partnerstvu se je država odločila urediti področje in na novo postaviti pravila, kako bodo javni subjekti v prihodnje poslovali na trgu in ob tem izvajali tudi javne službe. Tičar (2007, 59) meni, da je bil eden izmed namenov zakonodajalca tudi ta, da se uredi poslovanje javnega sektorja bliže pravilom, ki veljajo za gospodarske subjekte na prosto konkurenčnem trgu.

V slovenskem pravnem redu se javno-zasebno partnerstvo kaže predvsem skozi naslednji dve temeljni obliki:

1. zasebno vlaganje v javne projekte in
2. javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu.



Tičar (2007, 61) pravi, da je v slovenski zakonodaji javno-zasebno partnerstvo pojmovano kot

*projekti zasebnih vlaganj v javne projekte ali javna sofinanciranja zasebnih projektov, predvsem v zvezi z:*

- *gradnjo javne infrastrukture (gradnja, vzdrževanje, upravljanje),*
- *izvajanjem gospodarskih javnih služb in*
- *izvajanjem drugih javnih služb ali podobnih dejavnosti v javnem interesu.*

ZJZP je izšel iz prej neurejenega področja o delovanju gospodarskih javnih služb, z ZJZP pa je zakonodajalec želel predvsem statusnopravno obliko javnega podjetja ločiti od gospodarskih družb, ki poleg tržne dejavnosti opravlja tudi dejavnosti gospodarske javne službe (Tičar 2007, 61). ZJZP zato posega tako v gospodarske kot tudi v negospodarske javne službe, določila za vzpostavitev in delovanje javno-zasebnega partnerstva pa so na obeh področjih enaka oz. podobna.

Ker javno-zasebno partnerstvo tudi v mednarodnem okolju ni natančno opredeljeno, Republika Slovenija pa je nekatere oblike javno-zasebnega partnerstva že prej urejala z več drugimi pravnimi akti, se je zakonodajalec odločil, da ZJZP sprejme kot splošen predpis. Tako ZJZP na splošno pokriva sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, natančneje pa ga urejajo tudi drugi zakoni in drugi podzakonski pravni akti. Tako ZJZP pomembneje vpliva na:

- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), ki ureja koncesijska javno-zasebna partnerstva,
- Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), ki ureja javnonaročniška javno-zasebna partnerstva,
- Zakon o javnih financah (ZJF), ki ureja statusna javno-zasebna partnerstva, ki nastajajo s prodajo ali nakupom deležev pravnih oseb.

Po mnenju Tičarja (2007, 63) se ZJZP uporablja za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom niso urejena drugače. Če se bo v prihodnosti zakonodajalec odločil urediti kakšno posamezno področje znotraj javno-zasebnega partnerstva, bodo novi zakonski akti prevladali nad ureditvijo, ki jo predvideva ZJZP.

Javno-zasebno partnerstvo lahko nastane med najmanj dvema subjektoma, pri čemer je najmanj eden oseba javnega prava in najmanj eden oseba zasebnega prava. V javno-zasebnem partnerstvu lahko kot javni partner nastopata le Republika Slovenija na nacionalni ravni in samoupravna skupnost na lokalni ravni. Poleg tega pa ZJZP

opredeljuje tudi pojem drug javni partner, ki pa ga predstavlja oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi osnovi izdani predpis.

Javno-zasebno partnerstvo pa je mogoče skleniti na podlagi dveh temeljnih oblik:

1. pogodbeno javno-zasebno partnerstvo in
2. statusno javno-zasebno partnerstvo.

Pogodbeno javno-zasebno partnerstvo temelji na obligacijskem razmerju in se lahko vzpostavi v dveh oblikah:

1. v obliki koncesijskega pogodbenega javno-zasebnega partnerstva,
2. v obliki javnonaročniškega pogodbenega javno-zasebnega partnerstva.

Temeljna značilnost pogodbenega partnerstva je obligacijska pogodba, ki opredeljuje »pravno razmerje, v katerem je en subjekt tega razmerja (upnik) upravičen od drugega subjekta (dolžnika) zahtevati, da opravi določeno izpolnitveno ravnanje, drugi subjekt (dolžnik) pa je to izpolnitveno ravnanje dolžan (zavezan) izpolniti«.

Glavna razlika med koncesijskim in javnonaročniškim razmerjem je v prenosu tveganja. Tičar (2007, 66) pravi, da če je večina tveganja zagotovljenega blaga ali storitev v javnem interesu bremenila zasebnika, je partnerstvo koncesijsko, če pa je glavnina ekonomskega tveganja na javnem partnerju, pa bo partnerstvo javnonaročniško.

Ferk in Ferk (2008, 235) pravita, da sta temeljna elementa statusnega javno-zasebnega partnerstva, ki mu nekateri pravijo tudi institucionalno javno-zasebno partnerstvo, naslednja:

1. obstoj samostojne pravne osebe, ki je izvajalec javno-zasebnega partnerstva, in
2. prenos izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva prehajajo na to osebo.

Tičar (2007, 66–67) meni, da je temeljna značilnost statusnega javno-zasebnega partnerstva posebno pravno razmerje, pri čemer javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti zagotavljanja javnega interesa na načine:

- z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so lahko en ali več javnih partnerjev in en ali več zasebnih partnerjev, ter prenosom izvajanja pravic in obveznosti na to pravno osebo (partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe);

- s prodajo dela deleža enega ali več javnih partnerjev nosilcu posebnih oz. izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja pravic in obveznosti na to pravno osebo (partnerstvo s prodajo deleža);
- z nakupom dela deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oz. izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja pravic in obveznosti na to pravno osebo (partnerstvo z nakupom deleža).

## **4.2 Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji**

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu v 5. členu opredeljuje tudi pojem »javni partner«, ki pa se pri projektih javno-zasebnega partnerstva lahko nanaša na državo oz. vlado ali samoupravno lokalno skupnost oz. občino (Ur. l. RS 127/2006). Tako se kot javni partner pri projektih javno-zasebnega partnerstva lahko pojavljata le državna ali lokalna oblast, kar pa še ne pomeni, da drugih nalog in aktivnosti na področju javno-zasebnega partnerstva ne opravljajo regionalne razvojne agencije oz. centri.

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je poleg ureditve področja vladi naložil tudi ustanovitev primernih institucij, ki bodo skrbele tako za učinkovit razvoj kot tudi za samo delovanje javno-zasebnega partnerstva.

Tako samo ZJZP predvideva ustanovitev le dveh institucij, in sicer Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo in posebno organizacijsko enoto za javno-zasebno partnerstvo, ki naj bo v pristojnosti ministrstva, pristojnega za finance. ZJZP drugih institucij oz. organizacijskih enot ne predvideva, kljub temu pa je strokovna javnost v skladu z mešanim modelom institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva vladi vselej priporočala ustanavljanje posebnih sektorskih organizacijskih enot oz. projektnih skupin za javno-zasebno partnerstvo, ki bi po posameznih resornih ministrstvih skrbele za projekte javno-zasebnega partnerstva.

### **4.2.1 Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva na državni ravni**

Institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva na državni ravni opredeljujejo ZJZP in drugi podzakonski akti, ki ga le dopolnjujejo. Tako ZJZP vladi nalaga ustanovitev le dveh institucij oz. organov.

Temeljna oblika institucionalizacije v Republiki Sloveniji je nastala na podlagi izkušenj iz drugih, Sloveniji primerljivih držav Srednje Evrope, ki imajo vpeljan podoben pravni sistem in sistem računovodenja.

Priporočila za ustanovitev ene specializirane enote za javno-zasebno partnerstvo pod okriljem Ministrstva za finance in enega posvetovalnega telesa, ki je odgovoren neposredno Vladi Republike Slovenije, je Slovenija prejela predvsem s strani European Public-Private Partnership Expertise Centre-a (EPEC), katerega članica je od njegovega nastanka leta 2008 tudi Slovenija.

European Public-Private Partnership Expertise Centre je nastal leta 2008 pod okriljem Evropske investicijske banke in Evropske komisije, njegove članice pa so države članice EU in države kandidatke za vstop v EU. European Public-Private Partnership Expertise Centre je nastal z namenom krepite sodelovanja, izmenjave izkušenj, znanj, analiz in dobrih praks na področju javno-zasebnega partnerstva med javnimi sektorji držav članic EPEC.

#### **4.2.1.1 Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo**

Mrak (2006) meni, da je za Republiko Slovenijo najprimernejši mešani model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, katerega eden izmed glavnih institucionalnih členov naj bi bil prav posvetovalno telo, ki naj bi ga ustanovila in vodila vlada. V Sloveniji je javno-zasebno partnerstvo še vedno relativno slabo razvito in prepoznano, javnost in odločevalci pa so do projektov javno-zasebnega partnerstva zadržani, kar je predvsem posledica slabe informiranosti.

S sprejetjem ZJZP pa je zakonodajalec Vladi Republike Slovenije naložil ustanovitev Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, katerega ključna naloga je preučevanje politike in svetovanje na področju javno-zasebnega partnerstva.

21. člen ZJZP nalaga Svetu za javno-zasebno partnerstvo, da:

- preučuje ključna vprašanja politike vodenja projektov javno-zasebnega partnerstva,
- preučuje probleme in pomanjkljivosti ureditve na tem področju,
- v skladu s svojimi ugotovitvami pripravlja strategijo izvajanja javno-zasebnega partnerstva,
- oblikuje predloge in pobude ter jih predloži ministrstvu oz. vladi.

21. člen ZJZP tudi določa, da Svet za javno-zasebno partnerstvo vodi minister, pristojen za finance, medtem ko naj bi bili preostali člani Sveta za javno-zasebno

partnerstvo predvsem neodvisni strokovnjaki z ekonomskega, pravnega in drugih področij javno-zasebnega partnerstva. Operativno in tehnično podporo delovanju Sveta za javno-zasebno partnerstvo pa naj bi zagotavljalo ministrstvo, pristojno za finance.

22. člen ZJZP vladi nalaga, da s posebnimi predpisi določi število članov, način imenovanja in trajanje mandata članov Sveta za javno-zasebno partnerstvo ter način dela. Vlada je z Odlokom o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (Ur. l. RS 61/2007) in Odlokom o spremembah o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (Ur. l. RS 36/2009) določila, da Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo sestavljajo:

- predsednik Sveta, ki je hkrati tudi minister, pristojen za finance,
- dva izmed neodvisnih strokovnjakov s področja ekonomskih znanosti,
- dva izmed neodvisnih strokovnjakov s področja pravnih znanosti;
- predstavnik ministrstva, pristojnega za finance,
- predstavnik ministrstva, pristojnega za gospodarstvo,
- predstavnik ministrstva, pristojnega za promet,
- predstavnik Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in
- predstavnik Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve.

Mandat članov velja 4 leta, potrdi pa ga vlada na predlog ministra, pristojnega za finance. Odlok o Svetu za javno-zasebno partnerstvo v 3. členu tudi opredeljuje zahtevano izobrazbo za člane Sveta, in sicer morajo člani Sveta »imeti najmanj univerzitetno izobrazbo in morajo biti priznani strokovnjaki s področja poslovnih financ, računovodstva in revizije, projektnega vodenja ter obligacijskega in pogodbenega prava« (Ur. l. RS 61/2007).

#### **4.2.1.2 Sektor za upravljanje javnega premoženja**

V Sloveniji je za samo institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva ključnega pomena Sektor za upravljanje javnega premoženja, ki deluje v okviru Ministrstva za finance. Sektor, kakršnega poznamo danes, je nastal leta 2012 zaradi racionalizacije in reorganizacije dela na podlagi združevanja več sektorjev, prvotno pa je bil na podlagi ZJZP leta 2007 ustanovljen Sektor za javno-zasebno partnerstvo. Ta se je od svojega nastanka leta 2007 že večkrat preimenoval, preoblikoval in reorganiziral. Tako Sektor za upravljanje javnega premoženja danes predstavlja centralno enoto za javno-zasebno partnerstvo, ki je hkrati gonilna institucija v državi za spodbujanje in razvoj tako projektov kot tudi samega instituta javno-zasebnega partnerstva.

ZJZP tako v 20. členu opredeljuje Sektor za upravljanje javnega premoženja in ministrstvu, pristojnemu za finance, nalaga ustanovitev posebne organizacijske enote v svoji sestavi. Poleg tega novi organizacijski enoti ZJZP (Ur. l. RS 127/2006) nalaga tudi opravljanje naslednjih aktivnosti:

- razvijanje, spremljanje in sodelovanje pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji;
- pripravljanje priročnikov za izvajanje javno-zasebnega partnerstva;
- oblikovanje strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejem drugih ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju;
- spremljanje, svetovanje in v skladu s predpisi sodelovanje pri izbiri, vrednotenju ter izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva;
- sodelovanje v vseh fazah nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, zlasti pri javnem pozivu in zbiranju vlog ter pri nadzoru izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva;
- vodenje evidence pogodb in projektov javno-zasebnega partnerstva;
- spremljanje ter nudenje strokovne pomoči drugim javnim partnerjem na državni ali lokalni ravni pri oblikovanju aktov, s katerimi se ugotavlja izpolnjevanje ekonomskih, pravnih in drugih pogojev za nastajanje in izvajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva, pri iskanju tehničnih rešitev javno-zasebnega partnerstva;
- oblikovanje smernic in standardov za izbiro, spremljavo in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva;
- pripravljanje letnih poročil o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva;
- skrb za izobraževanje, izmenjevanje informacij, javne predstavitve in promocijo možnosti javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni.

#### **4.2.1.3 Sektorske enote javno-zasebnega partnerstva**

Kljub svetovanju strokovnjakov slovenski model institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva posebnih specializiranih sektorskih enot po posameznih ministrstvih v svoji zakonodaji in drugih aktih ne predvideva. Vse vlade Republike Slovenije do sedaj so javno-zasebnemu partnerstvu namenjale malo pozornosti in sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem največkrat niso štete kot potencialno obliko za financiranje, upravljanje in vzdrževanje javne infrastrukture. Posledično so ministrstva izvedla le

nekaj projektov v javno-zasebnem partnerstvu in za to niti ne čutijo potrebe po ustanavljanju posebnih specializiranih enot za javno-zasebno partnerstvo. Ministrstva so aktivnosti specializiranih enot za javno-zasebna partnerstva dodelila kar drugim službam, največkrat oddelkom, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem in javnimi naročili.

#### **4.2.2 Institucionalizacija javno-zasebnega partnerstva na lokalni ravni**

Javno-zasebno partnerstvo najbolj konkretno deluje prav na lokalni ravni. Prav tu je mogoče videti tudi največ konkretnih projektov, ki dajejo vidne rezultate. Prav zato strokovnjaki pogosto trdijo, da bi se morale institucije na nacionalnem nivoju tega zavedati in nuditi večjo podporo lokalnim skupnostim pri izvedbi projektov.

Strokovnjaki svetujejo, da se tudi na lokalni ravni oblikuje posebna organizacijska enota, ki izvaja predvsem aktivnosti na področju izvedbe projektov javno-zasebnega partnerstva in ne za razvoj samega instituta.

Samoupravne lokalne skupnosti, ki jih v Sloveniji predstavljajo občine, se javno-zasebnega partnerstva lotevajo previdno, kar je predvsem posledica slabe informiranosti in slabšega znanja na področjih, ki jih zahteva javno-zasebno partnerstvo. Posledično sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem namenijo manj pozornosti in tako v svojem okolju zaznavajo tudi manj potencialnih primerov projektov, ki bi jih bilo mogoče izvesti z javno-zasebnim partnerstvom.

Občine so v Sloveniji pogosto kadrovske in finančno slabo preskrbljene, kar se odraža v manjšem številu zaposlenih, ki hkrati opravljajo več zelo različnih nalog. Posledica tega je, da se zaposleni navadno nimajo časa posvečati izobraževanju in informiranju o novih oblikah vlaganj v javno infrastrukturo, še posebej o javno-zasebnem partnerstvu, pri kateremu gre za kompleksno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Podobno kot ministrstvom slovenska zakonodaja tudi samoupravnim lokalnim skupnostim ne nalaga oblikovanja posebnih organizacijskih enot za javno-zasebna partnerstva. Zato so manjše občine aktivnosti na področju javno-zasebnega partnerstva dodelile kar posameznim uslužbencem občinskih uprav, v večjih in močnejših občinah pa so aktivnosti na področju javno-zasebnih partnerstev dodelile posameznim organizacijskim enotam oz. službam ali oddelkom, najpogosteje tistim, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem in javnimi naročili.

## 5 SKLEP IN ZAKLJUČEK

### 5.1 Sklep in preverjanje zastavljenih hipotez

Namen diplomskega dela je bil predstaviti institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva v najširši obliki in s teoretskega vidika prikazati vse dejavnike, ki vplivajo na samo vzpostavitev in upravljanje z institutom javno-zasebnega partnerstva. Diplomsko delo je vsebovalo tri hipoteze, pri čemer je bila ena splošnejša, preostali dve pa sta bili podhipotezi in tako konkretnjši. Glavna, splošnejša hipoteza se je nanašala na začetek razvoja same institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji, medtem ko se je druga hipoteza nanašala na vzroke za počasno razvitost tako na nacionalni kot tudi na lokalni ravni. Tretja hipoteza pa se je nanašala predvsem na vzpostavitev posebnih enot za javno-zasebno partnerstvo na državnem in lokalnem nivoju.

Ugotovili smo, da je Slovenija šele s sprejemom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu leta 2006 začela resneje razmišljati o novem modelu financiranja, upravljanja in vzdrževanja javne infrastrukture. Gre za zakon, ki je nadomestil pravno praznino, saj to področje pred njim ni bilo celostno urejeno. Pred tem so obstajali le posamezni zakoni in drugi pravni akti, ki so urejali posamezna področja, npr. javno naročanje in podeljevanje koncesij. Javno-zasebno partnerstvo pa predstavlja širše področje in mora biti kot tako tudi prepoznano in opredeljeno.

Slovenija na področju javno-zasebnih partnerstev ni imela pravih izkušenj in Čepeljnik pravi, da jih v tistem času tudi v primerljivih državah, predvsem v Avstriji in Nemčiji, ni bilo. Kljub temu je nekaj izkušenj pridobila iz tujine, predvsem iz Velike Britanije, in na podlagi njihovih priporočil oblikovala tudi ZJZP. Vendar pa ima vsaka država drugačne pravne norme in deluje v drugačnem družbenem okolju, kar se je na koncu izkazalo kot prevelika raznolikost in s tem tudi pomanjkljivost pri delovanju ZJZP v Sloveniji.

Vsi sogovorniki so se v intervjujih strinjali, da je bil sprejem ZJZP korak v pravo smer, vendar pa je bilo za dejanski zagon javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji kljub temu premalo storjenega. Slovenija je sprejela ZJZP, ki je med drugim vzpostavil tudi institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji, žal pa so spremembe preostalih delov zakonodaje na tem področju prej redkost kot pravilo. Čepeljnik tudi



pravi, da javni uslužbenci pogosto ne razumejo pravega namena javno-zasebnega partnerstva in koncept pre pogosto dojemajo kot vsiljenega s strani nadrejenih oz. političnih odločevalcev. To privede do stanja, da tako ministrstva kot tudi občine javno-zasebnemu partnerstvu ne namenjajo dovolj pozornosti, zaposleni pa se (pre)malo izobražujejo in informirajo s področja javno-zasebnih partnerstev, kar v splošnem pripelje do majhnega števila izvedenih projektov in počasnega razvoja javno-zasebnega partnerstva. Srebotova s Službe za javna naročila Ministrstva za infrastrukturo in prostor pravi, da šele sedaj resneje pristopajo k zagonu javno-zasebnega partnerstva na njihovih delovnih področjih, saj kot pravi, prej ni bilo pravih usmeritev s strani politike, niti ni bilo zaznati večjih potreb. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je pred tem že uspešno izvajalo postopke javnega naročanja in podeljevanja koncesij, drugih oblik javno-zasebnega partnerstva pa se niso posluževali. Srebotova priznava, da je ministrstvo bolj kot ZJZP v javno-zasebno partnerstvo prisilila finančna kriza in slaba gospodarska klima v Sloveniji. Tako lahko potrdimo hipotezo, da se je v Sloveniji s prvo obliko ZJZP proces institucionalizacije šele dobro pričel razvijati in se tako na državni kot tudi na lokalni ravni še zdaleč ni v celoti razvil. Po besedah Čepeljnika se bo v kratkem pričel pripravljati tudi nov Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki bo enoti za javno-zasebno partnerstvo dal več moči in jo vzpostavil višje v organigramu Ministrstva za finance.

Ministrstvo za finance je tako leta 2007 ustanovilo Sektor za javno-zasebno partnerstvo, ki pa se je kasneje večkrat preoblikoval. Ves čas je bil sektor kadrovsko podhranjen, zaposleni pa so morali opravljati tudi druge naloge, ki niso povezane s področjem javno-zasebnega partnerstva. Tako so trenutno v Sektorju za upravljanje javnega premoženja zaposleni 4 ljudje, na celotnem Direktoratu za javno naročanje pa le 6. Tudi na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor ni bilo ustanovljene nobene institucionalne oblike, ki bi se poleg javnega naročanja in podeljevanja koncesij ukvarjala še z drugimi oblikami javno-zasebnega partnerstva, pač pa so šele sedaj dodelili 3 zaposlenim s Službe za javna naročila dodatne naloge s področja javno-zasebnega partnerstva. Tako se tudi na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor šele sedaj postopoma lotevajo javno-zasebnega partnerstva v pravem pomenu, pri tem pa Srebotova dodaja, da pravih izkušenj in znanja z javno-zasebnega partnerstva še nimajo.

Ni težko ugotoviti, da je to za Slovenijo, ki mora izvesti še veliko aktivnosti in jo čaka še veliko dela za kvalitetno vzpostavitev instituta javno-zasebnega partnerstva, premalo ljudi in premalo strokovnjakov s tega področja. Tako še vedno niso pripravljene vzorci pogodb, vzorci razpisnih dokumentacij in predstavitvene brošure, ki bi služile kot

promocija modelu financiranja, vzdrževanja in upravljanja javne infrastrukture. Po besedah Čepeljnika ostaja odprto vprašanje, ali kdaj sploh bodo, saj se bojijo, da bi s tem preveč omejili nabor možnih projektov. V sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve je bil že izpeljan tudi en pilotni projekt – izgradnja, upravljanje in vzdrževanje Doma upokojujencev Idrija, pri čemer sta aktivno sodelovala tako Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot javni partner in lokalno podjetje v vlogi zasebnega partnerja. Sektor je do sedaj že izpeljal tudi nekaj konferenc in predstavitev koncepta občinam, vendar pa so te aktivnosti zaenkrat še premalo učinkovite. Čepeljnik priznava, da se stanje informiranja zainteresirane javnosti na področju javno-zasebnih partnerstev zvišuje, vendar pa še težko govorimo o bistvenem napredku. Tudi občine se premalo poslužujejo posvetovanja s centralno enoto in se po besedah Čepeljnika večkrat raje obrnejo na plačljive storitve zasebnih svetovalcev, ki pogosto projekt oblikujejo tako, kot ga naročnik želi videti. Tudi Möderndorferjeva iz Službe za javna naročila Mestne občine Ljubljana pravi, da se predvsem zaradi pomanjkanja strokovnih kadrov in večje zanesljivosti uspešne izvedbe projektov večkrat odločajo za najem zunanjih svetovalcev, predvsem s področja prava in ekonomije, kjer so potrebna posebna specialistična znanja pri pripravi tako analiz kot tudi pogodb. Sektor za upravljanje javnega premoženja tako še ni uspel najbolje unovčiti svojih znanj in prednosti pred ostalimi zasebnimi svetovalnimi podjetji. Möderndorferjeva kot eno večjih težav navaja tudi pomanjkanje projektnega vodenja v javni upravi, saj meni, da se tako pri poslovanju kot tudi pri vodenju projektov vse premalo gleda na učinkovitost in racionalnost. Kot večji problem je Möderndorferjeva izpostavila tudi težavne osebnostne značilnosti posameznikov v komisijah, kar jasno nakazuje na pomanjkanje projektnega vodenja in odsotnost metodologij s področja projektnega vodenja v Mestni občini Ljubljana. Srebotova pa je kot večji problem izpostavila majhnost trga in problem privabljanja zasebnih vlagateljev, saj kot pravi, ima Slovenija premalo velikih zasebnih investitorjev, ki bi bili pripravljeni vlagati v javno infrastrukturo. Po besedah Srebotove večjih težav ne vidi v zakonodaji, saj se jo po njenem mnenju da relativno hitro spremeniti, večjo bojazen je izpostavila pri privabljanju zasebnih investitorjev za vlaganje v drago infrastrukturo.

Sektor za upravljanje javnega premoženja (z izjemo nekaterih) tako večino nalog, ki mu jih nalaga ZJZP, sicer opravlja, vendar pa sta uspešnost primerov in kvaliteta izdelkov vprašljiva, saj le-ti zaenkrat še ne dajejo pričakovanih rezultatov. Tako lahko potrdimo hipotezo, da je eden izmed najpomembnejših vzrokov za počasno in slabo razvitost institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva tako na lokalnem kot tudi na državnem

nivoju pomanjkanje dovolj usposobljenih kadrov ter slabo izvajanje potrebnih nalog in aktivnosti obstoječih institucij na tem področju.

Kljub priporočilom nekaterih strokovnjakov pa Republika Slovenija ni sprejela mešanega modela institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva, saj le-ta predvideva ustanovitev centralne enote za javno-zasebno partnerstvo, specializirane enote za javno-zasebno partnerstvo na resornih ministrstvih in posvetovalno telo na ravni države. Slovenija je na priporočilo EPEC-a ustanovila le centralno enoto za javno-zasebno partnerstvo v okviru Ministrstva za finance in posvetovalno telo, ki bi skrbelo za strateške usmeritve in celosten razvoj področja v Sloveniji. Vlada je tako ustanovila vse institucije, kot ji jih je naložil zakonodajalec v ZJZP. Za izpeljavo konkretnih projektov pa je predvideno oblikovanje posebnih medresorskih komisij, katerih člani bi bili tako uslužbenci iz centralne enote kot tudi uslužbenci ministrstva, katerega resor pokriva določeni projekt. Pri tem je zakonodajalec pri sprejemanju zakona izhajal iz dejstva, da resorno ministrstvo dobro pozna svoja delovna področja, s poznavanjem koncepta javno-zasebnih partnerstev pa je racionalnejša ustanovitev centralne enote v okviru Ministrstva za finance, kot pa ustanavljanje specializiranih enot po posameznih ministrstvih. Podoben način institucionalizacije se je uveljavil tudi na lokalni ravni, kjer je v Mestni občini Ljubljana po besedah Möderndorferjeve naloge centralne enote prevzela Služba za javna naročila kot podporna služba preostalim oddelkom. Tudi tu se za izpeljavo projektov oblikujejo posebne komisije, pri čemer organizacijo in procesni del vodi Služba za javna naročila, vsebinsko stran pa pripravlja oddelk, katerega resor pokriva določeni projekt. Enako institucionalno obliko delovanja pri izpeljavi projektov nameravajo vpeljati tudi na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, kjer bo Služba za javna naročila skrbela za pravno in procesno delovanje ustanovljenih komisij, medtem ko bodo samo vsebino zagotavljali predstavniki direktoratskih, ki pokrivajo izbrano delovno področje.

Zakonodajalec resornim ministrstvom in lokalnim skupnostim tudi ni naložil ustanavljanja posebnih enot ali skupin zaposlenih, ki bi se ukvarjale z javno-zasebnim partnerstvom, ampak je to storil preko sprejetja določila, da je potrebno pred vsakim javnim naročilom obvezno opraviti test javno-zasebnega partnerstva. S tem je posredno prisilil, da se tudi pri javnem naročanju izvaja javno-zasebno partnerstvo. Žal pa ZJZP ne vključuje sankcij, zato se tega določila ne držijo niti ministrstva, kaj šele občine. Na Mestni občini Ljubljana tako teče nekaj projektov javno-zasebnega partnerstva, medtem ko na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor priznavajo, da do sedaj še niso imeli večjega projekta javno-zasebnega partnerstva. Tako lahko potrdimo tudi zadnjo hipotezo, da tako ministrstva kot tudi občine javno-zasebnega partnerstva

še niso prepoznale kot možnega in učinkovitega modela financiranja, upravljanja in vzdrževanja javne infrastrukture in da posledično javno-zasebnemu partnerstvu namenjajo zelo malo pozornosti. Vse to je privedlo do tega, da se v Republiki Sloveniji na vseh ravneh niso vzpostavile posebne enote za javno-zasebno partnerstvo, pač pa so njihove naloge prevzele druge institucije in ad hoc projektne skupine.

Kljub jasno izraženi politični podpori javno-zasebnemu partnerstvu pri političnih odločevalcih pa tako Čepeljnik kot tudi Möderndorferjeva navajata kot enega izmed večjih vzrokov za počasno in slabo izvedbo projektov javno-zasebnega partnerstva – neusklajeno in slabo pripravljeno zakonodajo. Medtem ko Möderndorferjeva pravi, da gre za zapletene in neživiljenjske postopke javno-zasebnega partnerstva, pa Čepeljnik konkretnije meni, da je velik del slovenske zakonodaje neusklajen in posledično nenaklonjen javno-zasebnemu partnerstvu. Tako pravi, da velik del javne infrastrukture, ki jo lokalne skupnosti potrebujejo, sploh ne more biti upravljano s strani zasebnega partnerja, saj to prepoveduje Zakon o športu. Po mnenju Čepeljnika je enako stanje tudi na področju kulturne infrastrukture in je zato potrebno nemalo zapletenih obhodov pri reševanju nepotrebnih težav. Gre za velik zaviralni dejavnik pri razvoju javno-zasebnega partnerstva, saj želi zasebnik imeti čim več svobode pri odločanju o upravljanju, vlaganju in vzdrževanju infrastrukture. Le tako mu infrastruktura lahko prinese zaželen donos in poveča interes za nadaljnja vlaganja v javno infrastrukturo.

Tudi Groff Ferjančičeva (2004, 61) navaja, da je na lokalni ravni v preteklosti sicer bilo izvedenih nekaj uspešnih javno-zasebnih partnerstev, vendar je razkorak med načelno podporo in realizacijo projektov še vedno precej velik. Tako Groff Ferjančičeva kot najpogostejše ovire pri izvedbi javno-zasebnih partnerstev navaja probleme lastništva, pomanjkljivo zakonodajo, premajhno poznavanje samega modela javno-zasebnega partnerstva in pomanjkanje poslovnega interesa.

## **5.2 Zaključek**

Slovenija je v javno-zasebno partnerstvo ugriznila šele leta 2006 s sprejetjem Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Glede na to, da pred tem, razen javnega naročanja in podeljevanja koncesij, nismo imeli večjih izkušenj, je pričakovano, da je v Sloveniji koncept javno-zasebnega partnerstva še v povojih in se še razvija. Ta v slovenski

pravni red niti še ni dobro vpeljan, kaj šele, da bi ga pravilno dojeli tudi javni uslužbenci, državljani in zainteresirana javnost.

Rezultati intervjujev so hkrati pokazali, da si mnogo ljudi popolnoma napačno predstavlja samo delovanje javno-zasebnega partnerstva. Zato je v laični javnosti in med politiki pogosto slišati veliko naklonjenosti javno-zasebnemu partnerstvu, vendar pa so javni uslužbenci omenjenemu konceptu pogosto precej manj naklonjeni. Javno-zasebno partnerstvo predstavlja sinergijo tako javnega kot tudi zasebnega sektorja in je prav zaradi tesne prepletenosti toliko bolj kompleksno, izvajanje javnih storitev in projektov pa tako postane cenejše, učinkovitejše in hitrejše. Ker pa javno-zasebno partnerstvo zahteva pridobitev novih znanj in izkušenj, se jih lotevajo le redki javni partnerji, le redki so tudi pripravljeni vložiti več časa, sredstev in energije v izobraževanje zaposlenih. Zaradi napačnih in poenostavljenih predstav o javno-zasebnem partnerstvu imajo tako ministrstva kot tudi občine nerealna pričakovanja o financiranju javne infrastrukture s strani zasebnega sektorja. Pogosto je v medijih slišati, da se pri javno-zasebnih partnerstvih odvijajo tudi nelegalni dogovori v ozadju in da gre tako za sume korupcije. Zaradi slabe publicitete se očitki in bojzani javnosti, da se bo izbrani zasebnik okoristil na račun uporabnikov javnih storitev, zdijo upravičeni. Vendar pa se zavedanje ljudi o potrebnosti takega načina financiranja projektov kljub temu počasi izboljšuje. Po mnenju intervjuvancev so v Sloveniji etika, morala in podjetniška kultura na nizki ravni, kar lahko vodi v neuspeh projektov javno-zasebnega partnerstva. Prav v izogib kasnejšim zapletom pri izvajanju projektov pa je faza načrtovanja in usklajevanja projektov bistvenega pomena. Po mnenju intervjuvancev se v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami še vedno premalo časa namenja za načrtovanje in zato se projekti prehitro in neuspešno končajo.

Kljub slabemu zakonodajnemu in institucionalnemu okvirju na področju javno-zasebnega partnerstva pa v Sloveniji počasi in vztrajno pridobivamo izkušnje in znanja s tega področja. Po petih letih od sprejema ZJZP in delovanja institucij na področju javno-zasebnih partnerstev je mogoče opaziti malo premikov. Zato ima Ministrstvo za finance v prihodnosti v načrtu pripravo nove zakonodaje na tem področju, ki bo plod več izkušenj in boljšega znanja, kar pomeni, da se za javno-zasebno partnerstvo tudi v Sloveniji obetajo boljši časi.

Namen diplomskega dela je predstaviti institucionalizacijo javno-zasebnega partnerstva v najširši obliki in prikazati vse dejavnike, ki vplivajo na vzpostavitev in upravljanje z institutom javno-zasebnega partnerstva. Za preverjanje teoretičnih dognanj in predpostavk je bil za preučevanje vzet primer institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji. Zaradi kompleksnega področja, ki je prisoten na več

nivojih, diplomsko delo obsega analizo stanja institucij tako na državnem kot tudi na lokalnem nivoju. Da bi lahko preučil stanje institucionalizacije javno-zasebnega partnerstva na vseh nivojih, ki se srečujejo s konkretnimi projekti, sem opravil intervjue z zaposlenimi tako na občini kot tudi na resornem ministrstvu in na ministrstvu, pristojnem za finance. S pridobljenimi podatki, tako iz strokovne literature in virov kot tudi iz opravljenih intervjujev, so doseženi vsi cilji diplomskega dela. Po preučitvi in analizi vseh podatkov so vzroki, ki so privedli do slabega stanja in pomanjkljivosti na tem področju, znani, ostaja pa upanje na čim hitrejšo in čim kvalitetnejšo ureditev področja javno-zasebnega partnerstva.

## 6 LITERATURA

- Alesina, Alberto, Reza Baqir in William Easterly. 1999. Public Goods and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243–84.
- Bannock, Graham, Ron E. Bexter in Evan Davis. 2003. *Dictionary of economics*. London: The Economist: Profile books.
- Besley, Timothy in Maitreesh Ghatak. 2001. Government Versus Private Ownership of Public Goods. *Quarterly Journal of Economics* 116 (4): 1343–72.
- Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.
- ---, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili*. Ljubljana: Nebra, d.o.o.
- Brejc, Miha. 1995. Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. V *Pravna država in uprava*, Zbornik referatov, ur. Darinka Dekleva Marguč, 43-50. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Čepeljnik, Matej. 2006. *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji*. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- --- 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 4. maj.
- Dailami, Mansoor in Michael Klein. 1997. *Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets. Policy Research Working Paper*. Washington: The World Bank.
- Drevenšek, Mojca in Darinka Pek Drapal. 2008. Pomen družbene sprejemljivosti za uresničevanje okoljskih in prostorskih projektov: Predlog sistematizacije merjenja. *Teorija in praksa* 45 (6): 752–777.

- Dutz, Mark, Clive Harris, Inderbir Dhingra in Chrins Shugart. 2006. Public-private partnership units. *Public policy for the private sector* (311). Dostopno prek: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2006/09/29/000310607\\_20060929112646/Rendered/PDF/375750VP031101PUBLIC1.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2006/09/29/000310607_20060929112646/Rendered/PDF/375750VP031101PUBLIC1.pdf) (22. januar 2012).
- European Commission. 2003. *Guidelines for successful public-private partnership*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf) (30. januar 2012).
- --- 2004. *Green paper on public-private partnership and community law on public contracts and concessions*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0327en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf) (30. januar 2012).
- European PPP Expertise Centre. 2011. *The Guide to Guidance. How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*. Dostopno prek: <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf> (30. januar 2012).
- Eurostat. 2004. *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships*. Dostopno prek: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf> (30. januar 2012).
- Evropska komisija. 2005. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij o javno-zasebnih partnerstvih in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:SL:HTML> (16. januar 2012).
- Ferčič, Aleš. 2005. Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo. *Pravna praksa* 24 (29/30): 6–7.
- Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV Založba.
- Glasser, Louis Bradly. 2001. *Economic Development and Political Reform: The Impact of External Capital on the Middle East*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.



- Groff Ferjančič, Miranda. 2004. *Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- --- 2009. Zakaj javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji ne zaživi. *Finance*. Dostopno prek: <http://www.finance.si/238120/Zakaj-javno-zasebno-partnerstvo-v-Sloveniji-ne-za%C5%BEivi> (2. februar 2012).
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Idelovitch, Emanuel in Klas Ringskog. 1995. *Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America*. Washington: The World Bank.
- International Monetary Fund. 2006. *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure*. Washington: International Monetary Fund. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf> (22. januar 2012).
- Jus, Miran. 2005. Čas je za javno in zasebno partnerstvo. *Uprava* 3 (2): 140–153.
- Lanišnik, Igor. 2009. *Javno zasebno partnerstvo v Slovenski vojski*. Diplomsko delo. Koper: Fakulteta za management.
- Merzelj, Živa. 2008. *Javno-zasebno partnerstvo, priložnost za Slovenijo?* Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Möderndorfer, Tadeja. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. marec.
- Mrak, Mojmir. 1999. Vključevanje zasebnega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture: primer BOT oblike projektnega financiranja V *Slovenska korporacija v evropskih razmerah*, ur. Rado Bohinc, 95–112. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2006. Institutionalization of Public-Private Partnership. *Uprava* 4 (1): 91–106.

- Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
- *Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo*. Ur. l. RS 61/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200761&stevilka=3302> (4. maj 2012).
- *Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo*. Ur. l. RS 36/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200936&stevilka=1716> (4. maj 2012).
- Centre for Co-operation with Non-members Environment Directorate. 2000. *Global trends in urban water supply and waste water financing and management: changing roles for the public and private sectors*. Paris: Centre for Co-operation with Non-members Environment Directorate, OECD. Dostopno prek: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/ENV\(2000\)36/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CCNM/ENV(2000)36/FINAL&docLanguage=En) (14. januar 2012).
- Pahor Žvanut, Alenka. 2006. *Javna-zasebna partnerstva in njihov vpliv na javne finance*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Patterson, C. Samuel in Gary W. Copeland, ur. 1994. *Parliaments in the Modern World: Changing Institution*. Michigan: University of Michigan Press.
- Petelin, Domen. 2005. *Vloga in institucionalizacija slovenskega parlamenta v procesih modernizacije, demokratizacije in evropeizacije*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pintar, Jernej. 2006. *Javno-zasebno partnerstvo za regionalni razvoj: Razvojno izobraževalni center Zgornje Savinjske doline*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Setnikar-Cankar, Stanka, ur. 2005. *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Srebot, Mojca. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 14. maj.

- Thomsen, Stephen. 2005. *Encouraging PPP in the Utilities Sector: The Role of Development Assistance*. Johannesburg: Investment Initiative, Investment for African Development: Making it Happen, NEPAD, OECD.
- The World Bank. 2007. *Job descriptions and qualifications of key personnel*. Dostopno prek: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/TOR%20PPP%20Unit%20Job%20Descriptions.pdf> (22. januar 2012).
- Tičar, Bojan. 2007. Nov pravni institut: javno-zasebno partnerstvo. *Podjetje in delo* 22 (1): 58–70.
- Trstenjak, Verica. 2003. *Pravne osebe*. Ljubljana: GV Založba.
- Yescomb, E.R. 2002. *Principles of project finance*. Amsterdam: Academic Press.
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. I. RS 127/2006. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis\\_ZAKO4323.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html) (10. maj 2012).
- *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. I. RS 79/1999. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758> (4. maj 2012).
- *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1)*. Ur. I. RS 39/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200039&stevilka=1893> (4. maj 20012).
- *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*. Ur. I. RS 128/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006128&stevilka=5409> (4. maj 2012).
- Živec, Gregor. 2010. *Javno-zasebna partnerstva v Republiki Sloveniji - (ne)izkoriščen koncept*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## 7 PRILOGI

### **Priloga A: Intervju z go. Tadejo Möderndorfer, vodjo Službe za javna naročila Mestne občine Ljubljana, 9. 3. 2012**

- **Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je v slovenski pravni red vnesel nove oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Ali menite, da je na lokalno raven Mestne občine Ljubljana Zakon o javno-zasebnem partnerstvu vnesel kakšne novosti in katere?**

Nekatere vrste javno-zasebnega partnerstva so se že prej dogajale, z novo zakonodajo iz 2007 pa so se te zadeve postavile bolj v kalup, jasneje so se definirale. Sistem sodelovanja med javnim in zasebnim delom pa je sicer že prej potekal. Podelovanje koncesij je Mestna občina Ljubljana tudi že prej izvajala, kar se pa tiče javnih naročil, pa se ZJZP samo v eni določbi dotika javnih naročil, in sicer pri javnonaročniških razmerjih. V kolikor se izbere javnonaročniški model, se postopek vodi v skladu z Zakonom o javnem naročanju, nad določeno vrednostjo projekta pa je potrebno izvesti tudi preizkus možnosti javno-zasebnega partnerstva. V takih primerih zakonodajalec zahteva preizkus možnosti izvedbe projekta po javno-zasebnem partnerstvu. Prvi izmed pomembnejših pogojev pri javno-zasebnem partnerstvu je, da mora projekt zasledovati javni interes. Ključno je, da je projekt argumentiran kot javni interes ter da je glede na predvideni dobiček zanimiv tudi za zasebne partnerje.

- **Ali ocenjujete, da ima javno-zasebno partnerstvo dovolj veliko politično podporo s strani mestnega sveta in občinske uprave Mestne občine Ljubljana?**

Mislím, da imajo mestni svetniki premalo znanja o tem, kaj javno-zasebno partnerstvo sploh pomeni in si ga razlagajo zelo poljudno. Tekom let sicer vedno bolj razumejo javno-zasebno partnerstvo, ampak še vedno precej premalo. Politična podpora v mestnem svetu pa se izraža preko tistega, ki ima v mestnem svetu več glasov. Uprava vedno skuša pripraviti čim bolj popolno gradivo in ga poskuša tudi kar najbolj jasno razložiti. Sama opažam, da mestni svetniki pogosto gradiva do konca niti dobro ne preberejo, niti ga ne poskušajo razumeti, saj postavljajo vprašanja, na katera so

odgovori zapisani v dokumentih. To sicer ne velja za vse mestne svetnike, veliko pa je takšnih.

- **Je po vašem mnenju področje javno-zasebnega partnerstva v Mestni občini Ljubljana ustrezno institucionalno obravnavano, ali bi za to morali imeti posebno specializirano službo?**

Tu opažam problem, ki je prisoten v celotni javni upravi. To je pomanjkanje projektnega vodenja. Sama osebno se zavzemam za ta način vodenja in upam, da bo nekoč celotna javna uprava, tako državna kot lokalna, v tem delu bolj napredovala. Mislim, da ni potrebno, da za to obstaja prav specializirana služba. Lahko bi bila služba, ki bi se ukvarjala s postopkovnimi stvarmi. Vsebinsko pa so javno-zasebna partnerstva tako prepletena, da morajo v ekipi sodelovati ljudje, ki pokrivajo določen resor. Npr. pri projektu javno-zasebnega partnerstva v Črnučah za izgradnjo odbojkerskega športnega centra sodelujejo Oddelek za šport, pravna in finančna služba ter služba za javna naročila. Slednje so podporne službe, ki pomagajo vsebinskim oz. ostalim oddelkom. Podporne službe se skoraj pri vseh projektih vključujejo. Naša služba se še posebej vključuje pri javno-zasebnih partnerstvih in javnih naročilih. Včasih se vključimo in pomagamo tudi pri kakšnih razpisih, kjer se smiselno uporablja naš zakon. Drugače pa je večji del na vsebinskih oddelkih. Če se projekt nanaša na šport, potem sodeluje Oddelek za šport, če gre za projekt varovanih stanovanj, potem sodelujeta Javni stanovanjski sklad MOL in Oddelek za zdravstveno in socialno varstvo.

- **Kdo skrbi za prepoznavanje projektov?**

Enkrat letno – po sprejemu proračuna mora naša služba skladno z ZJZP objaviti poziv za zainteresiranost. Po sprejemu proračuna naša služba pozove oddelke, da pripravijo načrt dela in projektov. Pri tem je potrebno biti pozoren, da je denar za projekte že zagotovljen v proračunu in da je pri tem izražen javni interes. Javni interes sicer ugotavlja mestni svet, vendar pa ga mora pred tem mestna uprava preučiti, ali je v skladu tudi z veljavno zakonodajo. Naša služba bdi nad tem, vendar pa se pri tem vedno najame tudi zunanega strokovnjaka, saj gre za zelo zapleteno zadevo. Pri tem gre za stalne postopke, ni pa postopek tako natančno definiran kot pri javnih naročilih. Pri javnih naročilih so postopki bolj dodelani kot pri javno-zasebnem partnerstvu. Gre za veliko različnih modelov, kandidati prihajajo z različnimi idejami in jim je zelo težko slediti. Zato skoraj vedno potrebujemo zunanjo podporo s pravnim in finančnim znanjem, ki nas opozarja na določene zadeve pri pripravi ekonomske študije. Ravno

danes smo na komisiji za javno-zasebno partnerstvo obravnavali vprašanje, ali moramo plačati davek na enem izmed projektov po sklenitvi pogodbe in če, kdo ga mora plačati – javni ali zasebni partner? To je odvisno od modela javno-zasebnega partnerstva in od vsebine pogodbe. Gre za specifične stvari, pri katerih bomo potrebovali zunanje strokovnjake, ki nam bodo natančno povedali odgovore.

- **Ali vam je Republika Slovenija oz. Sektor za javno-zasebno partnerstvo v okviru Ministrstva za finance pri svetovanju, informiranju, izobraževanju, vzpostavitvi novih partnerstev ali vzdrževanju starih kakorkoli v pomoč?**

Pravzaprav ne in to ne zato, ker oni sami ne bi tega želeli, ampak se tudi mi veliko ne obračamo na njih in jih ne sprašujemo, saj ne dobimo potrebnih odgovorov. Vidimo, da niso praktični, razlagajo nam teorijo, na seminarjih, ki jih pripravljajo, pa potem ugotavljamo, da so nekatere zadeve tako neživljenjske, da je zelo težko delati. Dobivamo pa z njihove strani včasih povratno informacijo o kakšnih vlogah, da se z nami ne strinjajo. Ko jim posredujemo celotno dokumentacijo in se jim trudimo razložiti in pojasniti projekt, potem navadno ne dobimo odgovora. Ni več odziva, niti ne vemo, ali se strinjajo z našimi pojasnili. Navadno ne dobimo povratne informacije, sodelovanja praktično ni. Pri pripravi vsake zakonodaje sodelujemo in dajemo pobude, pripombe in predloge. V naši službi smo se že dogovorili, da sproti pišemo pripombe in predloge za spremembo zakonodaje.

- **Katera služba/oddelek opravlja naloge javno-zasebnega partnerstva v okviru Mestne občine Ljubljana?**

Pri tem sodelujejo vse službe, dokumentacija pa se večinoma zbira pri nas. Ker vse ni natančno dorečeno, bi bilo zelo dobro, da bi v javni upravi imeli neke vrste interni akt, ki bi določal projektno vodenje. Npr. s posebnim sklepom bi se določilo vodjo projekta in ta bi si potem tudi izbral ekipo. Moral bi imeti svojo postavko denarja in svoj časovni načrt ter bi se sam moral odločati o projektu. Njemu bi bil še vedno nadrejen župan, vsi ostali predstojniki oddelkov pa bi mu morali biti v pomoč. Tako pa so npr. dokumenti razpršeni po različnih službah in ni pregleda nad projektom.

Na lokalni ravni je pri oblikovanju projektnih skupin kar nekaj zmede. Predstavniki oddelka, ki da pobudo za javno-zasebno partnerstvo, se navadno oglasijo pri nas in se pozanimajo, kako se lotiti projekta. Svetujemo jim, naj sestavijo in imenujejo komisijo, ki jo potrdi vodstvo občine, ter pripravijo gradivo za mestni svet. Vodja komisije pri

naših projektih vedno prihaja iz javnega sektorja. Ni nujno, da vedno iz mestne občine, lahko tudi iz javnega podjetja, ki je v lasti Mestne občine Ljubljana. Nikoli pa k vodenju projektov še nismo povabili zunanjih strokovnjakov. Pri nas je nujno, da je vodja projekta nekdo, ki pozna notranje procese. Mi smo tako velika uprava in imamo toliko posebnosti, da bi nekdo zunanji imel veliko težav ali pa bi moral imeti na voljo še več ljudi, ki bi mu pojasnjevali postopke delovanja občine. Zunanje strokovnjake najemamo predvsem za strokovne naloge – pravne in ekonomske naloge.

- **Ali lahko navedete podrobnejše aktivnosti oz. naloge, ki jih opravlja ta služba?**

Vsaki komisiji razložimo, kako po veljavni zakonodaji potekajo postopki. Sodelujemo pri pridobivanju promotorske vloge. Te predložimo kot gradivo odboru mestnega sveta, kjer ga pregledajo vsi predstojniki oddelkov in ti nato povedo, kateri oddelki bodo morali sodelovati pri projektu. Ko se določijo oddelki, ki bodo sodelovali pri konkretnem projektu, moramo od vseh predstojnikov oddelkov pridobiti seznam sodelujočih ljudi, ki so potem kasneje tudi imenovani v komisijo. Ta komisija se potem sestaja, mi pa smo tisti, ki jih usmerjamo in opozarjamo na postopke, pomembne odločitve. Naša služba se z vsebino ne ukvarja, ker je ne poznamo, jih pa procesno usmerjamo. Enkrat letno tudi informativno objavimo seznam projektov, ki so projekti javnega partnerja, in povabimo zasebni sektor k sodelovanju na projektih. Po zakonu moramo namreč enkrat letno povabiti zasebne partnerje k projektom. Meni se to ne zdi logično, saj bi nekdo, ki ima interes za sodelovanje z javnim partnerjem, to lahko predlagal takoj. Zakaj bi to moralo biti enkrat letno, če pa zasebni sektor kadarkoli da takšno pobudo.

- **Je po vašem mnenju ta služba kadrovsko in strokovno dovolj velika in ali je glede na naloge in pooblastila ustrezno zasnovana?**

Služba je dovolj velika. Pokrivamo vsa javna naročila na Mestni občini Ljubljana, pomagamo pa tudi šolam, vrtcem in našim javnim zavodom, saj imamo na MOL malo manj razpisov, odprte projekte pa je potrebno dokončati. S tem razlogom pomagamo našim javnim zavodom in njim tako ni potrebno najemati zunanjih svetovalcev. Na področju javno-zasebnih partnerstev pa nismo nato suvereni in si vedno kot občina najemamo še zunanje strokovnjake. Vedno gre za milijonske projekte in tisti denar, ki ga porabiš za zunanjega strokovnjaka, ni tako velik, kolikor lahko zmanjša naše tveganje. Če ni strokovnosti, je tveganje zelo veliko. Zaposlili smo delavko, ki naj bi se usposobila oz. specializirala za pravno področje javno-zasebnih partnerstev, vendar je

bila zelo veliko odsotna. Ona in še en sodelavec naj bi se s pomočjo zunanjih strokovnjakov toliko usposobila, da bi zunanji strokovnjakov potrebovali manj. Vsekakor gremo v smer, da zaposlimo strokovnjake s specialnimi znanji, saj je to tudi najcenejše. Pri tem pa je potrebno poudariti tudi dejstvo, da če bi bila zakonodaja na tem področju bolj stabilna, bi se lažje oblikovala tudi dobra praksa in strokovna mnenja. Če pa je zakonodaja tako nestabilna, kot je pri javnih naročilih, pa tudi pri javno-zasebnih partnerstvih ni jasne slike, je oblikovanje strokovnih mnenj in strokovnjakov zelo težko. Zato so zunanji strokovnjaki bolj motivirani, da študirajo in preučujejo področje ter tako sprejmejo tudi večjo odgovornost, glede na to pa so tudi boljše plačani. V javni upravi niso problem zaposleni, ampak je največji problem tako velika in obširna zakonodaja, ki je neuskaljena, da včasih veliko časa preučujemo nalogo samo zato, ker je zakonodajalec nelogično napisal zakon.

- **Koliko je zaposlenih v tej službi, ki se ukvarjajo z javno-zasebnim partnerstvom, in kakšna je njihova izobrazbena struktura?**

V naši službi je zaposlenih šestnajst, vsi razen dveh sodelavk pa imajo visoko stopnjo izobrazbe. Prevladuje področje ekonomije, prava in uprave.

- **S kakšnimi težavami se najpogosteje srečujete pri delu na področju javno-zasebnih partnerstev?**

Problem nastane, če je član komisije nekdo, ki ne želi prisluhniti zahtevam, ali pa nekdo, ki se projektu ne posveti dovolj, pa bi glede na svojo dolžnost to moral storiti. To je eden izmed notranjih vidikov. Pri javno-zasebnih partnerstvih se moramo vesti kot partnerji. Npr. partnerji morajo korektno sodelovati, morajo si prisluhniti, dobro je potrebno preučiti predloge ipd. Ta analitični pristop je po mojem mnenju še pomanjkljiv. Včasih komisija tudi ne prisluhne dovolj ideji zasebnika, kar bi lahko bil še dodaten doprinos k projektu, ampak so strogo usmerjeni na zastavljeni cilj. Sama menim, da je bolje, da včasih malo dlje traja, da se dobro preuči projekt in se nato dobro pripravi pogodbo. Če je pogodba dobro pripravljena, je nadaljnje delo precej bolj enostavno. Mislim, da večjih težav ni, je pa v tako veliki organizaciji, kot je MOL, praktično potrebno celotno zakonodajo dobro proučiti, pa še včasih potrebujemo zunanje mnenje.



- **Kaj bi bilo po vašem mnenju nujno potrebno spremeniti za hitrejši in učinkovitejši razvoj javno-zasebnega partnerstva v Mestni občini Ljubljana? So to aktivnosti na ravni Republike Slovenije ali na ravni Mestne občine Ljubljana?**

S strani MOL bi bilo zagotovo potrebno uvesti projektno vodenje. Jaz bi to rekla za celotno javno upravo, ker vem, da imajo tudi drugje iste težave. Če bi bila organizacijska struktura drugače postavljena, bi lahko bili bolj učinkoviti. Veliko pomeni tudi, kako je skupina sestavljena. Včasih imamo komisijo, ki je zelo prilagodljiva, hitra, prisluhne novim idejam, vodja skupine je motivator in pobudnik. Če se komisija hitro odziva, lahko projekt hitro poteka, pri nekaterih komisijah, kjer so člani večkrat odsotni ali ne želijo odgovarjati in se izogibajo odgovornosti, pa je delo težje. Na državni ravni pa bi bilo zagotovo smiselno, da se zakonodajo poenostavi. Ta bi morala biti bolj pregledna in jasna. Pravila so zato, da se poenoti delo, zato morajo biti prilagodljiva in jasna. Tu vidim precej težav, saj si jih pogosto različno razlagamo.

- **Nekateri strokovnjaki menijo, da je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu preveč podroben in da s tem omejuje učinkovito izpeljavo projektov. Kako vi gledate na to, ko se srečujete s konkretnimi projekti javno-zasebnih partnerstev na lokalni ravni? Je po vašem mnenju Zakon o javno-zasebnem partnerstvu prej ovira ali spodbudno vpliva na razvoj javno-zasebnega partnerstva v Mestni občini Ljubljana?**

Mislim, da zakon ni ovira. Postavil je neka določena pravila, vendar pa jih preveč podrobno ureja, zato mislim, da bi moralo biti več fleksibilnosti. Takšna raven kulture, kot je v gospodarstvu, bi morala obstajati tudi v javni upravi. Če bi se ta raven dvignila, bi bilo tudi večje zaupanje v javno upravo. Ko bomo v tem pogledu postali zrelejši in bomo svoje delo opravljali z večjo odgovornostjo, menim, da tako podrobne in stroge zakonodaje ne bo več potrebno imeti.

- **Za uspešno javno-zasebno partnerstvo so potrebne mnoge izkušnje in veliko znanja s področij prava, ekonomije in menedžmenta. Iz kje vse pridobivate ustrezno znanje in izkušnje za uspešno izvedbo projektov?**

Največ se poslužujemo zunanjih strokovnjakov. Več znanja pri tem potrebujemo na področju prava, ekonomije in pri ekonomskih študijah. Mestna občina je že veliko vložila v izobraževanje vodstvenega kadra, imeli smo dvoletno izobraževanje in en del

je bil tudi menedžment. Trenutno se izobražuje skupina mlajših sodelavcev, od katerih se pričakuje, da bodo še dalj časa zaposleni na MOL. Nikoli pa nismo poskušali vpeljati nekoga zunanjega za vodenje projektov. Mislim, da je bolje, da se izobrazijo že zaposlene ljudi na MOL. Največjo prednost ima tisti, ki poleg menedžerskih veščin pozna tudi notranje procese, ljudi in vsebino. Težje gre pri starejših delavcih pred upokojitvijo, ki niso navajeni sprememb. Potrebno bi bilo spremeniti tudi nekatera notranja pravila in sistem tako, da bi bil bolj prilagodljiv. To je počasen proces, vendar imam občutek, da občina počasi že postaja prilagodljivejša.

- **Ali je mogoče pridobiti kakšno poročilo o izpeljanih projektih in njihovi uspešnosti?**

Na žalost nimamo še pripravljenih evalvacijskih poročil. Tudi projekt Stožice, ki je prvi takšen projekt, ni še popolnoma zaključen.

## **Priloga B: Intervju z g. Matejem Čepeljnikom, višjim svetovalcem v Sektorju za upravljanje javnega premoženja, 4. 5. 2012**

- **Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) je bil v slovenski pravni red sprejet že leta 2006 in predvideva tudi ustanovitev enote za javno-zasebno partnerstvo. Kako dolgo je trajalo ali pa še traja, da sta Ministrstvo za finance in takrat še Sektor za javno-zasebno partnerstvo izvedla vse aktivnosti za uspešen začetek izvajanja svoje dejavnosti?**

Sektor se je ustanovil takoj po sprejemu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu in takoj pričel z delom. Srečevali smo se s prvimi projekti in pripravljali mnenja. Vse naloge, ki so navedene v zakonu, npr. tipske pogodbe ali projektno dokumentacijo, je praktično nemogoče pripraviti, saj je vsak projekt zase, ki ima svoje specifične zahteve. Če drugega ne, je razlika v podrobnostih, npr. kdo je lastnik infrastrukture, kdo bo z njo upravljal ipd. Zato tipskih pogodb nismo pripravljali, niti ni povsem jasno ali jih sploh kdaj bomo.

Za nekatera področja, npr. izgradnjo študentskih domov ali domov za starejše bi lahko bile tipske pogodbe, za kaj drugega pa že težko. V Sloveniji pogosto velja, da je tisto, kar piše v tipskih pogodbah, dovoljeno, kar ne, pa je prepovedano. Dovoljeno je veliko

oblik javno-zasebnega partnerstva, se pa bojimo, da bi s tipskimi pogodbami preveč zožili možen nabor projektov. Nihče si namreč ne upa nekaj narediti po svoji presoji.

Ministrstvo za finance oz. država Slovenija je tudi član EPEC-a (European PPP Expertise Centre), ki deluje v okviru Evropske investicijske banke in Evropske komisije. Pod njihovem okriljem se pripravlja precej dokumentacije, npr. »*EPEC's guide on how to prepare, procure and deliver PPP projects: The Guide to Guidance*«, Obravnavanje projektov javno-zasebnih partnerstev z vidika Eurostat-ovih pravil itd. Mnenja smo, da teh dokumentov ne bi bilo smiselno prevajati iz angleščine, ampak bi le dodali komentarje pri tistih področjih in posebnostih, ki so značilna za Slovenijo in pri katerih je potrebno biti pozoren. Tega se bomo lotili sedaj. V zvezi s tem moram namreč poudariti, da naš sektor ne skrbi samo za izvajanje javno-zasebnega partnerstva pri nas, ampak v veliki meri tudi z javnim premoženjem.

- **Videti je, kot da zakon ni povsem ustrezen in se ga je pripravljalo, ko v Sloveniji še ni bilo pravih izkušenj s tem področjem.**

Načrtuje se nov zakon, ki bo napisan na podlagi praktičnih izkušenj. Šele pri sedanjem delu ugotavljamo, kako projekti tečejo, na katerih mestih si ga akterji različno tolmačijo. Takrat, ko je nastajal zakon, praktično ni bilo nobenih izkušenj. Tudi iz primerljivih držav v tujini ni bilo pravih izkušenj, nekatere države pa za nas niti niso primerljive, kot npr. izkušnje iz Velike Britanije, ker imajo oni popolnoma drugačen način računovodenja, financiranja, lastništva itd. Sedaj, ko smo si nabrali nekaj izkušenj in ko vidimo, kaj se dogaja na trgu, kaj delajo občine in kaj zasebniki, načrtujemo pripravo novega zakona. Nov zakon bo potreben tudi zato, ker se na ravni Evropske unije sprejema direktiva za sklepanje koncesijskih pogodb.

- **Kdo sprejema odločitve o organizacijski shemi, nalogah in odgovornosti sektorja?**

O organizacijski shemi odloča vodstvo ministrstva. Razdelitev delovnih nalog se opravi na podlagi sistematizacije, ki se naredi za vsak posamezni direktorat na generalnem sekretariatu ministrstva. Splošna delovna mesta in naloge so že evidentirane, specifične naloge pa se določijo za vsakega zaposlenega posebej. V sistemizaciji so navedene precej splošne naloge, npr. priprava zahtevnejših analiz, priprava zakonodaje, posamezne naloge, ki se nanašajo izključno samo na področje javno-zasebnega partnerstva, pa niso posebej navedene.

- **Koliko je danes zaposlenih v Sektorju za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja in kakšna je njihova izobrazbena struktura? Katera so tista znanja oz. kompetence zaposlenih, ki jih najbolj primanjkuje pri njihovem delu?**

Glede na to, da je bila pred kratkim sprejeta Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, je bila struktura Ministrstva za finance spremenjena, posledično pa je bil preoblikovan tudi sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja. Področje javno-zasebnih partnerstev je z reorganizacijo prešlo v pristojnost Sektorja za upravljanje javnega premoženja. V novem sektorju nas je zaposlenih dvanajst, ki pa se ne ukvarjamo samo z javno-zasebnim partnerstvom, ampak tudi s celotnim premoženjem države, poroštvi itd. Z javno-zasebnim partnerstvom se ukvarjamo trije, pa še ti ne v celoti. Če prištejemo še zaposlene z Direktorata za javno računovodstvo in Direktorata za proračun, nas je skupaj približno šest, ki se s tem bolj poglobljeno ukvarjamo.

Med tremi, ki se ukvarjamo z javno-zasebnim partnerstvom, smo vsi ekonomisti. Prava smo se priučili. Pri pravnih vprašanjih upoštevamo Stvarnopravni zakonik, Zakon o javnih financah, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu itd. Pri našem delu sodelujemo tudi s pravniki in računovodji znotraj Ministrstva za finance.

Tudi na EPEC-u smo se že pogovarjali, kaj bi morali storiti za učinkovitejši zagon javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji. Predlagali so nam, da ustanovimo manjšo skupino za javno-zasebno partnerstvo, kateri bi se priključevala resorna ministrstva, ki vodijo tehnični del projekta, medtem ko bi organizacijski del in del, povezan s samim konceptom javno-zasebnega partnerstva, pokrivala ta skupina. Pri tem so nas opozorili, da mora imeti ta skupina dovolj moči, da bi lahko vplivala tudi na preostala ministrstva. To pomeni, da mora biti ustrezno rangirana in mora imeti dovolj pooblastil. Je pa v tej vladi zelo velika podpora javno-zasebnemu partnerstvu, saj se zavedajo, da finančnih sredstev primanjkuje, investicije pa potrebujemo.

- **Kakšne so pa kompetence, ki jih potrebujejo zaposleni? Mrak pravi, da bi morali narediti vzorčne projekte in potem na podlagi njih pripraviti tipske pogodbe.**

Pilotni projekt je bil narejen – Dom starejših občanov v Idriji, kjer je zasebnik zgradil nov objekt. Javni zavod se je preoblikoval v družbo z omejeno odgovornostjo in bil v stoddstotni lasti države, ko pa je zasebnik zgradil objekt, je s tem objektom

dokapitaliziral d. o. o. in je sedaj dom v mešani lasti – država ima sedaj v tem podjetju le še manjši lastniški delež.

Stari dom je bil namreč v tako slabem stanju, da bi ga bilo potrebno porušiti, saj ni več ustrezal standardom. En del novega doma je že narejen, drugega še gradijo, stanovalci pa so že preseljeni v nov objekt. Projekt so vodili na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. V delovni skupini sva bila dva z Ministrstva za finance, poleg naju so bili vključeni zunanji svetovalec, direktor javnega zavoda. V tem primeru smo naleteli na precejšen problem, saj je bilo potrebno celoten objekt preprojektirati, saj je bilo prvotno načrtovano, da bo nova zgradba financirana iz proračuna, v zakonodaji o gradnji objektov pa piše, da mora biti pri novem objektu, ki se financira iz proračuna, obvezno opravljen tudi javni natečaj za arhitekturno rešitev. Zmagala je draga arhitekturna rešitev – po oceni zasebnega partnerja vredna 15 milijonov evrov, s katero pa se zasebnik ni v celoti strinjal in je želel preprojektiranje, da bi vrednost projekta znižali na 8,5 milijonov evrov, kar pa bi znatno vplivalo na znižanje cene oskrbovalnega dneva. Zaradi preprojektiranja so bila potrebna pogajanja z arhitektom. Pri javno-zasebnih partnerstvih je to pogosto velik problem, ker občine naredijo že celotno projektno dokumentacijo, potem pa izberejo zasebnika, ki mu samo še določijo, da naj to zgradi. Pri tem ta pogosto nima možnosti, da bi objekt preprojektiral in ga izvedel na bolj racionalen način. Smisel javno-zasebnega partnerstva pa je ravno to, da pripelješ znanje in sredstva iz zasebnega sektorja v javni sektor, s takšnim ravnanjem pa se učinkovitost in racionalnost izgubi. Če občina zasebniku določi, kakšen objekt mora zgraditi, potem zasebnik nima možnosti vplivati na stroške oz. ceno izgradnje objekta. V primeru gradnje v Idriji smo za te postopke porabili dodatnega pol leta in imeli dodatne stroške.

- **Pogosto slišimo, da so javni uslužbenci preobremenjeni z delom, ali pa jih pri učinkovitem delu upočasnjujejo dolgi in zapleteni postopki. Je po vašem mnenju Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja kadrovsko in strokovno dovolj velik in ali je glede na naloge in pooblastila ustrezno zasnovan?**

Javno-zasebno partnerstvo je kompleksna oblika sodelovanja. Predhodno je potrebno razmisliti o vseh podrobnostih in se natančno dogovoriti, kdo je za kaj odgovoren in kdo bo nosil posledice. V Evropi posvečajo fazi priprave projektov zelo veliko pozornost, pri nas pa ta faza še ni priznana kot tako pomembna. Pri nas se pogosto odločimo za javno-zasebno partnerstvo, še preden sploh imamo pripravljen projekt. Pogosto

opazamo, da pri projektih finančna konstrukcija ni zaključena, ko javni partnerji pristopijo k iskanju zasebnika. Eden izmed glavnih problemov javno-zasebnega partnerstva pri nas je, da imamo na splošno zelo slabo pripravljene projekte. Druga večja težava je v nasprotujoči si zakonodaji. Npr. Zakon o športu pravi, da lahko država sofinancira na razpisih samo javno športno infrastrukturo, v Zakonu o stvarnem premoženju pa piše, da je javna infrastruktura lahko upravljana samo s strani javnega subjekta. Taka določba onemogoča izvedbo projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva. Podobne težave so tudi na področju kulture, saj po Zakonu o stvarnem premoženju s kulturnimi objekti, ki so razglašeni kot javna kulturna infrastruktura, lahko upravlja le javni subjekt. Na te težave smo že opozorili Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za kulturo, tako da so le-ti s to problematiko že seznanjeni.

Eden izmed večjih problemov je tudi pomanjkanje ustreznih projektov. Občine, pa tudi ministrstva pogosto že vnaprej govorijo o javno-zasebnem partnerstvu, projekti pa sploh še niso pripravljene, še manj pa izbrani zasebni partnerji. Občine, pa tudi ministrstva sploh ne prepoznajo projektov kot možnost javno-zasebnega partnerstva, prav tako ne pripravijo potrebne ustrezne dokumentacije, ki jo zahteva koncept javno-zasebnega partnerstva, npr. občina ne more iti v gradnjo nekega objekta po javnem naročilu, če ni prej izvedla t. i. »market testa«, s katerim dokaže, da na trgu ni zasebnega interesa. Če pa tega ne more dokazati, pa mora iti v javno-zasebno partnerstvo. Računsko sodišče RS je že večkrat opozorilo, da se tega člena zakona ne spoštuje.

Javno-zasebna partnerstva so kompleksna, njihova priprava in izvedba traja vsaj leto in pol. Povprečno projekt v Evropi traja 3 leta, najhitrejši je bil 18 mesecev – to pomeni od načrtovanja do pričetka gradnje infrastrukture. Mislim, da so Kanadčani v tem času pripravili načrtovanje za izgradnjo nove bolnišnice. V Sloveniji pa občine in ministrstva pogosto računajo, da se to da narediti v pol leta.

- **Za uspešno javno-zasebno partnerstvo so potrebne mnoge izkušnje in veliko znanja s področij prava, ekonomije in menedžmenta. Iz kje vse pridobivate ustrezno znanje in izkušnje za uspešno izvedbo projektov?**

Izkušnje in praktične primere pridobivamo tudi iz tujine oz. od držav članic EPEC-a. Drugih zunanjih svetovalcev za to ne najemamo. Občasno pa za mnenje povprašamo Računsko sodišče RS in pa katerega od resornih ministrstev, kadar gre za konkretni projekt z določenega področja, saj oni zakonodajo na tistem področju bolje poznajo.

- **S kakšnimi težavami se najpogosteje srečujete pri delu na področju javno-zasebnih partnerstev? Ali gre predvsem za sistemske težave javno-zasebnega partnerstva ali bolj za pomanjkanje volje in premajhno poznavanje zainteresirane javnosti za koncept javno-zasebnega partnerstva?**

Sedaj pripravljamo pravila za računovodsko obravnavo javno-zasebnih partnerstev, saj je Računsko sodišče v svojih poročilih zahtevalo, da Ministrstvo za finance to pripravi. Mi ne pripravljamo nekih regulativ in pravil za javne partnerje. Zakon je napisan in velja tako za občine, druge javne partnerje kot za ministrstva.

Če se predstavniki občine oglasijo pri nas, jih opozorimo na možne težave, ki so se že pojavile pri drugih projektih. Mi jih lahko le opozorimo, na kaj naj bodo pozorni, ne moremo pa jim prepovedati. Ministrstvom lažje nekaj priporočimo, vendar je pri njih pogosto večja težava, da nas nič ne vprašajo in se na nas obrnejo šele, ko pride do težav. Tako pri občinah kot tudi pri ministrstvih se namreč dogaja, da nas pokličejo, ko je že vse izvedeno in je potrebno le še pravilno poknjžiti, pa to ne znajo. Ko začnemo preučevati, ugotovimo, da je bilo narejenih več hudih napak, na koncu večkrat tudi to, da pravzaprav sploh ne gre za javno-zasebno partnerstvo. Vsi si javno-zasebno partnerstvo predstavljajo kot neko čarobno paličico, ki bo rešila težave, ko pa jim razložimo, kaj javno-zasebno partnerstvo sploh je in kako deluje, pa jim zadeva naenkrat ni več zanimiva oz. jih ne zanima več. Pogosto namreč opažamo, da občine želijo imeti infrastrukturo, ki bo v njihovi lasti in bodo z njo same upravljale, zato le iščejo zasebnika, ki bo to financiral in zgradil. Pri tem jih navadno vprašamo, kaj pa bo imel zasebnik od investicije? Iz česa bo pa plačan? Zakaj bi se to njemu izplačalo? Če bo zasebnik financiral in zgradil javno infrastrukturo, občina pa bo lastnik, bo imela občina dolg do zasebnika. S tem pa se krši javnofinančno zakonodajo, saj se občine lahko zadolžijo samo pri finančnih institucijah, blagovni krediti pa niso dovoljeni.

Ena izmed težav je tudi, da je v razpisih, ki jih razpisuje država, upravičenec do sredstev vedno občina. Zakaj ne bi bil upravičenec zasebnik, ki je bil izbran za zasebnega partnerja v projektu?

Velik problem je tudi, da so manjše občine kadrovske in finančno podhranjene in da si takšnega načrtovanja in izpeljave velikih projektov ne morejo privoščiti. Prav tako pri nas tudi zasebnih partnerjev ni veliko, ki bi bili zmožni speljati večje projekte. Občine in javnost se pogosto tudi bojita, da bo s takim projektom zasebnik zaslužil na račun občine, zato do realizacije projekta ne pride. V takem primeru lahko le čakajo, da bodo projekt mogoče imeli čez 10 let, ko bo občina imela dovolj sredstev za izgradnjo objekta.

Manjka tudi znanje s področja javno-zasebnih partnerstev. Tudi na ostalih ministrstvih ni znanja, prav tako ga nimajo občine, na nas pa se največkrat tudi ne obrnejo. Tudi zasebnih svetovalcev, ki bi projekte znali pravilno načrtovati in tudi izpeljati, je zelo malo. Prav pri občinah pogosto opažamo, da raje iščejo pomoč pri zasebnih svetovalcih. Šele ko nastopijo težave, se obrnejo na nas s prošnjo, kako naj rešijo težavo. Pri nas vedno dobijo svetovanje brezplačno tako z vidika financ in računovodenja kot tudi s področja prava. Vendar se kljub temu pogosto odločajo za plačljiva svetovanja zasebnikov, ki se lahko izkažejo za neustrezna. V letu 2007 smo imeli za občine dve predavanji na temo javno-zasebnih partnerstev, v letu 2008 smo imeli eno, pred dvema tednoma pa je bil še en posvet. Čeprav so vse naše storitve brezplačne, se javni partnerji ne poslužujejo naše pomoči.

- **Ali ocenjujete, da ima javno-zasebno partnerstvo v Republiki Sloveniji dovolj veliko politično podporo s strani političnih odločevalcev? Ali sta po vašem mnenju strokovna javnost in zasebni sektor dovolj naklonjena konceptu javno-zasebnega partnerstva?**

Politična podpora za javno-zasebno partnerstvo je velika. Že prejšnja vlada je bila temu konceptu naklonjena, prav tako so temu izrazito naklonjeni sedanji predsednik vlade in ministri in o tem veliko govorijo. Ampak to ni dovolj. Če projekti niso pripravljeni, javno-zasebnega partnerstva ne moreš speljati, niti ga ne moreš začeti. Več energije bi morali usmeriti že v samo pripravo projekta.

- **Na katerem področju javno-zasebnega partnerstva vidite največji napredek od sprejema Zakona o javno-zasebnem partnerstvu?**

Konkretnih projektov na področju Slovenije, ki bi bili zgrajeni po modelu javno-zasebnega partnerstva, ni veliko izpeljanih. Z vsemi projekti tudi nismo seznanjeni, čeprav bi nas morali po zakonu o takšnih projektih obveščati, pa nas ne. Mogoče se sedaj že malo bolj zavedajo, da gre za kompleksne projekte in da so vsi postopki dolgotrajnejši. Zavedanje ljudi o tem se je izboljšalo in se še vedno izboljšuje, res pa je, da večjega napredka še ni videti.



- **Kaj bi bilo po vašem mnenju nujno potrebno spremeniti za hitrejši in učinkovitejši razvoj javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji? Se vam zdi, da je zakonodaja preveč toga in tako omejuje večji razmah projektov javno-zasebnega partnerstva, ali pogrešate več podjetniških pobud iz zasebnega sektorja?**

Manjka prave volje pri odgovornih osebah pri javnih partnerjih, potrebne pa so tudi sistemske spremembe zakonodaje. Problem je tudi, da Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ne predvideva nobenih sankcij. Ker so postopki za javno-zasebno partnerstvo dolgi in kompleksni, je interesa s strani javnih partnerjev manj, kot bi ga lahko pričakovali.