

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darja Gruden

Analiza sodelovanja javnega in zasebnega sektorja na
področju vzgoje in izobraževanja
Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darja Gruden

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Somentor: izr. prof. dr. Andrej Rus

**Analiza sodelovanja javnega in zasebnega sektorja
na področju vzgoje in izobraževanja**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju, red. prof. dr. Miru Hačku, in somentorju, izr. prof. dr. Andreju Rusu, za vso strokovno pomoč in vodenje pri nastajanju te magistrske naloge. Posebna zahvala gre tudi mojim domačim, posebno bratu Marku, ki so me spodbujali in mi bili v veliko oporo.



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Darja Gruden, z vpisno številko 21081346, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom: Analiza sodelovanja javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja .

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16)), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne

Podpis avtorja/-ice: _____

Analiza sodelovanja javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja

Magistrska naloga obravnava sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja, natančneje pri izvajanju podpornih storitev, ki so potrebne, da vzgoja in poučevanje lahko potekata, ter gradnji, vzdrževanju in upravljanju izobraževalnih ustanov. V prvem delu so predstavljena ustrezna teoretična izhodišča, v drugem delu naloge pa empirični del raziskave, ki je vključeval župane občin, ki odločajo o izgradnji in obnovi predšolskih in osnovnošolskih objektov, ravnatelje osnovnih in srednjih šol, ki odločajo o izvajanju podpornih storitev v šolah, ter direktorja za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, ki odloča o gradnji in obnovi srednješolskih objektov. Rezultati raziskave so pokazali, da je do sedaj zgrajenih le manjše število izobraževalnih ustanov po modelu javno-zasebnega partnerstva in da so župani občin do tovrstnega sodelovanja precej zadržani, medtem ko direktor direktorata na ministrstvu meni, da so vse možnosti za več tovrstnega sodelovanja v prihodnje odprte, saj da bo, glede na pomanjkanje sredstev za investicije v integralnem proračunu Slovenije, ministrstvo zagotovo iskalo alternativne vire financiranja. Bi pa bilo potrebno širše družbeno soglasje o modelu javno-zasebnega partnerstva kot o načinu financiranja infrastrukturnih projektov na področju vzgoje in izobraževanja. Drugi del raziskave, ki se nanaša na izvajanje podpornih storitev v šolah, pa je pokazal, da se v zadnjem obdobju več šol odloča za zunanje izvajanje tovrstnih storitev.

Ključne besede: vzgoja in izobraževanje, javno-zasebno sodelovanje, zunanje izvajanje podpornih storitev, javno-zasebna partnerstva.

Analysis of cooperation between public and private sector in the domain of child education

The subject of this master's thesis is the cooperation between public and private sector in the domain of child education, more specifically the implementation of support services needed to facilitate educational activities and building, maintaining and managing educational institutions. The first part of the master's thesis describes the relevant theory from the field, followed by the empirical research in the second part, which includes the information collected from the mayors of municipalities responsible for making decisions with regard to the construction and renovation of buildings used for preschool and primary school programmes, principals of primary and secondary schools whose responsibilities entail the implementation of support services in the educational institutions and the Director-General of the Directorate for Investments, Ministry of Education, Science and Sport, who is responsible for construction and renovation of the buildings used in the secondary education. Survey results show that only a small number of education facilities have been built by public-private partnerships until now. Mayors are rather sceptical about this kind of cooperation with the private sector, but the opinion of the Director-General of the Directorate for Investments, Ministry of Education, Science and Sport, is that all possibilities are opened for increased cooperation, since due to the lack of funds for investments in the national budget, the Ministry will be forced to look for alternative means of financing; still, he believes that we need to achieve a general social consensus on the public-private partnerships as a model for financing infrastructure required in the field of education. On the other hand, the part of the survey on the carrying through the support services in the educational facilities shows that the number of institutions that are outsourcing these services is increasing.

Keywords: Education, public-private cooperation, outsourcing support services, public-private partnership.

KAZALO

1	UVOD	12
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	15
2.1.	Namen in cilj raziskovanja	15
2.2.	Delovna hipoteza in raziskovalna vprašanja	17
2.3.	Uporabljena metodologija	17
2.4.	Struktura naloge.....	18
3	OBLIKE SODELOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA.....	19
3.1.	Tradicionalna javna vzpostavitev projekta oziroma zagotavljanje storitev.....	23
3.2.	Pogodbeno izvajanje storitev	24
3.3.	Pogodbeno upravljanje	24
3.4.	Najemne pogodbe	26
3.5.	Koncesije	27
3.6.	Pogodbe tipa BOT in njene izpeljanke	29
3.7.	Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner	31
3.8.	Privatizacija	31
4	OUTSOURCING ALI ZUNANJE IZVAJANJE STORITEV	34
4.1.	Teorija transakcijskih stroškov	35
4.2.	Razlogi za uvedbo zunanjega izvajanja.....	37
4.3.	Izbira zunanjega izvajalca	39
4.4.	Proces zunanjega izvajanja.....	39
4.5.	Zunanje izvajanje storitev v vzgoji in izobraževanju	45
4.6.	Potencialni problemi zunanjega izvajanja storitev	48
4.5.1.	Skriti stroški	50
4.5.2.	Nadzor kvalitete storitev	51
4.5.3.	Vpliv zunanjega izvajanja na količino administrativnega časa.....	52
4.5.4.	Socialni stroški	53

4.5.5.	Izguba kontrole in omejena fleksibilnost	54
4.7.	Priporočila pred in po odločitvi za zunanje izvajanje storitev.....	54
4.8.	Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v javnih šolah v ameriški zvezni državi Michigan.....	57
4.9.	Zunanje izvajanje podpornih storitev v javnih šolah v ameriški zvezni državi Oregon	62
5	JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA	66
5.1.	Opredelitev	66
5.2.	Kako partnerstva delujejo	70
5.3.	Partnerstva v Sloveniji.....	72
5.4.	Elementi javno zasebnih partnerstev	73
5.4.1.	Javni interes.....	74
5.4.2.	Dolgotrajno sodelovanje	74
5.4.3.	Pogodba.....	75
5.4.4.	Delitev tveganj	76
5.4.5.	Zasebno izvajanje javnega projekta	79
5.4.6.	Poudarek na produktih in ne na virih	79
5.4.7.	Integracija različnih faz projekta.....	80
5.4.8.	Kombiniranje javnih in zasebnih financ.....	81
5.4.9.	Javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe.....	81
5.5.	Prednosti partnerstev	82
5.6.	Slabosti partnerstev.....	84
5.7.	Primer javno zasebnega partnerstva na področju izobraževanja v kanadski provinci Nova Škotska.....	87
5.8.	Primeri javno-zasebnega partnerstva na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji	95
5.8.1.	OŠ Koroški jeklarji na Javorniku	95
5.8.2.	Vrtec v Prevaljah.....	96
6	EMPIRIČNI DEL	97

6.1.	Vzorec.....	97
6.2.	Tehnike in instrumenti.....	98
6.3.	Analiza zbranih podatkov.....	99
6.4.	Rezultati.....	99
7	ZAKLJUČEK	126
8	LITERATURA	131
	PRILOGA A: Vprašalnik za župane občin	136
	PRILOGA B: Vprašalnik za ravnatelje osnovnih in srednjih šol.....	137
	PRILOGA C: Intervju z direktorjem direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.....	141

KAZALO SLIK

Slika 3.1:	Oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem	22
Slika 3.2:	Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem na področju vzgoje in izobraževanja.....	32
Slika 4.1:	Razlogi za zunanje izvajanje	38
Slika 4.2:	Proces zunanjega izvajanja dejavnosti	41
Slika 4.3:	Sedem faz v procesu zunanjega izvajanja	45
Slika 4.4:	Odstotek okrožij, ki oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje	58
Slika 4.5:	Odstotek okrožij, ki oddajajo storitev čiščenja in vzdrževanja v zunanje izvajanje	59
Slika 4.6:	Odstotek okrožij, ki oddajajo storitev prehrane v zunanje izvajanje	60
Slika 4.7:	Odstotek okrožij, ki oddajajo storitev prevozov v zunanje izvajanje	60
Slika 4.8:	Zadovoljstvo okrožij glede zunanjega izvajanja storitev.....	61
Slika 4.9:	Odstotek okrožij zadovoljnih z zunanjim izvajanjem storitev v letih 2007 do 2013.....	62
Slika 5.1:	Velika zasebna investicija in tok manjših javnih odplačil.....	71
Slika 5.2:	Tveganja JZP	78
Slika 5.3:	SWOT-matrika JZP	87
Slika 6.1:	Delež šol, ki oddaja določeno število podpornih storitev v zunanje izvajanje	102

Slika 6.2: Delež šol, ki oddajajo posamezno storitev v zunanje izvajanje.....	104
Slika 6.3: Naraščanje odstotka vseh šol, ki so se odločile za oddajanje določene storitve v zunanje izvajanje, od leta 1995 dalje	106
Slika 6.4: Ali občine v prihodnje razmišljajo o izgradnji, obnovi, vzdrževanju in upravljanju katerega od VIZ objektov po modelu JZP.....	107
Slika 6.5: Odstotek odgovorov o zunanjem izvajanju storitev v prihodnje	109
Slika 6.6: Delež odgovorov o zunanjem izvajanju podpornih storitev v prihodnje.....	109
Slika 6.7: Odstotek občin, ki je izbralo določeno prednost uporabe JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov	111
Slika 6.8: Odstotek občin, ki je izbralo določeno oviro oz. slabost uporabe modela JZP za izgradnjo oziroma obnovo VIZ objektov	112
Slika 6.9: Kakšen odstotek šol, kjer oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje, je navedlo posamezen razlog za odločitev za zunanje izvajanje storitev	115
Slika 6.10: Delež izbranih razlogov za odločitev za zunanje izvajanje podpornih storitev....	115
Slika 6.11: Kakšen odstotek šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, je izbralo posamezno prednost zunanjega izvajanja storitev	118
Slika 6.12: Delež izbranih prednosti, ki bi jih po mnenju šol, kjer še ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, slednje lahko imelo	118
Slika 6.13: Kakšen odstotek šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir	121
Slika 6.14: Kakšen delež vseh šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir	122
Slika 6.15: Kakšen odstotek šol, kjer ne oddajajo nobene podporne storitve v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir	124
Slika 6.16: Kakšen delež šol, kjer ne oddajajo nobene podporne storitve v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir	124

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Vrste dogovorov glede na izvajalca in naročnika storitve.....	20
Tabela 3.2: Primeri storitev iz področja vzgoje in izobraževanja glede na oblike dogovora...	21

Tabela 3.3: Temeljne značilnosti in razlike med naštetimi pogodbenimi oblikami javno-zasebnih partnerstev	33
Tabela 6.1: Število podpornih storitev oddanih v zunanje izvajanje v šolah.....	101
Tabela 6.2: Število šol, ki oddajajo posamezno storitev v zunanje izvajanje.....	103
Tabela 6.3: Število šol, ki so storitev oddale pred letom 2008 in po njem	105
Tabela 6.4: Število šol, ki so storitev oddale pred letom 2011 in po njem	105
Tabela 6.5: Ali župani v prihodnje načrtujejo izgradnjo ali obnovo katerega izmed VIZ objektov po modelu JZP	107
Tabela 6.6: Kako ravnatelji šol razmišljajo o zunanjem izvajanju storitev v prihodnje	108
Tabela 6.7: Glavne prednosti uporabe JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov po menju županov	110
Tabela 6.8: Največje ovire oz. slabosti uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov po menju županov	112
Tabela 6.9: Glavni razlog za odločitev za zunanje izvajanje storitev.....	114
Tabela 6.10: Glavna prednost za odločitev za zunanje izvajanje storitev.....	117
Tabela 6.11: Ovire za zunanje izvajanje podpornih storitev v šolah kot jih vidijo ravnatelji šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje.....	120
Tabela 6.12: Ovire za zunanje izvajanje podpornih storitev v šolah kot jih vidijo ravnatelji šol, kjer ne oddajajo nobene izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje.....	123

1 UVOD

V trenutnem obdobju gospodarske krize, ko se država sooča z ekonomskimi, političnimi in družbenimi problemi, je javni sektor pogosto tarča kritik, češ da je neučinkovit oziroma da gre za nesorazmerja med rezultati in prevelikim številom zaposlenih ter previsokimi stroški za delovanje. Pintar trdi, da izvajanje javnih storitev ni vedno optimalno (Pintar 2009, 35). Podobno trdi tudi Kovač, ki pravi, da je cilj javnih subjektov porabiti odobrena sredstva, čeprav bi lahko s smotrnejšo porabo nekaj teh sredstev tudi prihranili (Kovač 2009, 7).

Postopno krčenje javnofinančnih sredstev je močno poseglo tudi na področje vzgoje in izobraževanja, kjer delujem, in sili v iskanje novih rešitev – kako z manj sredstvi narediti več ali vsaj enako. Varčevalni ukrepi se stopnjujejo in z zakoni uveljavljajo od leta 2011 naprej¹. Nanašajo se na plače javnih uslužbencev in funkcionarjev, tudi na učitelje in ravnatelje, plačila delavne uspešnosti, povračila stroškov in nekaterih drugih prejemkov, napredovanja v višji plačilni razred in višji naziv, regres za letni dopust in prehrano, omejevanje zaposlovanja in državno sofinanciranje investicij občin.

Pred tem nas je na potrebno varčevanje opozorila tudi že mednarodna organizacija OECD, ki je v ekonomskem pregledu za Slovenijo leta 2010 med drugim zapisala: »Privarčevali bi lahko z izboljšanjem učinkovitosti porabe v predšolskem in osnovnošolskem izobraževanju, ki sta obremenjena z visokimi stroški zaradi nizkega razmerja med številom učencev in učiteljev, majhnih razredov in visokega števila nepedagoškega osebja.« (Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve 2011, 1)

V nalogi ne bo govora o primarni dejavnosti pri vzgoji in izobraževanju otrok in s tem povezanih normativov o velikosti razredov in razmerju med učitelji in učenci, ampak o podpornih storitvah, ki so potrebne, da vzgoja in poučevanje lahko potekata, ter gradnji, vzdrževanju in upravljanju vzgojno-izobraževalnih ustanov.

Del rešitev lahko najdemo v sodelovanju javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju javnih storitev, ki ga kot enega izmed različnih pristopov za doseganje učinkovitejšega javnega sektorja predvideva tudi novi javni menedžment. Novi javni menedžment je skupek načel, ukrepov in metod, prevzetih iz zasebnega v javni sektor, ki so od konca 80. let 20.

¹ Zakon o interventnih ukrepih 2010; Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012; Zakon za uravnoteženje javnih financ 2012

stoletja spremenili javno upravo po celem svetu. Nastal je kot odgovor na spremembe v družbi, ki jim klasični birokratski sistem ni več prilagojen. V kritiki slednjega Brezovšek in Kukovič navajata ključne pomanjkljivosti, ki so: pomanjkljivo ocenjevanje redkih virov (denarja, osebja ali časa), nepreglednost stroškov in rezultatov, nesposobnost primerjanja med boljšimi in slabšimi organizacijskimi enotami, pomanjkanje spodbude za dobro izvrševanje, težave v organizacijskem razvoju, slabo sodelovanje z zunanjimi partnerji in neučinkovit nadzor nad njimi (Brezovšek Kukovič 2015, 53). Novi javni menedžment pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja, s poudarkom na usmerjenosti k porabniku in učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov (Kovač 2004, 177–178). Posnemanje menedžerskih metod, ki so značilne za zasebni sektor, je torej povezano z upanjem, da bo država postala učinkovitejši in uspešnejši regulator tedaj, ko bo – če bo – posnemajoč zasebni sektor, razvijala podobne menedžerske metode in tehnike tudi za javni sektor (Rus 2001, 22). Za opredelitev konceptov novega upravljanja javnega sektorja Brezovšek in Kukovič pravita, da se je najbolje nasloniti na enega uveljavljenih modelov, na primer Reinventing Government avtorjev Osborneja in Gaeblerja (1992), ki opredeljujeta deset načel: usmerjanje, usmerjenost k uporabniku, poslanstvo in strateško upravljanje, učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost, decentralizacijo, konkurenčnost, preventivno delovanje in tržišče (Brezovšek in Kukovič 2015, 53). Namen novega javnega menedžmenta je torej premostiti neučinkovitosti, ki jim je izpostavljen javni sektor. Organizacije so namreč v obeh sektorjih podvržene svojstvenim problemom, ki jih same ne uspejo premostiti.

Pomembna prednost zasebnega sektorja je njegova produkcijska učinkovitost (visok izkoristek virov in časa), ne pa tudi njegova alokacijska učinkovitost, saj produkti niso dosegljivi vsem, ampak zgolj tistim, ki si jih lahko privoščijo in imajo dostop do njih. Javni sektor ima nasprotno visoko alokacijsko učinkovitost (država si načeloma ne more privoščiti, da recimo zdravstvo, izobraževanje ali ceste ne bili dosegljivi vsem), pogosto pa sliši očitke glede svojih produkcijskih sposobnosti. (Pintar 2009, 12)

Kako torej premostiti neučinkovitosti javnega izvajanja, kakšni bi lahko bili učinkovitejši načini dobave tovrstnih javnih storitev, kako bi lahko v dobavo teh vključili zasebni sektor, ki je produkcijsko bolj učinkovit, in hkrati obdržali ali izboljšali kakovost storitev?

V teoretičnem delu magistrske naloge so predstavljene različne oblike javnega in zasebnega sodelovanja, podrobneje tiste, ki so uporabne na področju vzgoje in izobraževanja. Možnosti

sodelovanja obeh sektorjev se razprostirajo na kontinuumu od manjše do večje vključitve zasebnega sektorja, od manj do več tveganj, ki jih prevzame zasebni sektor, od manjšega do večjega obsega kapitala, ki ga zasebni sektor potrebuje za začetek sodelovanja, od daljšega do krajšega trajanja pogodbe in podobno. »Država ima pri izvajanju storitev ali pri izgradnji infrastrukture na voljo več alternativ. [...] Takšne alternative imenujemo ASD (*Alternative service delivery*) in predstavljajo morje različnih možnosti, katerih namen je preoblikovanje klasične javne uprave.« (Pintar 2009, 21) Različni avtorji navajajo različne temeljne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, do česar prihaja tudi zaradi različnih področij, na katerih lahko omenjena sektorja sodelujeta, vsi pa se strinjajo, da so v praksi konkretne oblike pogosto kombinacija dveh ali celo več omenjenih temeljnih oblik.

Najpreprostejša oblika na kontinuumu sodelovanja javnega in zasebnega sektorja je zunanje izvajanje storitev ali *outsourcing*. »*Outsourcing* je posebna nabavna strategija organizacije. Organizacija poveri zunanjim izvajalcem določene dejavnosti, ki jih sicer zmore opravljati tudi sama, vendar ohranja in obvladuje svoje temeljne zmožnosti.« (Kavčič 2007, 303) Čeprav *outsourcing* prihaja iz podjetniškega sveta, ga lahko uporabljamo kot stroškovno učinkovito upravljavsko orodje tudi pri vodenju vzgojno-izobraževalnih ustanov. Njihova temeljna naloga je vzgoja in izobraževanje, da pa je ta učinkovito in kvalitetno opravljena, so potrebne še mnoge podporne dejavnosti, ki jih lahko zagotavlja tudi zasebni sektor. V magistrskem delu bom predstavila večletno raziskavo o zunanjem izvajanju podpornih dejavnosti v javnih šolah v ameriški zvezni državi Michigan.

Kompleksnejšo obliko na kontinuumu sodelovanja javnega in zasebnega sektorja predstavljajo javno-zasebna partnerstva. Ta nimajo enotne definicije. Pintar jih skuša definirati z opisom zgodovine le-teh, z opredelitvijo, kaj partnerstva niso, in opisom elementov, ki jih partnerstva vsebujejo (Pintar 2009, 1–30). Pri partnerstvih ne gre le za izgradnjo infrastrukture, ampak tudi kasnejše vzdrževanje in upravljanje le-te. »Javno-zasebna partnerstva so javna politika, katere namen je predvsem povečati vlogo zasebnega sektorja pri vzpostavljanju nove ali obnovi stare javne infrastrukture (družbene ali gospodarske) in upravljanju javne infrastrukture za dobavo javnih storitev. Cilj partnerstev je razbremenitev javnih financ in zvišanje učinkovitosti javnih dejavnosti na način, da se dosežejo čim nižji življenjski stroški projektov.« (Pintar 2009, 11) Tovrsten način izgradnje, upravljanja in vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov je v tujini že dalj časa uveljavljen. Predstavila bom primer javno-zasebnega partnerstva na področju šolstva, ki ga je uvedla kanadska provinca Nova Škotska.

V empiričnem delu bom predstavila rezultate raziskave obstoječega javno-zasebnega sodelovanja na področju vzgoje in izobraževanja za zagotavljanje izvedbe podpornih storitev ter gradnje, vzdrževanja in upravljanja vzgojno-izobraževalnih objektov v Sloveniji.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1. Namen in cilj raziskovanja

Država se v obdobju krize sooča z ekonomskimi, političnimi in družbenimi problemi. Javni sektor je pogosto tarča kritik, češ da je neučinkovit oziroma da gre za nesorazmerja med rezultati in prevelikim številom zaposlenih ter previsokimi stroški za delovanje. Pintar trdi, da izvajanje javnih storitev ni vedno optimalno (Pintar 2009, 35). Podobno trdi tudi Kovač, ki pravi, da je cilj javnih subjektov porabiti odobrena sredstva, čeprav bi lahko s smotrnejšo porabo nekaj teh sredstev tudi prihranili (Kovač 2009, 7).

Globalna kriza se je začela leta 2007 v ZDA s pokom nepremičninskega trga. Kasneje je zajela Evropo, katere del je tudi Slovenija, njene posledice pa bodo dolgotrajne.

Uradno se je globalna kriza začela poleti 2007 v ZDA. Slovenijo je zajela z zamudo, vendar je prav tako z zamudo prišla v Evropo, katere del smo. Slovenija je ena najbolj prizadetih držav Evropske unije. Kriza neizprosno zahteva spremembe in je odlična priložnost, da ljudje podležejo tem spremembam, kot so npr. uzakonjeno podaljševanje delovnega časa, dvig starostne meje za upokojevanje, znižanje socialnih transferjev ... in če to uzakoni v času krize, to pomeni, da ni več poti nazaj. (Vreš 2014, 137)

Močan poseg na področje vzgoje in izobraževanja, kjer delujem, je prineslo postopno krčenje javnofinančnih sredstev, ki sili v iskanje novih rešitev – kako z manj sredstvi narediti več ali vsaj enako. Na potrebno varčevanje nas je leta 2010 opozorila mednarodna organizacija OECD, ki je v ekonomskem pregledu za Slovenijo med drugim zapisala: »Privarčevali bi lahko z izboljšanjem učinkovitosti porabe v predšolskem in osnovnošolskem izobraževanju, ki sta obremenjena z visokimi stroški zaradi nizkega razmerja med številom učencev in učiteljev, majhnih razredov in visokega števila nepedagoškega osebja.« (Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve 2011, 1)

Varčevalni ukrepi se stopnjujejo in z zakoni uveljavljajo od leta 2011 naprej. Na koncu leta 2010 je stopil v veljavo Zakon o interventnih ukrepih 2010, nato je sledil Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012, za tem pa še Zakon za uravnoteženje javnih financ 2012. Omenjeni zakoni se nanašajo na plače javnih uslužbencev in funkcionarjev, tudi na učitelje in ravnatelje, plačila delavne uspešnosti, povračila stroškov in nekaterih drugih prejemkov, napredovanja v višji plačilni razred in višji naziv, regres za letni dopust in prehrano, omejevanje zaposlovanja in državno sofinanciranje investicij občin.

Globalna finančna in ekonomska kriza, s katero se srečujemo zadnji dve leti tudi v Sloveniji, v Evropi vpliva tudi na stanje in delo v javni upravi oziroma v javnem sektorju v posameznih državah. Vlade so kot odziv na krizo sprejele organizacijske in varčevalne ukrepe, s katerimi so korenito posegle ne le v število zaposlenih v javni upravi, temveč tudi v pravice tistih, ki so obdržali zaposlitev. Tudi v naši javni upravi so sprejeli interventne, varčevalno naravnane ukrepe, ki v primerjavi z drugimi evropskimi državami niso bistveno posegli v število zaposlenih v upravi – v smislu odločitve za odpuščanje zaposlenih iz poslovnih razlogov. Varčevalni ukrepi, katerih sprejem je bil nujen za ohranitev javnofinančne vzdržnosti izdatkov za delovanje javne uprave, so se nanašali na plače v javnem sektorju v smislu sprejemanja ukrepov za nepovečevanje plač, med njimi tudi ukrepa za odmik dokončne realizacije nove plačne reforme javnega sektorja na čas, ko bo gospodarska rast omogočala povečanje sredstev za plače zaposlenih v javnem sektorju. (Mojca Ramšak Pešec 2011, 3)

Del rešitev lahko najdemo v sodelovanju javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju podpornih storitev, ki so potrebne, da vzgoja in poučevanje lahko potekata, ter gradnji, vzdrževanju in upravljanju izobraževalnih ustanov.

Namen in cilj raziskave je ugotoviti, koliko in kakšno je sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja za zagotavljanje izvedbe podpornih storitev ter gradnje, vzdrževanja in upravljanja vzgojno-izobraževalnih objektov v Sloveniji. Je sodelovanja med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in zasebnim sektorjem več, manj ali enako kot pred krizo? Ali obstajajo ovire za tovrstno sodelovanje in če, katere so? Kaj o sodelovanju s zasebnim sektorjem v prihodnje menijo tisti, ki o tem odločajo – ravnatelji šol, lokalna skupnost in šolsko ministrstvo?

2.2. Delovna hipoteza in raziskovalna vprašanja

Moje raziskovanje je vodilo zanimanje za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, predvsem vzgojno-izobraževalnega dela, na področju oddajanja podpornih storitev v zunanje izvajanje ter financiranja, gradnje, vzdrževanja in upravljanja vzgojno-izobraževalnih objektov. Zanimalo me je, kakšni so možni načini sodelovanja, kakšne načine uveljavljajo v tujini, kaj je o tovrstnem sodelovanju že raziskano in definirano, kakšen delež slovenskih šol in občin v organizacijo svojega dela že vključuje sodelovanje z zasebnimi partnerji in ali se delež le-teh tudi povečuje.

Sledila sem raziskovalnim vprašanjem:

- Ali je sodelovanja med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in zasebnim sektorjem na področju izvajanja podpornih storitev in financiranja, gradnje in vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov več, manj ali enako kot pred krizo? Kaj pomeni zmanjševanje javnofinančnih sredstev in omejevanje zaposlovanja v javnem sektorju za obseg sodelovanja vzgojno-izobraževalnega sektorja in zasebnega sektorja? Kaj o sodelovanju z zasebnim sektorjem v prihodnje menijo tisti, ki o tem odločajo – ravnatelji šol, lokalna skupnost, ministrstvo?
- Kje so ovire za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja? Je to nezadostno poznavanje zunanjega izvajanja storitev, morda slabe izkušnje s tovrstnim načinom izvajanja storitev, prepričanje, da s takšnim načinom ni mogoče prihraniti sredstev, da bo kvaliteta storitev upadla, morebitnih težav pri odpuščanju delavcev, ki sedaj opravljajo storitev, ali čem drugem? Ali pri financiranju, gradnji in vzdrževanju vzgojno-izobraževalnih ustanov obstajajo ovire v nepoznavanju tovrstnega načina, kompleksnosti tovrstnih projektov, slabih izkušnjah drugih, pomanjkanju ponudbe na strani izvajalcev (neobstoj gradbenega sektorja, dostop do finančnih trgov) ali čem drugem?

2.3. Uporabljena metodologija

Pri raziskovanju v teoretičnem delu magistrske naloge sem uporabila kombinacijo naslednjih tehnik in metod: analizo primarnih virov – preučila sem zakone, akte, pogodbe in druge

pravne vire s področja vzgoje in izobraževanja ter javno-zasebnih partnerstev v Republiki Sloveniji in Evropski uniji; analizo sekundarnih virov – preučila in uporabila sem različne sekundarne vire, kot so objavljeni strokovni članki v časopisju in revijah, literaturo s področja sodelovanja javnega in zasebnega sodelovanja; analizo internetnih virov – uporabila sem podatke, pridobljene na internetnih straneh, kot so strokovne objave, statistični podatki, zbirke.

V empiričnem delu sem želela pridobiti podatke o obsegu, času pričetka sodelovanja javnega sektorja z zasebnim, ovirah za tovrstno sodelovanje in načrtih glede zunanjega izvajanja podpornih storitev in izgradnje oziroma obnove, financiranja in vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov. Ker pa je odločevanje o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja razpršeno med ravnatelje šol, lokalne skupnosti in državo, sem morala odgovore poiskati pri vseh omenjenih odločevalcih. V prvem delu svoje raziskave sem od ravnateljev in županov pridobila podatke z uporabo dveh anketnih vprašalnikov. Eden je bil namenjen ravnateljem osnovnih in srednjih šol, drugi županom. V raziskovalni vzorec je bilo zajetih 130 ravnateljev osnovnih in srednjih šol osrednjeslovenske regije ter 26 županov občin tega področja. V drugem delu pa sem uporabila nestrukturirani intervju, ki sem ga opravila s predstavnikom sektorja za investicije v šolsko infrastrukturo na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.

Pridobljene podatke o obsegu, času pričetka, ovirah in načrtih glede zunanjega izvajanja podpornih storitev in izgradnje oziroma obnove, financiranja in vzdrževanja šolskih objektov sem statistično obdelala in rezultate prikazala s pomočjo grafov in tabel.

2.4. Struktura naloge

Magistrsko delo je sestavljeno iz povzetka, uvoda, metodološko-hipotetičnega okvirja, teoretičnih poglavij in empiričnega dela magistrske naloge, temu sledijo sklepne ugotovitve, na koncu pa še seznam uporabljene literature in priloge. V uvodu je predstavljen pomen obravnavane tematike in raziskovalni problem, v metodološko-hipotetičnem okvirju so predstavljeni raziskovalni cilji, hipoteze, metode raziskovanja in struktura naloge. V teoretičnem delu so predstavljene oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, podrobneje tiste, ki so uporabne na področju vzgoje in izobraževanja – *outsourcing* ali zunanje izvajanje storitev in javno-zasebna partnerstva. V empiričnem delu so predstavljeni

rezultati raziskave obstoječega javno-zasebnega sodelovanja na področju vzgoje in izobraževanja za zagotavljanje izvedbe podpornih storitev ter gradnje, vzdrževanja in upravljanja šolskih objektov v Sloveniji.

3 OBLIKE SODELOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA

Javni sektor, to je lahko država ali pa lokalna skupnost, ima pri izvajanju javnih storitev ali pri izgradnji javne infrastrukture na voljo več možnosti. »Država ima pri izvajanju storitev ali pri izgradnji infrastrukture na voljo več alternativ. [...] Takšne alternative imenujemo ASD (*Alternative service delivery*) in predstavljajo morje različnih možnosti, katerih namen je preoblikovanje klasične javne uprave.« (Pintar 2009, 21) Obstajajo različne možnosti sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, ki se pojavljajo na kontinuumu od manjše do večje vključitve zasebnega sektorja, od manj do več tveganj, ki jih prevzame zasebni sektor, od manjšega do večjega obsega kapitala, ki ga zasebni sektor potrebuje za začetek sodelovanja, od krajšega do daljšega trajanja pogodbe in podobno. Na enem skrajnem delu je klasična oblika, kjer je celotna odgovornost za financiranje, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture ter zagotavljanje ostalih storitev v rokah javnega sektorja. Le-ta pa se lahko v večjem ali manjšem obsegu umakne s teh področij in svojo vlogo okrepi na področju regulative in nadzora pogojev, pod katerimi se zasebni sektor vključuje v zagotavljanje javnih storitev. Na drugi skrajni točki pa je privatizacija, kjer gre za trajen prenos javnega lastništva na zasebni subjekt, tako da javni sektor lahko na proizvedene storitve vpliva le še preko zakonov in drugih regulatornih aktov.

Savas pravi, da je pri zagotavljanju storitev potrebno razlikovati med tremi udeleženci, in sicer tistim, ki storitev zagotavlja – naročnik storitve (*provider or arranger*), tistim, ki storitev izvaja – izvajalec storitve (*producer*), in tistim, ki mu je storitev namenjena – uporabnik storitve (*consumer*) (Savas 2000, 64). Večino kolektivnih dejavnosti zagotavlja oziroma naroča vlada, ki se odloča, kaj je tisto, kar bo zagotovila, komu bo namenjeno, v kolikšni meri in kako se bo financiralo, pri tem pa ni nujno, da za izvajanje te storitve uporabi javne uslužbenke.

Avtor, glede na to da je lahko tisti, ki zagotavlja, kot tudi tisti, ki izvaja storitev, iz javne ali zasebne sfere, navaja različne oblike dogovorov za dobavo storitev (Savas 2000, 64).

Če sta tako tisti, ki zagotavlja storitve, kot tisti, ki jih izvaja, iz javne sfere, gre lahko za to, da ali javna institucija sama zagotavlja storitve (*Government Service*) ali pa da javni instituciji storitve zagotavlja druga javna institucija (*Intergovernmental Agreements*). Če je tisti, ki zagotavlja storitve, iz javne sfere, izvajalec pa iz zasebne, so možni dogovori pogodbe (*Contracts*), franšize (*Franchises*) ali subvencije (*Grants*).

Če storitev zagotavlja zasebnik, izvede pa jo javni partner, gre za to, da javni partner svoje storitve ponudi trgu (*Government vending*). Kadar zasebnik ponudi storitve zasebnikom, gre lahko za prosti trg (*Free market*), prostovoljne dejavnosti (*Voluntary services*), lastno zagotavljanje storitev (*Self-service*) ali vavčerje (*Vouchers*). Pri slednjih gre za to, da država posameznikom da bon za določeno storitev, sami pa odločajo pri katerem ponudniku ga bodo izkoristili.

Tabela 3.1: Vrste dogovorov glede na izvajalca in naročnika storitve

Izvajalec storitve (<i>Producer</i>)	Naročnik storitve (<i>Arranger</i>)	
	Javni	Zasebni
Javni	- Javno izvajanje storitve (<i>Government service</i>) - Medinstitucionalno zagotavljanje storitev (<i>Intergovernmental agreements</i>)	Storitve javnega sektorja ponujene na trgu (<i>Government vending</i>)
Zasebni	- Pogodbe (<i>Contracts</i>) - Franšize (<i>Franchises</i>) - Subvencije (<i>Grants</i>)	- Prosti trg (<i>Free market</i>) - Prostovoljna dejavnost (<i>Voluntary service</i>) - Lastno zagotavljanje storitev (<i>Self-service</i>) - Vavčerji (<i>Vouchers</i>)

Vir: Savas (2000, 66).

Tabela 3.2: Primeri storitev iz področja vzgoje in izobraževanja glede na oblike dogovora

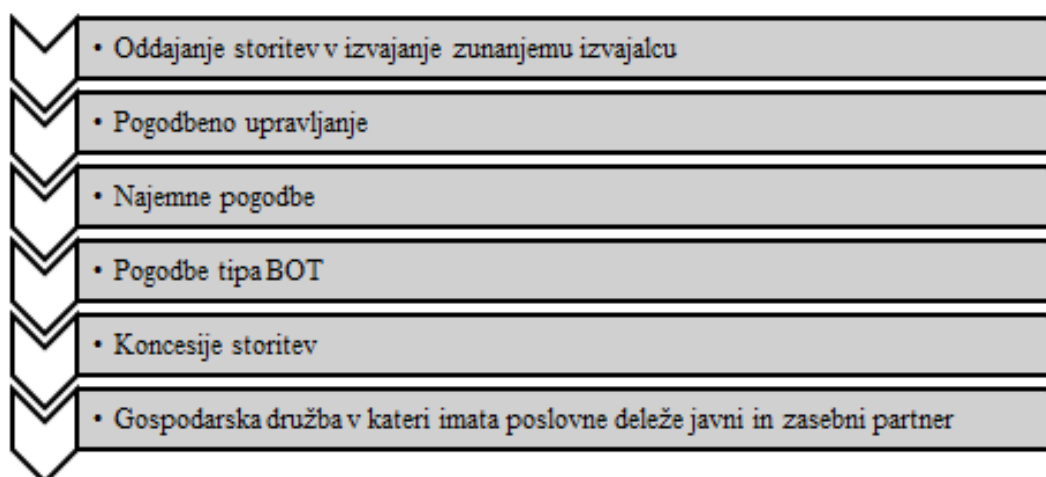
Oblika dogovora za dobavo storitev	Primer iz vzgojno-izobraževalnega področja
Javno izvajanje storitve (<i>Government service</i>)	Javno zagotavljanje vzgoje in izobraževanja
Medinstitucionalno zagotavljanje storitev (<i>Intergovernmental agreements</i>)	Zagotavljanje storitev šolske kuhinje ene šole drugi šoli/vrtcu
Storitve javnega sektorja ponujene na trgu (<i>Government vending</i>)	Šolska kuhinja kosila ponudi na trgu
Pogodbe (<i>Contracts</i>)	Šola najame čistilni servis za čiščenje prostorov
Franšize (<i>Franchises</i>)	/
Subvencije (<i>Grants</i>)	Subvencija za izvajanje javno veljavnega vzgojno-izobraževalnega programa zasebnim šolam
Prosti trg (<i>Free market</i>)	Zasebne šole
Prostovoljna dejavnost (<i>Voluntary service</i>)	Poučevanje verouka s strani župnij
Lastno zagotavljanje storitev (<i>Self-service</i>)	Šolanje na domu
Vavčerji (<i>Vouchers</i>)	Povrnitev stroškov prekvalifikacije

Vir: prirejeno po Savas (2000, 66).

Ferk in Ferk navajata naslednje temeljne oblike, v okviru katerih se lahko izvajajo projekti javno-zasebnih partnerstev:

1. Klasična pogodba o izvajanju storitev,
2. Pogodba o upravljanju,
3. Pogodba o njemu oziroma zakupu,
4. Pogodba tipa BOT in izpeljanke,
5. Koncesija storitev,
6. Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner (Ferk in Ferk 2008, 254).

Slika 3.1: Oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem



Vir: prirejeno po Ferk in Ferk (2008, 254).

Mrak, ki se bolj ukvarja z zagotavljanjem infrastrukturnih storitev in financiranjem infrastrukturnih investicij, navaja sledeče oblike:

1. Pogodbe o opravljanju storitev,
2. Pogodbe o vodenju in upravljanju,
3. Lizing pogodbe,
4. Koncesijske pogodbe,
5. BOT oblika projektnega financiranja,
6. Delna ali popolna privatizacija (Mrak 2005, 30).

Pintar poudarja širok razpon možnosti, ki jih ima država na voljo pri izvajanju storitev in izgradnji infrastrukture in se raztezajo od enostavnega pogodbenega izvajanja do čiste privatizacije. Javno-zasebna partnerstva so po njegovem zgolj ena od vmesnih oblik.

1. Tradicionalna javna vzpostavitev projekta,
2. Pogodbeno izvajanje,
3. Pogodbeno upravljanje,
4. Najemne pogodbe,
5. Integralni projekti in prava partnerstva (javno-zasebna partnerstva),
6. Privatizacija (Pintar 2009, 21–23).

Različni avtorji navajajo različne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, do česar prihaja zaradi različnih področij, na katerih lahko omenjena sektorja sodelujeta. Tako Mrak našteva oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja le na področju zagotavljanja

infrastrukturnih storitev in investicij (Mrak 2009, 30). Oblike sodelovanja se razlikujejo tudi glede na to, ali gre za gospodarsko ali negospodarsko javno službo. Mnenja avtorjev se med seboj razlikujejo tudi po opredelitvi javno-zasebnega partnerstva. Za nekatere je to vsakršna oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, medtem ko drugi avtorji ločijo javno-zasebno partnerstvo od drugih oblik zasebnega izvajanja javnih storitev. »Prava partnerstva niso povsem običajne oblike zasebnega izvajanja javnih storitev, kot so pogodbeno izvajanje, pogodbeno upravljanje in najemne pogodbe. Nadalje partnerstva tudi niso navadna zasebna izgradnja javne infrastrukture, saj so to lahko tudi javna naročila. Gre za kompleksnejše mehanizme, ki potrebujejo določene elemente.«² (Pintar 2009, 16) Javno-zasebna partnerstva so zgolj ena izmed številnih oblik javno-zasebnega sodelovanja, za katero je značilno spajanje različnih faz projekta, kar pomeni, da se posamezne faze projekta (financiranje, načrtovanje, izgradnja, vzdrževanje) ne izvajajo ločeno, ampak se jih poveže v celoto in jih izvaja isti izvajalec, ki lahko na ta način ustvari sinergijo med njimi in tako zniža celotne življenjske stroške projekta (Pintar 2009, 21–23). Kljub temu, da vsi avtorji navajajo osnovne oziroma temeljne oblike sodelovanja oziroma partnerstva, pa se strinjajo, da so v praksi konkretne oblike pogosto kombinacija dveh ali celo več omenjenih temeljnih oblik. »V praksi se pogosto dogaja, da so konkretni aranžmaji kombinacija dveh ali celo več "čistih" oblik partnerstva med obema sektorjema.« (Mrak 2009, 32) Podobno menita tudi Ferk in Ferk, ko pod naštetimi oblikami javno-zasebnega partnerstva zapišeta: »Pri tem je treba poudariti, da so v praksi javno-zasebna partnerstva praviloma hibridi različnih modelov in jih je pogosto zelo težko razvrstiti v katero od osnovnih oblik.« (Ferk in Ferk, 2008, 254)

3.1. Tradicionalna javna vzpostavitev projekta oziroma zagotavljanje storitev

Pintar nazorno opiše vzpostavitev javnega projekta takole: »Kadar javni sektor vzpostavlja projekt sam, najprej oblikuje njegove specifikacije in dizajn. To stori s pomočjo svojih specializiranih služb ali zasebnih strokovnjakov. Zatem izda razpis, na katerem določi gradbenika, ki infrastrukturo zgradi po zastavljenem dizajnu. Izgradnjo v celoti financira javni sektor, pogosto vnaprej, vključno s prekoračitvami stroškov. Ko je struktura vzpostavljena, sta

²Ti elementi bodo podrobneje predstavljeni v poglavju o javno-zasebnih partnerstvih.

pod javnim okriljem tudi njeno upravljanje in vzdrževanje. Različne faze projekta po navadi izvajajo nepovezani zasebni izvajalci, ki nosijo zelo omejena tveganja, kot na primer nekajletno garancijo in tveganje popravil, kjer struktura ni ustrezna.« (Pintar 2009, 21)

3.2. Pogodbeno izvajanje storitev

S pogodbami o izvajanju storitev (*Service contracts*) se neka javna storitev prenese v izvajanje zasebnemu izvajalcu, brez prodaje javne lastnine. »Gre za najbolj preprosto obliko udeležbe zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev, pri kateri javni sektor obdrži odgovornost za vodenje in upravljanje dejavnosti, razen za zagotavljanje omejenega, točno določenega obsega vnaprej določenih storitev.« (Mrak 2005, 33) Ferk in Ferk o tovrstnih pogodbah pravita, da so praviloma sklenjene na podlagi izvedenega javnega naročila storitve. Predmet javnega naročila so navadno spremljajoče storitve (na primer storitve čiščenja, varovanja, vzdrževanja zgradbe in okolice, prevoza, računovodstva), ki jih javni sektor potrebuje za normalno opravljanje svoje temeljne dejavnosti, ali storitve, ki jih javni sektor sam ne more učinkovito zagotavljati, ker bodisi zahtevajo specifična znanja (na primer storitve na področju računalništva, projektiranja, pravne storitve) ali pa nimajo zadostnih kadrovskih virov, da bi jih lahko učinkovito izvajali. Pomembna razloga, za oddajo storitev v zunanje izvajanje, sta nižja cena in boljša kakovost, ki sta posledici konkurence, ki jo je moč zaslediti na trgu (Ferk in Ferk 2008, 254–255). Mrak pa meni, da je glavna kvaliteta teh pogodb s stališča javnega sektorja v tem, da le-temu ni potrebno imeti svojih ljudi za opravljanje določenih storitev, oziroma da je plačilo teh odvisno od njihove kvalitete (Mrak 2005, 33). Storitve se praviloma oddajajo za krajša obdobja od šestih mesecev do dveh let, lahko pa je časovna veljavnost pogodbe vezana tudi na izvedbo konkretnega projekta.

3.3. Pogodbeno upravljanje

S pogodbo o upravljanju (*Operation and Management contracts*) javni sektor prenese odgovornost upravljanja, obratovanja in navadno tudi vzdrževanja enega ali skupine objektov,

ki dobavljajo določeno storitev, na zasebni sektor. Na področju vzgoje in izobraževanja bi lahko tak primer našli v oddajanju šolskih kuhinj v upravljanje zasebniku (Pintar 2009, 22).

Ferk in Ferk o tovrstnih pogodbah pravita, da se z njimi zasebni partner zaveže, da bo v srednjeročnem obdobju treh do petih let zagotavljal dogovorjene storitve in vzdrževal predano infrastrukturo. Javni sektor praviloma še vedno nosi stroške vzdrževanja in obratovanja, načini financiranja pa so lahko različni. Po prvem načinu se financiranje izvede na podlagi fiksnega zneska plačila, ki ga določita pogodbeni partnerja ob sklenitvi pogodbe. Tak model je zelo podoben javnemu naročilu storitve, le da izvajalec praviloma zagotovi izvajanje storitev s pomočjo javne infrastrukture. Partnerja lahko s pogodbo tudi določita način usklajevanja (zvišanja oziroma znižanja) dogovorjenega fiksnega zneska v obdobju veljavnosti pogodbe. Drugi način financiranja vključuje elemente, na podlagi katerih se znesek plačila določi glede na kakovost izvedene storitve upravljanja. Partnerja lahko s pogodbo določita objektivne kazalnike, s katerimi merita, ali je bilo upravljanje v določenem obračunskem obdobju uspešno in kako uspešno je bilo. Glede na dosežene rezultate se izračuna višina plačila. Možne so še številne različice, tako lahko na primer partnerja določita dinamiko izvedbe plačil glede na dosežene vmesne cilje, ki se določijo za izvajanje posameznega projekta, ali pa določita udeležbo zasebnega partnerja pri dobičku iz poslovanja, ki je posledica učinkovitega upravljanja. Za učinkovito izvedbo tovrstne pogodbe mora imeti zasebno podjetje dovolj podjetniške svobode za izvedbo potrebnih reform, kar vključuje tudi možnost najemanja in odpuščanja delavne sile in krčenje nepotrebnih stroškov. Na tak način zasebni subjekt prenaša izkušnje upravljanja iz zasebnega sektorja, predvsem usmerjenost v zniževanje in optimizacijo stroškov upravljanja, kar posledično zagotavlja dolgoročno učinkovitejše upravljanje javne infrastrukture (Ferk in Ferk 2008, 255–256). Pintar pravi, da je pogodbeno upravljanje priporočljivo predvsem za tiste javne ustanove, ki s partnerstvi še nimajo izkušenj in za katere je boljše, da ne skočijo na vrat na nos v desetletja dolge projekte javno-zasebnega partnerstva s kompleksnimi odnosi (Pintar 2009, 22).

Iz osnutkov pogodb o oddajanju šolskih kuhinj v upravljanje, ki so dostopne na svetovnem spletu, lahko vidimo, da mora zasebnik za uporabo šolske kuhinje plačati najemnino. V nekaterih primerih lahko zasebnik, izven časa namenjenega za pripravo in razdelitev šolske prehrane, uporabi šolsko kuhinjo in jedilnico za pripravo pogostitev, porok in podobno. Tako imajo tovrstne pogodbe nekatere značilnosti že naslednje oblike javno-zasebnega sodelovanja.

3.4. Najemne pogodbe

Ferk in Ferk o najemnih pogodbah (*Lease contracts*) zapišeta, da z njimi zasebni sektor od javnega najame neko strukturo oziroma objekt, ki ustvarja direktne prihodke in za katero mora državi izplačati določeno vsoto denarja oziroma najemnino. Vzpostavi se razmerje med javnim partnerjem (najemodajalcem) in zasebnim partnerjem (najemnikom), v katerem zasebni partner v celoti prevzame dolžnost izvajanja javne službe, pri čemer za opravljanje javne službe uporablja javno infrastrukturo, ki mu je dana v najem. Tveganje uspešnega in rentabilnega izvajanja javne službe nosi zasebni partner. Dohodek najemnika je odvisen od razlike med ustvarjenimi prihodki, pogodba mu daje izključno pravico do prihodkov, ustvarjenih z zaračunavanjem storitev po pogodbeno določeni ceni, ter celotnimi stroški poslovanja, ki vključujejo tudi stroške najema. Za doseganje čim boljšega dohodkovnega rezultata najemnik stremi k čim bolj učinkovitemu in uspešnemu poslovanju, kar pomeni, da takšna oblika pogodbe omogoča večjo učinkovitost dejavnosti. Najemne pogodbe so navadno sklenjene za obdobje od deset do petnajst let in jih najpogosteje najdemo na področjih transporta, kanalizacije in vodovodov. Zasebni partner se zaveže, da bo v času trajanja najema javno infrastrukturo v najemu redno vzdrževal, medtem ko odgovornost za večje investicije ali širjenje strukture, kot je na primer dograditev, ostane pod okriljem javnega sektorja, ki ostaja lastnik objekta. Izračun višine najemnine je odvisen od javne infrastrukture, dane v najem, predvsem se pri izračunu upošteva, ali javna infrastruktura omogoča tudi dodatno komercialno izkoriščanje in ali je razmerje med dejanskimi stroški zagotavljanja javne službe in dejanskimi plačili uporabnikov tako, da zagotavlja rentabilno delovanje zasebnega partnerja. Avtorja tudi natančneje opredelita cilje zasebnega in javnega partnerja. Cilji zasebnega sektorja, s katerimi želi povečati donosnost svoje dejavnosti, so vzpostavitev učinkovitega sistema pobiranja plačil od uporabnikov javne službe, racionalizacija stroškov, potrebnih za opravljanje javne službe in optimizacija rednega vzdrževanja, ki omogoča trajno, nepretrgano izvajanje javne službe in normalno uporabo javne infrastrukture v celotnem obdobju trajanja najema. Javni partner pa zasleduje predvsem cilj kakovostnega zagotavljanja javne službe v celotnem pogodbenem obdobju in redno vzdrževanje javne infrastrukture, ki bo omogočalo njeno normalno uporabo tudi po preteku najemnega razmerja. Avtorja menita, da so najemne pogodbe pogosto prvi korak pri sklenitvi bolj poglobljenih javno-zasebnih partnerstev. V uspešnem najemnem razmerju, kjer zasebni partner učinkovito, kakovostno in na dogovorjen način izvaja javno službo, se med partnerjema vzpostavi zaupanje, ki se lahko

v primeru potrebe po novi investiciji v javno infrastrukturo, ki je predmet najema, nadgradi v tesnejši obliki javno-zasebnega partnerstva, na primer koncesijska partnerstva (Ferk in Ferk 2008, 256–257).

3.5. Koncesije

Različni strokovnjaki opredeljujejo koncesijo različno. Obče definicije koncesije ni, saj glede na širok diapazon pomena pojma nikoli ne bi bila popolna. Na splošno govorimo o koncesiji kot o prenosu, pogosto monopolnem, določene pravice ali izvajanja določene dejavnosti iz sfere države in *largu sensu* v sfero oseb civilnega prava (Mužina 2004, 37). Občina ali država nastopa kot koncedent v javnem interesu in podeljuje pravni osebi oz. posamezniku – koncesionarju posebno oz. izključno pravico. To razmerje med koncedentom in koncesionarjem je urejeno s posebno koncesijsko pogodbo (*Consession contract*). Koncesionar v svojem imenu in za svoj račun izvaja koncesijo kot svoje gospodarsko poslovanje, vendar mora pri tem upoštevati tudi javni interes. Iz svetovne literature poznamo več različnih razvrstitev koncesij. Pri nas posamezni zakoni koncesije na različnih področjih urejajo zelo parcialno in nesistematično.

Mužina koncesije razvrsti v naslednje tipe:

1. Koncesije za izvajanje gospodarske javne službe, kar lahko vključuje tudi zgraditev dela ali celotne infrastrukture, potrebne za izvajanje te gospodarske javne službe;
2. Koncesije za izvajanje drugih javnih služb, brez atributa »gospodarske«;
3. Koncesije na naravni dobrini pri kateri koncesionar pridobi pravico posebne rabe uporabljati, upravljati ali izkoriščati naravno javno dobro oziroma naravno dobrino;
4. Koncesije na grajenem javnem dobrem s katero koncesionar dobi pravico posebne rabe uporabljati grajeno javno dobro;
5. Koncesije gradenj, koncesionar pridobi pravico vlagati zasebno lastnino v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, ter uporabljati te objekte in naprave v skladu z njihovim namenom za poplačilo vlaganj;
6. Koncesije storitev;
7. *Sui generis* koncesije, kjer koncesionar pridobi pravico izvajati drugo dejavnost oziroma zgraditi objekte in naprave, za katere zakon določa, da se lahko izvajajo le na podlagi

koncesije, primer izvajanja iger na srečo, izdajanja mednarodnih vozniških dovoljenj in podobno (Mužina 2004, 73–78).

Evropsko pravo ločuje med koncesijami storitev in koncesijami gradenj. Pri uvrstitvi koncesij na koncesije gradenj ali koncesije storitev gre ugotoviti, ali predstavlja gradnja strukture bistvo predmeta pogodbe ali pa je delo in gradnja samo postranskega značaja v razmerju do predmeta pogodbe (Mužina, 2004, 61).

Ferk in Ferk pravita, da v primeru koncesij storitev zasebni partner (koncesionar) v celoti prevzame tveganje in dolžnosti izvajanja javne službe, ki vključuje upravljanje in vzdrževanje ter izvedbo osnovne investicije v infrastrukturo, potrebno za opravljanje javne službe, vključno z morebitnimi dodatnimi investicijami, če je treba zagotoviti izvajanje javne službe v povečanem obsegu. Koncesijska razmerja se praviloma sklepajo za obdobje od dvajset do trideset let, izjemoma lahko tudi za daljša obdobja. Praviloma se koncesionarja izbira na podlagi najnižje tarife, ki jo bo koncesionar zaračunaval za opravljanje javne službe, pri čemer se lahko financiranje zagotovi posredno s plačili koncendenta, navadno pa neposredno s plačili uporabnikov javne službe. Temelj koncesijskega razmerja je koncesijska pogodba, v kateri se določi minimalna raven kakovosti zagotavljanja storitev, način financiranja, način usklajevanja višine plačila za izvajanje javne službe, opredelitev investicije v osnovno infrastrukturo, potrebno za izvajanje javne službe, način spreminjanja pogodbe, predčasno prenehanje pogodbe, pogodbene kazni, če koncesionar ne izvaja javne službe na dogovorjen način ali če ne uresničuje drugih pogodbenih obveznosti in podobno. Avtorja kot glavno značilnost koncesijskega razmerja navedeta, da koncesionar v primeru, da stroški izvajanja koncesionirane javne službe presegajo višino pobranih plačil za izvajanje javne službe, prevzame tudi celotno izgubo. Koncesionar torej prevzame celotno poslovno tveganje rentabilnosti izvajanja javne službe, kar od koncesionarja zahteva, da učinkovito vodi ne samo investicijo v osnovno infrastrukturo, ampak da v celotnem koncesijskem obdobju nadzoruje stroške izvajanja javne službe in jih skuša optimizirati. Poudarita, da je v koncesijskem razmerju potrebno oblikovati učinkovite mehanizme nadzora, s katerimi koncendent nadzira kakovostno izvajanje javne službe in uravnotežiti interes koncesionarja po maksimizaciji dobička in zmanjševanju stroškov z interesom uporabnikov javne službe, ki želijo za najnižjo ceno dobiti kakovostno storitev (Ferk in Ferk 2008, 262–263).

Javno službo na področju vzgoje in izobraževanja opredeljuje Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Opravljajo jo lahko tudi zasebni vrtci in šole s koncesijo ali brez in

so del javne mreže za opravljanje te službe (10. in 11. člen ZOFVI). Podelitev koncesije za opravljanje dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, je natančneje opredeljena od 73. do 77. člena. Lahko se dodeli zasebnemu vrtcu oziroma šoli, če to omogoča program, pa tudi zasebniku, ki izpolnjuje pogoje, drugim zavodom, gospodarskim družbam in drugim pravnim ali fizičnim osebam. Koncesijo dodeli minister z odločbo na podlagi javnega razpisa, razen za predšolsko vzgojo, ki jo dodeli lokalna skupnost. Minister je dolžan razpisati koncesijo, če ni mogoče zagotoviti osnovnošolskega izobraževanja v javnih osnovnih šolah v skladu z normativi in standardi. Javni razpis se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V javnem razpisu mora biti navedena dejavnost, ki bo predmet koncesije, pogoji za opravljanje dejavnosti, šolski okoliš, čas, za katerega se dodeljuje koncesija, rok, do katerega se sprejemajo prijave, kriteriji za izbiro, rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izbiri in drugi potrebni podatki. S pogodbo o koncesiji koncedent in koncesionar uredita medsebojne pravice, obveznosti in pogoje, pod katerimi mora koncesionar opravljati dejavnost. S pogodbo o koncesiji se podrobneje določijo predvsem predmet koncesije, obseg izvajanja dejavnosti, začetek izvajanja koncesije, rok za odpoved koncesije in sredstva, ki jih za opravljanje dejavnosti zagotavlja koncedent. Pogodba o koncesiji se sklene v pisni obliki. Rok za odpoved koncesije za izvajanje programov za predšolske otroke ne sme biti krajši od šestih mesecev, za izvajanje izobraževalnega programa pa ne sme biti krajši od časa, potrebnega za dokončanje izobraževanja zadnje vpisane generacije oziroma za dokončanje dejavnosti ali naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, in zasebni vrtci, ki izvajajo programe za predšolske otroke, morajo izpolnjevati pogoje, predpisane za strokovne delavce, prostor in opremo v javnem vrtcu oziroma šoli. V skladu s 33. in 104. členom ZOFVI morajo zasebni vrtci in šole, ki izvajajo programe po posebnih pedagoških načelih, izpolnjevati predpisane pogoje za prostor v javnem vrtcu oziroma šoli. Zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe, pripadajo javna sredstva (86. člen ZOFVI). Obseg sredstev za koncesijski vrtec se opredeli v koncesijski pogodbi.

3.6. Pogodbe tipa BOT in njene izpeljanke

»Pogodbe tipa BOT in izpeljanke se uporabljajo predvsem za projekte, v katerih gre za tako imenovane *greenfield* naložbe, 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.« (Ferk in Ferk 2008, 258)

Glede na spajanje projektnih faz, za katere je pristojen zasebni sektor, in prenos oziroma neprenos lastninske pravice razlikujemo naslednje osnovne različice tovrstnih projektov. DB projekt tako pomeni, da bo zasebni sektor sestavil načrt za infrastrukturo (*Design*) in jo potem zgradil (*Build*). Če zasebnik projekt tudi financira (*Finance*) in potem neko obdobje upravlja (*Operate*), bi se projekt navajal kot DBFO projekt. Še ena tipična faza, ki se pogosto pojavlja, je T (*Transfer*). Pomeni, da se na tisti točki, kjer stoji črka T, lastništvo nad infrastrukturo prenese z zasebnika na javni sektor. Med izgradnjo je lastnik infrastrukture običajno zasebni sektor, saj se na ta način najučinkoviteje prenesejo tveganja izgradnje. Transfer se lahko zgodi takoj po izgradnji (BTO) ali pa po končanem obdobju upravljanja (BOT). Če se v besedo doda še en O, pomeni, da zasebnik še naprej ohrani lastništvo nad virom (*Own*). V BOO torej infrastruktura za vedno ostane v zasebnih rokah, vendar je takšnih partnerstev izredno malo. Obstajajo pa še druge, redkejše faze. Če bi bila infrastruktura že zgrajena in bi jo bilo potrebno zgolj najeti, bi na začetek postavili črko R (*Rent*). V kolikor bi moral zasebnik vir kupiti, bi vstavili črko B (*Buy*) in če bi ga moral pred uporabo še obnoviti, bi zopet vrinili črko R (*Renew*). Če bi moral del vira naknadno razviti, bi dodali še en D (*Develop*). Nadalje M (*Maintain*) pomeni, da bo zasebnik strukturo vzdrževal, a ne nujno upravljal. Pogosto zasebnik infrastrukturo zgradi in jo potem v zameno za protiplačilo oddaja javnemu sektorju. V tem primeru se uporablja črka L (*Lease*). Rezultat takšne raznolikosti so oblike kova LDO (*Lease-Develop-Operate*), BBO (*Build-Buy-Operate*), BROT (*Built-Rent-Own-Transfer*), BLOT (*Build-Lease-Operate-Transfer*) in podobno. V svetu najbolj tipične oblike partnerstev so DBFO, BOT in BTO (Pintar 2009, 52–53).

Na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji so se tovrstne pogodbe začele pojavljati šele pred nekaj leti, vendar so ti projekti zaradi ekonomske krize in propada gradbenih podjetji ostali nedokončani ali pa so jih lokalne skupnosti same dokončale. Je pa ta način izgradnje, upravljanja in vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov že dalj časa uveljavljen v tujini.

3.7. Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner

Ta oblika ni pogodbeni, ampak statusna oblika javno-zasebnega partnerstva. Ferk in Ferk (2008, 263) o tej obliki zapišeta, da se uporabi v primerih, ko se ustanovi nova gospodarska družba, katere ustanovitelja sta javni in zasebni partner, ali v primerih, ko eden ali drugi partner pridobita delež bodisi v zasebni gospodarski družbi ali v javnem podjetju tako, da postaneta partnerja. Avtorja zapišeta, da je primerna za uporabo na področju ravnanja z odpadki bolnišnic in zaporov. Pintar (2009, 23) pa tovrstna podjetja z mešanim lastništvom (*Joint venture*) obravnava že kar pod poglavjem privatizacija.

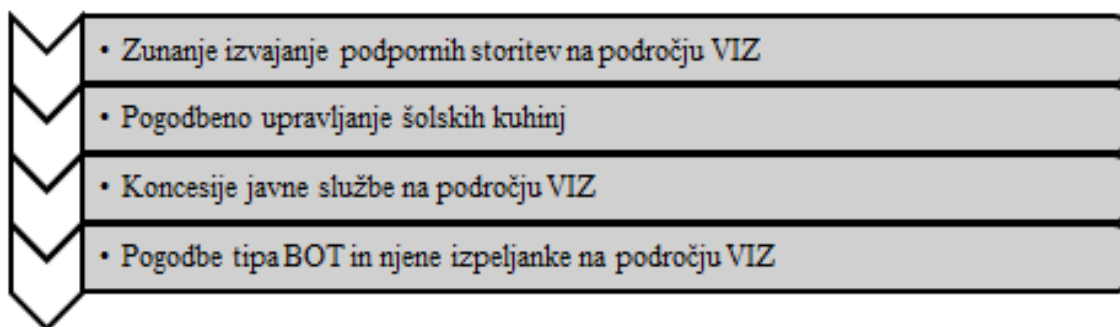
Ta oblika ni primerna za področje vzgoje in izobraževanja.

3.8. Privatizacija

Privatizacija v osnovi pomeni menjavo javnega lastništva za zasebnega. Prenos lastništva je pogosto izveden tudi v partnerstvih, vendar je največkrat zgolj začasen (Pintar 2009, 23). Yescombe razlikuje privatizacijo od vseh drugih oblik na sledeč način:

- V privatizaciji javni sektor ni več neposredno odgovoren za proizvedene storitve (vpliva lahko samo skozi zakone in druge regulatorne akte);
- Navadno ne gre več za monopol, ampak za uvedbo konkurence na trgu;
- Uporabniki točno vedo, da je storitev dobavil zasebni sektor, pri ostalih oblikah pa se tega običajno ne zavedajo (Yescombe 2007, 16 v Pintar 2009, 23).

Slika 3.2: Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem na področju vzgoje in izobraževanja



Vir: Lasten (2016).

Tabela 3.3: Temeljne značilnosti in razlike med naštetimi pogodbenimi oblikami javno-zasebnih partnerstev

Vrsta javno-zasebnega partnerstva	Trajanje razmerja	Način financiranja	Vsebina razmerja	Primeri iz prakse
Pogodba o izvajanju storitev	kratkoročno (1–3 leta)	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 o upravljanju	srednjeročno (3–8 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.)
Najemna pogodba	dolgoročno (8–15 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
Pogodbe tipa BOT	dolgoročno (15–30 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 upokojencev, vrtci, šole
Koncesija storitev	dolgoročno (15–30 let izjemoma tudi več)	neposredna plačila uporabnikov storitve koncesionarju, koncesionar praviloma plača koncesnino koncendentu	projektiranje (če je dogovorjeno), gradnja, upravljanje, vzdrževanje in zagotavljanje izvajanja javne službe	novogradnje: letališča, pristanišča, mostovi, avtoceste
Gospodarska družba, v kateri imata poslovne deleže javni in zasebni partner	dolgoročno (15–30 let izjemoma tudi več)	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, zapor

Vir: Ferk in Ferk (2008, 264–265).

4 *OUTSOURCING* ALI ZUNANJE IZVAJANJE STORITEV

Najpreprostejša oblika na kontinuumu sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, uporabna tudi na področju vzgoje in izobraževanja, je zunanje izvajanje storitev ali *outsourcing*. Izraz *outsourcing* prihaja iz ameriške angleščine in je sestavljen iz besed zunaj (*Outside*), vir (*Source*) in uporabljanje (*Using*). V slovenščini se uporabljajo tudi izrazi izločanje dejavnosti, najem storitev, zunanja oskrba in še kakšen (Kavčič 2007, 303).

Zunanje izvajanje dejavnosti se je začelo uporabljati v poslovnem svetu, ko so podjetja prišla do spoznanja, da morajo ostati pri izvajanju dejavnosti, ki jih dobro poznajo, za katere so najboljše usposobljena in za katere imajo ključne zmožnosti, za preostali del dejavnosti pa je bolje, da ga prepustijo zunanjim izvajalcem, specializiranim za opravljanje le-teh. Power in soavtorji pravijo, da nobena organizacija ni samozadostna, niti nima neomejenih sredstev, medtem ko so želje in potrebe v organizacijah običajno brezmejne in med seboj tekmujejo za omejena sredstva, ter da bi ravno zato organizacije morale tisto delo, ki ga lahko zunanji izvajalci opravijo ceneje in učinkoviteje, prepustiti njim, sicer bodo potratili dragocena sredstva (Power in drugi 2006, 3). »Organizacije se vse pogosteje zavedajo, da jim izvajanje nestrateških dejavnosti povzroča preveč težav in jih odvrača od njihovih glavnih področij. Z izločitvijo nestrateških dejavnosti se organizacije lahko usmerijo na strateško pomembna področja, torej tisto, kar trg od njih zahteva in kar znajo najboljše narediti.« (Kavčič in Bertonecelj 2009, 18)

Kubr in Greaver opredeljujeta zunanje izvajanje kot pogodbeno izločanje nekaterih dejavnosti, ki jih podjetje ne bo več izvajalo samo, drugemu podjetju, torej odločitev za oskrbo od zunaj (Kubr 2002, 509; Graver 1999, 27). Odločitev o zunanjem izvajanju je odločitev o tem ali kupiti ali narediti (Power in drugi 2006, 3). Podjetja se nenehno soočajo z odločitvijo ali naj določeno dejavnost oziroma poslovno funkcijo izvedejo sama, znotraj podjetja, ali naj jo poverijo v izvajanje zunanjim izvajalcem. *Outsourcing* je posebna strategija kjer organizacija poveri zunanjim izvajalcem določene dejavnosti, ki jih sicer zmore opravljati tudi sama, vendar ohranja in obvladuje svoje temeljne zmožnosti (Kavčič in Tavčar 2008, A1). Svetovna trgovinska organizacija WTO opredeljuje zunanje izvajanje kot prenos rutinskih, ponavljajočih se dejavnosti k zunanjim ponudnikom. Takšno razmerje ureja pogodba med organizacijo in zunanjim ponudnikom. Posledica prenosa je zmanjšanje števila zaposlenih v organizaciji, ki je dejavnost sprejela (WTO 2005, 266–267). OECD označuje

zunanje izvajanje dejavnosti kot obliko reorganizacije podjetja, s katero se ta odzivajo na pritiske konkurence, ki terja večjo učinkovitost (OECD 2005, 5). Johnson pa pravi, da ima *outsourcing* v ZDA veliko črno piko, da ga povezujejo z racionalizacijo, odpuščanjem in prenovo poslovnih procesov, da o njem poročajo kot o slabi novici, kaprici, ki bo sčasoma izzvenela, še pred tem pa povzročila ogromno škode. Zato poudarja, da je na *outsourcing* pomembno gledati iz dveh različnih vidikov. Prvi je socialno ekonomski vidik – *outsourcing*, ne glede na to kaj trdijo zagovorniki, prinaša hitre in velike spremembe v dolgoletne ustaljene prakse dela. Drugi vidik pa so pričakovani rezultati in spremembe za organizacijo. Brez razumevanja obeh vidikov se lahko upravljalci odločijo prehitro in s tem naredijo veliko škode, še posebej znižajo moralo zaposlenih (Johnson 1997, 3).

Organizacije v zunanje izvajanje navadno oddajo spremljajoče aktivnosti, ki so potrebne za normalno opravljanje svoje temeljne dejavnosti.

Paleta dejavnosti, ki jo je mogoče prepustiti zunanjim izvajalcem, se je v zadnjih dveh desetletjih bistveno spremenila. Zunanje izvajanje se je začelo v majhnem obsegu, ko so se podjetja odločila za pogodbeno najemanje zunanjih sodelavcev na področjih vzdrževanja, čiščenja, transporta, prehrane zaposlenih in varovanja stavb. [...] Danes pa se je zunanje izvajanje razširilo na večje število dejavnosti, saj se podjetja odločajo za zunanje izvajanje enega ali več delov proizvodnje linije, računovodstva, pravnih storitev, skladiščenja, transporta, izgradnje informacijskega sistema, računalniške obdelave podatkov in podobno. (Uršič 2002, 9)

Podobno menita tudi Kavčič in Tavčar: »V zadnjem obdobju organizacije širijo zunanje izvajanje z enostavnih na mnogo bolj zahtevne in kompleksne dejavnosti. Odločajo se za zunanje izvajanje dela proizvodnje, računovodstva, pravnih storitev, logističnih dejavnosti, izgradnje in nadgradnje informacijskega sistema. To so kompleksne dejavnosti, ki terjajo zmožnosti in sredstva, primerno urejenost in obvladovanje tveganj.« (Kavčič in Tavčar 2008, A1)

4.1. Teorija transakcijskih stroškov

Teoretično podlago za *outsourcing* kot za javno-zasebna partnerstva nam nudi teorija transakcijskih stroškov.

Teorija transakcijskih stroškov (TTS), ki jo je v letu 1931 osnoval John R. Commons, nadgradil Ronald Coase, razdelal pa Oliver Williamson, se ukvarja z učinkovitostjo transakcij oziroma z ekonomsko smiselnostjo prenosa dejavnosti iz enega na drugega akterja. Gre za situacijo, ko naročnik (recimo država ali občina) poveri neko dejavnost v izvajanje izvajalcu (zasebnemu podjetju). Ob tej transakciji pride do prenosa odgovornosti, pravic in sredstev, kar povzroči določena tveganja in stroške, ki jih generično imenujemo transakcijski stroški. (Pintar 2015, 26–27)

Williamson je v svojem delu v središče opazovanja postavil "transakcijo" (Williamson 2000, 18). Le-ta je izpostavljena določenim stroškom in tveganjem, ki lahko spremenijo ali celo izničijo dogovor med partnerjema.

Vsak prenos dejavnosti ima vrsto stroškov. Razdelimo jih na tiste, ki nastanejo pred (*ex ante*) in tiste, ki nastanejo po podpisu pogodbe (*ex post*). Prvi se nanašajo na iskanje zasebnega izvajalca, pogajanja in oblikovanje pogodbe. Stroški po podpisu pogodbe pa se nanašajo na monitoring izvajanja storitve, morebitne naknadne spremembe in pogajanja.

Tveganja izhajajo iz odnosa med naročnikom in izvajalcem in jih avtor razlaga skozi dve komponenti: behavioristično, ki izpostavlja tri osebnostne značilnosti partnerjev – oportunizem, omejeno racionalnost in menedžersko vizijo – ter skozi dimenzije transakcije, v katere vključuje negotovost in relacijsko specifičnost sredstev (Pintar 2009, 42–43).

Zelo pomembna značilnost med pogodbenima partnerjema je oportunizem, sebično delovanje, kjer en partner z nerazkrivanjem informacij, na primer prikriva znižanje kakovosti, stroške, profit ali kaj drugega, z zavajanjem, zakrivljanjem, premamljanjem, lažmi ali kako drugače pretenta drugega partnerja in tako doseže dodatno korist.

Druga značilnost, omejena racionalnost oziroma znižana kognitivna kapaciteta, izhaja iz dejstva, da ljudje nismo zmožni oziroma nimamo virov, da bi bili pozorni na vsak rezultat, ki se pojavi z določeno transakcijo. Pomeni, da sta partnerja omejena v količini informacij, ki jih lahko učinkovito zbereta, branita in procesirata. Čeprav je njuna želja delovati povsem racionalno, vendarle zaradi pomanjkanja informacij nista sposobna in ne znata sestaviti popolne pogodbe, ki bi predvidela vse bodoče okoliščine. V taki situaciji lahko en od partnerjev oportunistično izkoristi nevednost drugega za oblikovanje nepopolne pogodbe, s čimer si omogoči bodoče enostransko izkoriščanje.

Tak problem lahko reši menedžerska vizija oziroma dobri menedžerji, ki imajo dolgoročen pogled in zmožnost predvidevanja problemov, kar jim omogoča, da v nepopolno pogodbo vnesejo okvirne varovalke ali se odločijo za alternativno obliko izvajanja dejavnosti.

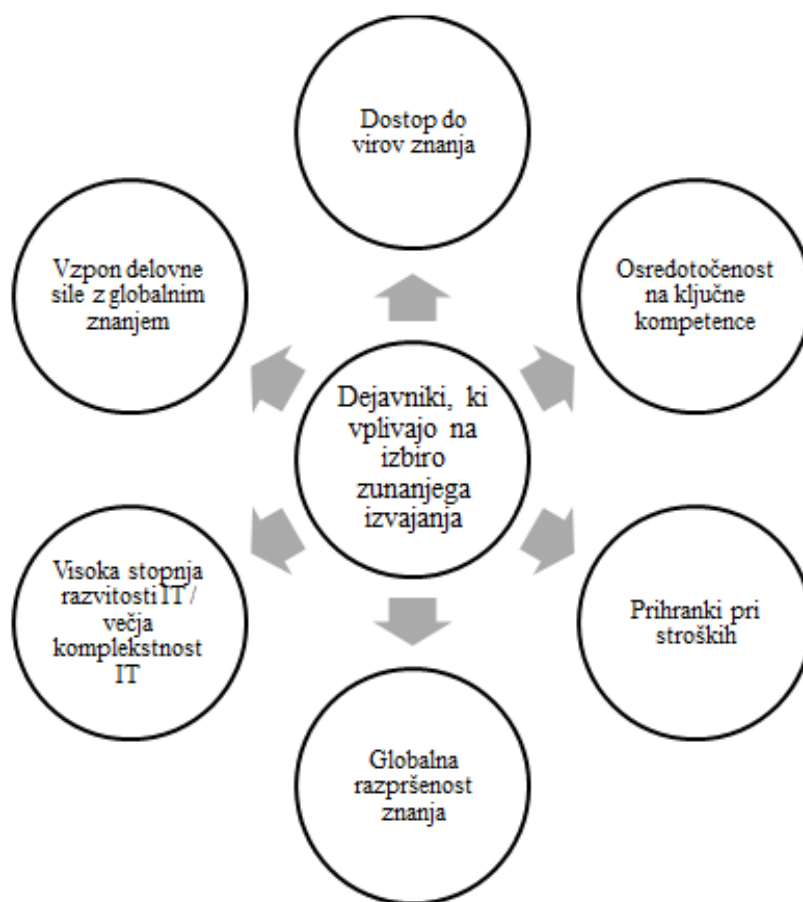
V nadaljevanju avtor opiše tudi dve dimenziji transakcije, to sta relacijska specifičnost virov in negotovost. Relacijska specifičnost virov se nanaša na situacije, ko je za izvedbo dejavnosti najprej potrebna investicija v vire. Tu se je potrebno vprašati, ali je vir mogoče kasneje, če prva dejavnost ni več aktualna, uporabiti v kakšne druge namene ali pa ga prenesti na tretjega partnerja, če z obstoječim ne bi bili zadovoljni. Če je vir enostavno prenosljiv, je njegova relacijska specifičnost nizka. Srednjo specifičnost imajo tisti viri, ki lahko menjajo namembnost ali upravljavca, vendar si investitor ob menjavi ne bo uspel v celoti povrniti investicije. Visoko relacijsko specifičnost pa imajo tisti viri, ki nimajo možnosti nadaljnje transakcije, ne da bi investitor utrpel ogromno škodo. Običajno je priporočljivo, da se dejavnosti z visoko relacijsko specifičnostjo virov izvajajo zgolj javno, tiste, ki imajo zelo nizko specifičnost, se lahko izvajajo povsem na trgu, srednja specifičnost pa je primerna za pogodbeno izvajanje (Pintar 2009, 43).

Negotovost, druga Williamsonova dimenzija transakcije, predstavlja tveganje, da se bodo okoliščine v nekem trenutku v prihodnosti spremenile tako, da bodo potrebne občutne spremembe pogodbe.

4.2. Razlogi za uvedbo zunanjega izvajanja

Za zunanje izvajanje dejavnosti se organizacije odločajo zaradi številnih pričakovanih koristi, med katerimi je najbolj prepoznana in zaželena zniževanje stroškov. Power in soavtorji so opredelili nekaj dejavnikov odločanja za zunanje dejavnosti, in sicer dostop do virov in znanja, osredotočanje na ključne sposobnosti, prihranke pri stroških, globalno širjenje znanja, vse bolj sofisticirano informacijsko tehnologijo in globalno naraščanje delavne sile z znanjem (Power in drugi 2006, 5–11).

Slika 4.1: Razlogi za zunanje izvajanje



Vir: Power in drugi (2006, 7).

Johnson je razvrstil razloge med taktične in strateške. Pet najpomembnejših taktičnih razlogov je: 1. zmanjšanje in nadzor nad neposrednimi stroški; 2. zmanjšanje potrebe po naložbah v nestrateške poslovne funkcije; 3. prodaja opreme izvajalcu in s tem finančni priliv; 4. podjetje nima na razpolago potrebnih sredstev in 5. funkcijo je težko voditi in nadzirati. Pet najpomembnejših strateških razlogov je: 1. možnost večjega poslovnega osredotočanja; 2. dostop do najboljših zmogljivosti; 3. koristi iz pospešene prenove; 4. deljeno tveganje in 5. sproščanje sredstev za druge namene (Johnson 1997, 9–11).

Kavčič na osnovi sinteze več avtorjev navaja prednosti in potencialne nevarnosti zunanjega izvajanja. Prednosti so zniževanje stroškov, zmanjšanje potreb po vlaganjih, spreminjanje fiksnih stroškov v variabilne, izboljšanje ravni kakovosti, povečanje prožnosti, dostop do novejših tehnologij in osredotočanje na ključne zmožnosti podjetja. Potencialne nevarnosti pa so nerealizirani prihranki in skriti stroški, slaba izbira partnerja, izgubljanje ključnih zmožnosti, znanj in veščin ter zgubljanje odjemalcev. Omenjeni avtor je v lastni raziskavi na vzorcu 75 slovenskih podjetij ugotovil, da je najpomembnejši razlog zmanjševanje stroškov,

ostali razlogi pa so si sledili v naslednjem zaporedju: višja raven kakovosti opravljene storitve, boljše obvladovanje operativnih stroškov, izboljšana kakovost izdelka ali storitve, sprostitev sredstev za druge namene, osredotočanje na ključne prednosti, povečanje letnih prihodkov od prodaje, pridobitev novih znanj, reorganizacija temeljnih procesov, pridobitev dostopa do novih tehnologij, strateška zaveznitva, združitve in povezave, porazdelitev tveganja, prenos proizvodnje na trge s cenejšo delovno silo ter prodaja opreme zunanjemu izvajalcu (Kavčič 2007, 304).

4.3. Izbira zunanjega izvajalca

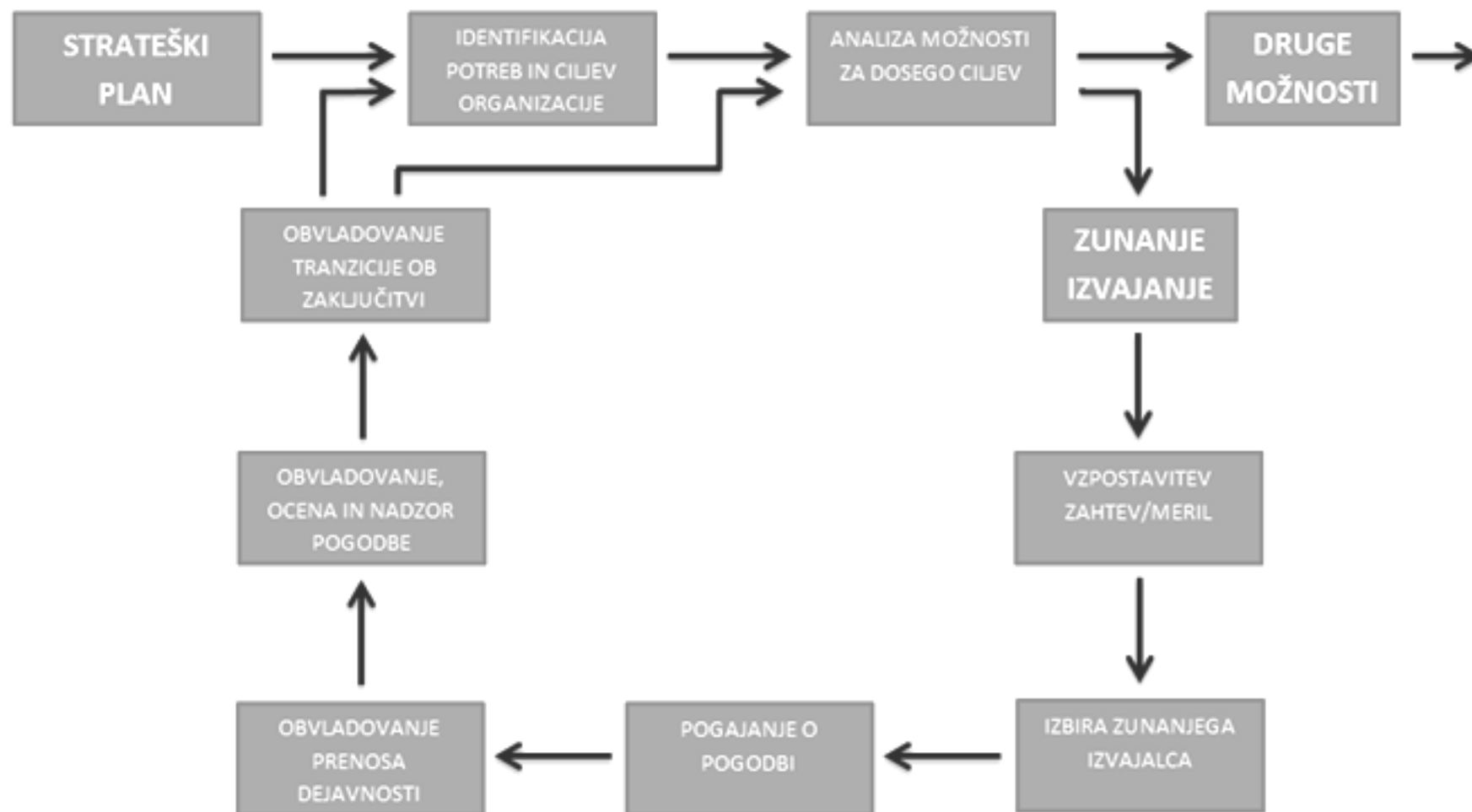
Greaver pravi, da mora biti naročniško podjetje pri izbiri zunanjega izvajalca pozorno na možnost čim hitrejše dobave, na zagotovitev zunanjega izvajalca, da bo naredil vse, kar je v njegovi moči, da bo storitev dobavljena čim hitreje v zastavljenih rokih in kakovostno, na izkušnje podjetja z zunanjim izvajanjem in njegove prednosti pred drugimi ponudniki izvajanja storitev, na dobro ime, saj bodo tako zaposleni naročniškega podjetja lažje sprejeli odločitve o zunanjem izvajanju, hkrati pa dobro ime zunanjega izvajalca pripomore k dobremu imenu naročniškega podjetja, na dobre rezultate poslovanja in finančno stabilnost, še posebej če mora zunanji izvajalec za opravljanje podpornih procesov nabaviti drago opremo ali tehnologijo, na menedžerske sposobnosti, saj tudi v najboljših situacijah prihaja do težav in je zelo pomembno, kako zunanji izvajalec pristopi k nastalemu problemu oziroma ali se je pripravljen soočiti s problemom in ga poskušati reševati skupaj z naročniškim podjetjem, ki se je odločilo za zunanje izvajanje, na občutljivost zunanjega izvajalca za kupčeve potrebe in želje in na potrebo podjetja po stalnem izobraževanju, posodobitvah in investicijah, kjer prihaja do prenosa obsežnih funkcij in poslovnih procesov pa mora biti naročniško podjetje še posebej pozorno na izkušnje zunanjega izvajalca pri prenosu virov (Greaver 1999, 173–178).

4.4. Proces zunanjega izvajanja

»O zunanjem izvajanju lahko govorimo kot o krožnem procesu. Prične se s sprejemanjem odločitve o zunanjem izvajanju, sledi določitev zahtev oziroma meril, izbiranje ustreznega

zunanjega izvajalca, pogajanje o pogodbenih določilih, prenos dejavnosti in nadzor izvajanja storitev. Ob izteku pogodbe se podjetje ponovno pogaja in odloča o nadaljevanju oziroma prekinitvi zunanjega izvajanja storitve.« (Uršič 2002, 27)

Slika 4.2: Proces zunanjega izvajanja dejavnosti



Vir: Outsourcing Strategies (1998 v Uršič 2002, 27).

Greaver proces zunanjega izvajanja dejavnosti razdeli na 7 faz (Greaver 1999, 17). Za vsako fazo opredeli dogajanje, kako dolgo poteka, kdo sodeluje in kaj mora biti urejeno.

V prvi fazi projekta vpeljuje zunanjega izvajanja v organizacijo, ki jo avtor poimenuje načrtovanje, je potrebno oceniti tveganja, ki jih prinaša zunanje izvajanje in predvideti, kako jih ublažiti. Tveganja razdeli na notranja tveganja, ki so lastna projektu, splošna tveganja, ki so prisotna v večini projektov, in specifična tveganja, ki so značilna za posamezno organizacijo, zaposlene, vire in dobavitelje storitev. Med tveganji, ki so povezana z načrtovanjem zunanjega izvajanja, izpostavi predanost in podporo vodstva *outsourcingu*, odpor do sprememb, ki jih le-ta prinaša, nasprotovanje zaposlenih, izbiro sposobnega vodje in članov projektne skupine, ki se ukvarja z vpeljavo zunanjega izvajanja v organizacijo in dorečenostjo obsega dejavnosti, ki naj bi jo oddali v zunanje izvajanje. Odločitev za *outsourcing* je povezana s številnimi strateškimi vprašanji in problemi, nagradami in tveganji, zato je potrebna zavzetost vodstva. Najboljši načini za izražanje podpore takšni pobudi je, da jo vodstvo formalno naznani in zagotovi časovne okvirje za izvedbo le-te, artikulira, kako se ta sklada z vizijo podjetja, izbere najboljšo projektno skupino, ki vodstvo periodično obvešča o vsem skupaj in s tem ohranja njihovo podporo. Zunanje izvajanje vnaša spremembe v ustaljene prakse, kar zagotovo naleteli na nasprotovanje. Zato mora projektna skupina znati voditi spremembe, da bo lahko obvladovala in premagala odpor. O spremembah je potrebno pravočasno obvestiti zaposlene, da bo stres in z njim povezan padec delavne vneme čim manjši. V tej fazi je potrebno, če organizacija nima ustreznih lastnih kadrov, ki bi imeli izkušnje z uvajanjem *outsourcinga* v organizacijo, zagotoviti zunanje svetovalce, ki lahko pomagajo pri obvladovanju tveganj, osredotočanju projektnega vodje na izzive *outsourcinga*, razmišljanju izven ustaljenih okvirjev in nudijo neodvisne poglede na način vpeljevanja zunanjega izvajanja v organizacijo. Potrebno je izdelati načrt, v katerem se določi cilje, ki jih z zunanjim izvajanjem dejavnosti organizacija želi doseči, in kriterije, s katerimi bo merila uspeh (Greaver 1999, 34–70).

V drugi fazi, imenovani preučevanje strateških implikacij, mora vodstvo podjetja oceniti, ali se odločitev za *outsourcing* ujema z vizijo podjetja, strategijo podjetja kot celote, organizacijo podjetja ter konkurenčnimi prednostmi podjetja. Vodstvo mora jasno posredovati svojo vizijo organizacije v prihodnosti preko načina vodenja in natančnim opisom, kako naj bi organizacija izgledala, kakšni bodo njeni produkti, storitve, trgi in kupci, katere bodo ključne kompetence organizacije, kako bo storitve dostavljala, jih ponujala kupcem in podobno. Če je vizija jasna in vsebuje osredotočanje na glavne dejavnosti organizacije in možnost

zagotavljanja ostalih dejavnosti na drugačne, alternativne načine, se lahko projekt vpeljave *outsourcinga* enostavno poveže z njo. Dobro izdelana vizija zaposlenim tudi pomaga razumeti, zakaj morajo biti vsi viri osredotočeni na glavnih kompetencah oziroma zmožnostih podjetja. Vpeljava zunanjega izvajanja v podjetje pogosto s sabo potegne njegovo preoblikovanje, zato je v tej fazi potrebno razmisliti tudi o tem. Zaradi spremenjenih pogojev na trgu se spreminja velikost in struktura podjetij. Če je bilo nekoč uspešno podjetje tisto, ki je pod eno streho združevalo vse, je sedaj zaradi izboljšanih komunikacijskih in transportnih zmožnostih ter novih tehnologij takšen način delovanja zelo tvegan, saj so zato potrebne zelo velike investicije, izkupiček teh pa je majhen, fiksni in celotni stroški so visoki, težje se je osredotočiti na jedrne dejavnosti, manj je inovacij in tako podjetje na koncu prehitijo konkurenca. Vsa ta tveganja se da omiliti z vpeljavo *outsourcinga* v podjetje. V tej fazi je potrebno določiti glavne kompetence oziroma jedrne dejavnosti podjetja. Te so lahko posebno znanje, inovativno povezovanje znanj, spretnosti, veščine, tehnologija, informacije, metode dela oziroma vse tisto, kar zagotavlja izdelek ali storitev, ki ga oziroma jo stranke cenijo in želijo kupiti. Če dejavnost v podjetju ne oblikuje produkta ali storitve, ki jo kupec išče, potem to ni ključna dejavnost (Greaver 1999, 70–126).

V tretji fazi, ki jo avtor imenuje analiza stroškov in poslovnih rezultatov, mora projektna skupina analizirati obstoječe stroške podjetja in jih primerjati s ponudbami in stroški zunanjih izvajalcev. Ugotoviti mora, kateri stroški bi se zmanjšali, katerih ne bi bilo več in kateri novi stroški bi nastali. Potrebna je temeljita analiza narave stroškov in kaj vpliva na spreminjanje le-teh. Stroški dejavnosti so sestavljeni iz stroškov delavne sile in stroškov opreme, ki lahko narastejo, na primer zaradi zvišanja minimalne plače, življenjskih stroškov in podobno, ali pa se znižajo, ker pade cena opreme, ki je potrebna za izvajanje dejavnosti. Z zunanjim izvajanjem se ne prenehajo vse aktivnosti, na primer vodenje lastnih zaposlenih se spremeni v upravljanje sodelovanja z zunanjim dobaviteljem storitve. *Outsourcing* prinaša tudi nove stroške, ki jih prej ni bilo, kot so na primer stroški za nadzorovanje izvajanja storitve, stroški prevoza, shranjevanja, dodatnih računov in denarnih izplačil in podobno. Projektna skupina mora, poleg analiziranja obstoječih in predvidenih stroškov izvajanja dejavnosti, v tej fazi analizirati tudi trenutno in predvideno izvedbo oz. *output* storitve. Imeti mora kazalce oz. merila, s katerimi lahko ocenjuje raven izvedbe storitve, če ne, jih mora v tej fazi določiti. Razumeti mora vrzeli med dejansko izvedbo storitve in želeno izvedbo, med izvedbo konkurence in izvedbo, ki jo obljublja zunanji izvajalec. Temeljito poznavanje stroškov, narave le-teh in ravni izvedbe storitev bo projektni skupini pomagala pri odločitvah o zunanji

oskrbi in po uvedbi le-te omogočala primerjavo doseženih rezultatov. Poleg tega je potrebno razmisliti o opremi in objektih, ki so povezani z izvajanjem storitve, ki bo oddana v zunanje izvajanje – so obstoječa oprema in objekti povezani le z izvajanjem te storitve in se jih lahko odda ali proda zunanjemu izvajalcu, kakšna je poštena tržna vrednost tega in podobno (Greaver 1999, 129–168).

Ko je sprejeta odločitev, katere dejavnosti bodo oddane v zunanjo oskrbo, nastopi četrta faza, imenovana izbiranje zunanjih izvajalcev. Sestavljena je iz več podfaz. Najprej mora projektna skupina identificirati izvajalce, ki bi lahko bili ustrezni, pri čemer si pomaga z oglasi, priporočili poslovnih partnerjev in podobno. Čeprav se na prvi pogled zdi enostavno, saj ni težko poiskati največjih dobaviteljev za določeno storitev, je potrebno postaviti kriterije za izbiro ustreznih zunanjih izvajalcev, ki temeljijo na razlogih za uvedbo zunanje oskrbe. Zavedati se je potrebno, da je nekatere zahteve in pričakovanja do dobavitelja sicer mogoče preveriti s skrbnim pregledom, kot so na primer znanja, izkušnje, ugled in podobno, medtem ko so druge težje preverljive in se lahko spreminjajo glede na okoliščine, npr. zaupanje, varnost, pozitiven odnos, ujemanje organizacijske kulture in podobno. Sledi izdelava razpisa, ki je lahko povezana s precejšnjimi stroški. V njem je treba opredeliti razloge za zunanjo oskrbo, obseg le-te, specifikacije storitev, kriterije za izbiro dobavitelja, raven izvedbe storitve in način določanja cen. Če je razpis dobro pripravljen, potem ni težav z ocenjevanjem prispelih ponudb in izbiro dobavitelja (Greaver 1999, 171–221).

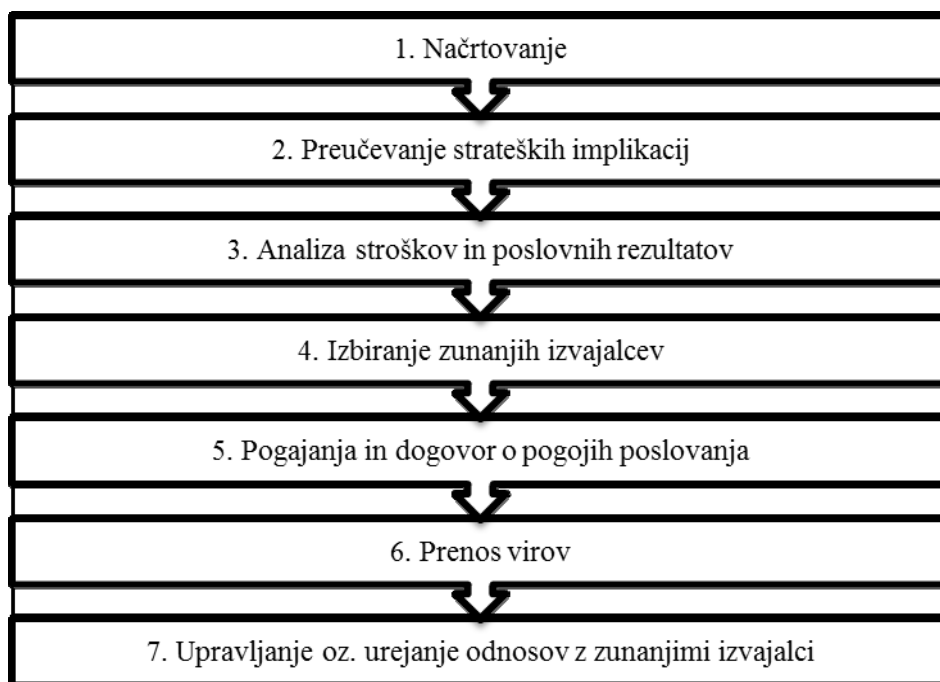
Peta faza so pogajanja in dogovor o pogojih poslovanja. Za uspešno delovanje zunanjega izvajanja je potrebna tudi jasno oblikovana pogodba o medsebojnih odnosih. Podjetje se mora osredotočiti predvsem na obseg in raven kakovosti opravljanja storitev, vprašanja v zvezi z zaposlenimi, opremo, vodenjem, odgovornostmi, zagotavljanjem potrebnih virov, cene, možne odmike, prenehanje pogodbe, kazni in tako dalje. Predvideti je potrebno najbolj pesimističen scenarij in skupaj z dobaviteljem sestaviti okviren načrt ukrepanj, če bi prišlo do njegove uresničitve (Greaver 1999, 225–250).

Šesta ali predzadnja faza je prenos virov. Ko je pogodba sklenjena, je potrebno opraviti prenos virov na zunanje izvajalce, kar običajno povzroči presežek delovne sile. S temi zaposlenimi je potrebno skleniti nov dogovor – jih prezaposliti v podjetju ali k zunanjemu izvajalcu oz. jim ponuditi odpravnine (Greaver 1999, 253–265).

Zadnja faza je upravljanje oziroma ravnanje odnosov z zunanjimi izvajalci. Zunanje izvajanje storitev pomeni novo obliko ravnanja, zato je potrebno vzpostaviti drugačne medsebojne

odnose, ki temeljijo na odprti komunikaciji, medsebojnem zaupanju in predanosti oziroma želji po uspehu. Poleg tega pa je pomemben tudi nadzor. Da se zgradijo učinkoviti odnosi, mora menedžer v naročniškem podjetju biti aktiven pri nadziranju in ocenjevanju izvedbe dobavitelja in pri obravnavanju problemov (Greaver 1999, 269–294).

Slika 4.3: Sedem faz v procesu zunanjega izvajanja



Vir: prirejeno po Greaver (1999, 17).

4.5. Zunanje izvajanje storitev v vzgoji in izobraževanju

Čeprav *outsourcing* prihaja iz podjetniškega sveta, ga lahko kot stroškovno učinkovito upravljavsko orodje, uporabljamo tudi pri vodenju vzgojno-izobraževalnih ustanov. Njihova temeljna naloga je vzgoja in izobraževanje, da pa je ta učinkovito in kvalitetno opravljena, so potrebne še mnoge podporne dejavnosti, kot so čiščenje, prehrana, vzdrževanje zgradbe in okolice, prevoz, računovodstvo, pravne storitve, storitve na področju informacijsko-komunikacijskih tehnologij in podobno. Zunanji izvajalci bi lahko tovrstne storitve opravljali ceneje in učinkoviteje zaradi specializiranosti za določeno storitev, optimizacije delavnega procesa, bolj ekonomične izrabe resursov in konkurence, ki je prisotna na trgu.

Uporaba zunanjega izvajanja podpornih storitev v javnih šolah³ v ZDA narašča (Pecora 2012, 4; Mathis in Jimerson 2008, 1; LaFaive 2007, 3–6). Razlogi, ki spodbujajo implementacijo zunanjega izvajanja podpornih storitev v šole so zmanjšanje obseg sredstev, premalo osebja za izvedbo vsega dela, pomanjkanje ustreznega kadra, zmanjševanje števila zaposlenih, nezmožnost izboljšanja trenutnega izvajanja storitve, ko zunanje izvajanje postane potencialna rešitev za povečanje produktivnosti oziroma možnost, da se delavce, ki slabo delajo in so zaščiteni z nefleksibilnimi kolektivnimi pogodbami, odstrani ter pomanjkanje specializirane opreme in izobraževanja zaposlenih (Pecora 2012, 81–83). Vendar so mnenja in pomisleki o tovrstnem načinu zagotavljanja storitev različni. LaFaive meni, da je pogodbeno sodelovanje z zasebniki za izvajanje javnih storitev, ki so jih pred tem izvajali javni delavci, najpogostejša oblika privatizacije (LaFaive 2007, 3). Pecora pa opozarja, da se poslovna načela, pogosto ne skladajo z željami učiteljev in staršev (Pecora 2012, 48).

Najpogostejši vzrok za zunanje izvajanje storitev v šolah je zagotovo znižanje in preglednost stroškov. Obstajajo pa še številni drugi razlogi, kot so večja usmerjenost na glavne izzive in potrebe šole, dostop do dodatnega znanja in kapacitet, povečanje učinkovitosti, manj administrativnega dela, kot je na primer iskanje in zaposlovanje lastnega kadra, spremljanje novih zahtev, predpisov in podobno, zmanjšanje števila storitev, ki se izvajajo znotraj oziroma pod okriljem šolskega okrožja, delitev tveganj s partnerskim podjetjem in odsotnost pogajanj s sindikati, saj izvajalci teh storitev niso več delavci okrožja (Pecora 2012, 89). *Outsourcing* je rešitev tudi za vse tiste storitve, ki jih šole ne zmorejo zagotavljati učinkovito, ker bodisi zahtevajo specifična znanja ali pa nimajo dovolj lastnih kadrovskega virov. Spekter storitev je zelo širok od čiščenja, prehrane, vzdrževanja zgradbe in okolice, prevoza, računovodstva, pravnih storitev do storitev na področju informacijsko komunikacijskih tehnologij. Zunanji izvajalci lahko zaradi optimizacije delavnega procesa, bolj ekonomične izrabe resursov in konkurence, ki je prisotna na trgu, za izvedbo iste storitve ponudijo nižjo ceno (Ferk in Ferk 2008, 254–255).

³ V ZDA javne šole upravljajo šolska okrožja (*School district*), saj menijo da je lokalno vodenje bolj učinkovito in se hitreje odziva na potrebe skupnosti. Posamezno šolsko okrožje obsega določeno geografsko območje, znotraj katerega je več javnih šol. Šolski odbor (*School board*) je organ šolskega okrožja, ki se redno srečuje na sestankih, ki so odprti za javnost. Šolsko okrožje ima možnost oblikovati kurikulare, pravila in predpise, ki se nanašajo na šole, zaposlene v šolah in učence. Določa kateri izobraževalni objekti se bodo gradili oziroma obnavljali in se dogovarja za gradnjo, obnovo in vzdrževanje le-teh. Del svojih pooblastil lahko šolsko okrožje prenese na posamezne šole. Večina držav dodeli šolskim okrožjem pristojnost, da pobirajo davke in si tako pridobijo sredstva za gradnjo, vzdrževanje in izboljšanje šolskih objektov, plače in druge stroške, del sredstev pa prispeva država.

Agron je v raziskavi pred več kot desetletjem identificiral deset dejavnosti, ki jih ameriške šole najpogosteje prenašajo na zunanje izvajalce, te so: 1. prevozi; 2. polnjenje in vzdrževanje avtomatov; 3. vzdrževanje ogrevanja, prezračevanja in hlajenja; 4. servis računalnikov; 5. dobava in vzdrževanje pisarniške opreme; 6. prehrana; 7. tiskanje; 8. varovanje; 9. vzdrževanje okolice; 10. čiščenje (Agron 2002, 25). Mnoge od teh storitev vzgojno-izobraževalne ustanove potrebujejo le občasno, ko se pojavi potreba. Zato se novejša raziskava (*All cost consider 2004; All cost consider 2008; Michigan school privatization survey 2013*) osredotočajo le na tri najpogosteje zunanje izvajane storitve, ki so potrebne vsakodnevno. To so prehrana, prevoz in storitev čiščenja in vzdrževanja (*Custodial service*). Slednja zajema čiščenje prostorov, odstranjevanje snega, manjša popravila, menjave žarnic, skrb za varnost ob požarih in drugih izrednih razmerah ali ob požarnih vajah, sodelovanje s požarnimi inšpektorji, priprava in pospravljanje prostorov ob različnih srečanjih, predstavah, selitev pohištva in podobno.

Mnogokrat je izbira pravega izvajalca najbolj odločilen dejavnik, od katerega je odvisno, ali bo zunanje izvajanje delovalo ali pa se bo izjalovilo. Pecora navaja deset stvari, za katere okrožja menijo, da so najpomembnejša pri izbiri zunanjega izvajalca:

- Zavezanost izvajalca, da bo storitve kvalitetno izvajal;
- Cena storitve mora biti nižja, kot bi bila cena za isto storitev, opravljeno z lastnim kadrom;
- Reference in ugled izvajalca;
- Sposobnost izvajalca, da se prilagodi prožnim pogodbenim pogojem;
- Obseg izvajalčevih razpoložljivih virov, da lahko kadarkoli prerazporedi kader in vire;
- Dodatne sposobnosti in zmogljivosti izvajalca;
- Ujemanje izvajalca s šolo na področju vrednot, norm, stališč, procesov izvajanja, vedenja in načinov delovanja zaposlenih, reševanja problemov in podobno;
- Že obstoječa razmerja med izvajalcem storitev in šolskim okrožjem;
- Sedež podjetja zunanjega izvajalca;
- Druge storitve, ki jih zunanji izvajalec lahko zagotovi (Pecora 2012, 47).

4.6. Potencialni problemi zunanjega izvajanja storitev

Z zunanjim izvajanjem storitev je povezanih tudi precej pomislekov in strahov. Pecora pravi, da o zunanjem izvajanju kroži veliko nepotrjenih, anekdotičnih zgodb, manj pa je zanesljivih raziskav, na katere bi se tisti, ki odločajo o implementaciji zunanjega izvajanja v šole, lahko zanesli. Opozarja na močno nasprotujoče si trditve vodstev šolskih okrožij in sindikalistov (Pecora 2012, 6). S tem se strinjata Mathis in Jimerson, ki pravita, da so številčnejše kot raziskave zgodbe brez konkretnih primerov, s katerimi zagovorniki in nasprotniki promovirajo svoje stališče (Mathis in Jimerson 2008, 4).

Sindikalisti neomajno nasprotujejo zunanjemu izvajanju, kar je sicer razumljivo, saj so na kocki zaposlitve njihovih članov in na koncu tudi zaposlitve vodstva sindikata, ki so odvisne od števila članov. Opozarjajo na zniževanje plač in dodatkov delavcem, ki bodo prešli pod okrilje zasebnika, poudarjajo, da se denar varčuje na ramenih najšibkejših delavcev, na veliko tveganje za varnost in zdravje otrok, ki naj bi ga predstavljali zaposleni pri zasebniku, ki da nezadostno poskrbi za ustreznost le-teh, na povečano število kraj šolske lastnine, na neustrezno in pomanjkljivo izvedbo storitev, visoko fluktuacijo zaposlenih, ki je posledica nizkih plač in vpliva na kakovost storitve in ustreznost ter predanost kadra (Pecora 2012, 33–35).

Weaver Smith in Smith, zagovornika *outsourcinga*, navajata in hkrati odgovarjata na najpogostejše pomisleke oziroma vprašanja, povezana z oddajanjem podpornih dejavnosti v zunanje izvajanje. Na vprašanje, kaj se bo zgodilo z zaposlenimi, odgovarjata, da večina z raziskavami podprte literature poudarja, da zunanji izvajalci obdržijo zaposlene in da se, kaj se bo zgodilo z zaposlenimi, lahko zapiše v pogodbi, ki jo šolsko okrožje sklene s ponudnikom. Na pomislek, ali bo šola z oddajo storitev izgubila nadzor, kdo bo vodil rutino in kaj se bo dogajalo z vsakodnevnimi potrebami, odgovarjata, da se to lahko zgodi, če je komunikacija med šolo, okrožjem in izvajalcem storitev slaba, zato posebej opozorita na pomembnost oblikovanja partnerstva z zunanjim izvajalcem, dobro komunikacijo in usklajenost ciljev. Na vprašanje, kaj se bo dogajalo s šolsko lastnino, avtorja znova poudarita, da se vse lahko zapiše v pogodbi. Na pomislek glede ponudnikov, ki sprva ponudijo zelo nizko ceno, z namenom, da bodo izbrani, kasneje pa dvignejo ceno, odgovarjata, da je konkurenca med podjetniki prevelika in zato ni potrebno, da bi bili prepuščeni v milost in nemilost enemu podjetju. Pomembno pa je tudi, da šolsko okrožje zna v pogodbo vključiti

jasne smernice stroškov. Na vprašanje, kako lahko zasebno podjetje izvede storitev ceneje, bolje in hkrati še vedno ustvari dobiček, opozarjata, da se kakovost storitve lahko zniža, če je pogodba neustrezna. Sicer pa zunanji izvajalci lahko izvedejo storitev bolje in po nižji ceni, ker je to njihova primarna aktivnost, medtem ko je za šole in šolska okrožja le-ta obrobna. Na očitek, da zunanje izvajanje negativno vpliva na gospodarstvo, da zamenjuje »dobre službe« za »slabe službe«, odgovarjata, da ni naloga šolskega okrožja zagotavljati dobre službe, ampak izobraziti učence. Na trditve, da se bo z *outsourcingom* zmanjšala javna odgovornost, da se s tovrstnim izvajanjem storitev odpirajo vrata nepoštenim praksam, kot so prikrojevanje razpisnih ponudb, podkupovanje in zaslužkarstvo, pa avtorja trdita ravno nasprotno, da pogodbenišтво jasno prikaže realne stroške storitev, da mora biti pogodbeni odnos povsem transparenten in da odgovorno ravnanje od šolskega okrožja zahteva skrben pregled in javno objavo vsega, kar je pomembno za okrožje. Avtorja torej poudarjata pomen dobro oblikovane pogodbe, s čimer se lahko izognemo mnogim morebitnim težavam, saj je pogodba temeljni kamen sodelovanja (Weaver Smith in Smith 2012, 4–10).

V mnogih primerih je zunanje izvajanje najbolj učinkovita, praktična in racionalna izbira, vendar privlačne obljube komercialnih ponudnikov o nižji ceni, boljši kvaliteti in zmanjšanju administrativnega dela niso vedno povsem izpolnjene. Pecora meni, da je v trenutnem poslovnem okolju zunanje izvajanje ena izmed možnosti, ki jo je treba skrbno pretehtati. Hkrati pa pravi, da se je potrebno zavedati, da je zunanje izvajanje podpornih storitev na področju vzgoje in izobraževanja še premalo raziskano, da tako zagovorniki kot tudi nasprotniki nimajo podatkov ali raziskav, s katerimi bi potrdili ali ovrgli smotrnost zunanjega izvajanja. Da odločitvi za ali proti uvedbi botrujejo lastna dožemanja finančnega vpliva, učinkovitosti in kvalitete zunanjega izvajanja tistih, ki odločajo o implementaciji tega, in da se je te pristranskosti potrebno zavedati, sicer nevede izkrivlja njihovo presojo (Pecora 2012, 10). Mathis in Jimerson sta možne probleme in težave, ki lahko nastanejo pri zunanjem izvajanju podpornih storitev v vzgoji in izobraževanju, razporedila v 5 kategorij: skriti stroški, nadzor kvalitete storitev, vpliv na administrativni čas, socialni stroški ter izguba kontrole in omejena fleksibilnost. Avtorja poudarjata, da ni nujno, da se bodo problemi tudi zares pojavili, je pa prav, da se z njimi seznanijo tisti, ki odločajo o oddaji storitve in da skušajo v pogodbo vnesti takšna določila, ki zmanjšujejo verjetnost nastanka le-teh (Mathis in Jimerson 2008, 1).

4.5.1. Skriti stroški

Avtorja opozarjata, da se ob koncu obračunskega obdobja lahko zgodi, da šolsko okrožje doživi šok, ko ponudnik izda precej višji račun, kot so sprva pričakovali. Vzroki prekoračitve stroškov so različni. Višji stroški so lahko posledica vrzeli v pogodbi ali ker so bile narejene zavajajoče analize stroškov, ker so morda bili prezrti posredni stroški ali stroški nadzora izvajanja storitve, lahko pa je vzrok tudi v pomanjkanju konkurence med ponudniki ali pa v neobičajno nizki ponudbi, ki jo je sprva ponudil izvajalec, z namenom, da bi si pridobil dolgoročen posel (Mathis in Jimerson 2008, 1).

Najznačilnejše vrzeli v pogodbah so pogodbeni pogoji, ki dovoljujejo ponudniku storitve, da šoli zaračuna več kot le osnovno vsoto. Ti pogoji niso vedno očitni ali jasno obrazloženi, ko se ponudnik poteguje za pogodbo (Lafer in Bussel 2004, 15). Največji strošek predstavljajo dodatna nepričakovana dela, za katere ponudniki računajo višjo ceno, kot pa za storitve, ki so dogovorjene v pogodbi. V nekaterih pogodbah ni postavljene zgornje meje stroškov, ki jih ponudnik še lahko zaračuna šoli. Obstaja nešteto vrzeli, zato je pomembno, da pogodbo pregleda pravni in finančni strokovnjak.

Zaradi zavajajočih analiz stroškov in koristi se lahko predvideni prihranki šole izkažejo za nerealne. Zavajajoče analize stroškov in koristi včasih vsebujejo vprašljive finančne podatke, ignorirajo dodatne stroške za storitve, ki niso predvidene po pogodbi, ali netočno predvidijo prihodnje trende, na primer število vpisanih učencev, višino minimalne plače in podobno.

Posredni stroški, imenovani tudi transakcijski, so stroški, ki jih mora šola plačati poleg dogovorjenih plačil po pogodbi. To so stroški za pripravo razpisne dokumentacije in objavo javnega povabila, pregled prispelih ponudb, preverjanje referenc in stroški za nadzorovanje kvalitete izvedbe storitev. Ti stroški običajno niso vključeni v analize stroškov in koristi. Poleg tega je v mnogih pogodbah predvideno, da šola še vedno izvaja nekatere naloge, kot na primer, da dobavi opremo za šolsko kuhinjo in čisti šolske prostore, v katerih se hrana pripravlja, shranjuje in deli, čeprav je izvajanje storitev prehrane oddala zunanjemu izvajalcu. Lafer in Bussel navajata primer šole v Oregonu, ki je izvajanje storitev prehrane oddala v zunanje izvajanje, medtem ko so njene obveznosti še vedno bile popravilo in vzdrževanje objekta za pripravljajanje, shranjevanje in deljenje hrane, priprava obrazcev za znižano plačilo šolske prehrane, razdelitev in zbiranje le-teh, ugotavljanje upravičenosti posameznega učenca do znižanega plačila šolske prehrane, zagotovitev opremljene pisarne za pogodbenika, nadzor

storitve in zagotavljanje, da je vse, kar pogodba predvideva tudi izvedeno (Lafer in Brussel 2004, 22).

Konkurenčno, uspešno pogodbeništvo se ne konča s podpisom pogodbe. Ključna naloga šole je nadzor nad izvajanjem storitve, ki ga je potrebno izvajati ves čas oddajanja storitve (LaFaive 2007, 67).

Da bi pridobili stranko oziroma posel, lahko zunanji izvajalci v prvem pogodbenem obdobju ponudijo izvajanje storitve po ceni, ki je nižja od realne. Te začetne nizke ponudbe pa se kasneje, v naslednjem pogodbenem obdobju, običajno obnovijo po veliko višjih cenah. Taka praksa se pogosto pojavlja tudi na drugih področjih, kot je zdravstvo, gradbeništvo in podobno. Predpostavka takega pristopa je namreč, da zunanje izvajanje ustvarja odvisnost, saj je ponovno vračanje izvajanja storitve pod okrilje šole zamudno in drago, in če ni drugih ugodnejših ponudnikov, lahko šola postane ujetnica zunanjega izvajalca.

Glavna gonilna sila, ki omogoča višjo kvaliteto in nižje stroške storitve, je konkurenca. Brez zadostne konkurence torej ni pričakovati pomembnejših prihrankov. Mathis in Jimerson navajata dva razloga za manjšo konkurenco na področju izvajanja podpornih storitev na področju vzgoje in izobraževanja v ZDA. Prvi razlog so majhna podeželska šolska okrožja, ki za ponudnike niso zanimiva, saj ti svoj dobiček kujejo na količini (ekonomija obsega). Drugi razlog pa so pogosti prevzemi in združevanja ponudnikov, kar zmanjšuje število ponudnikov in s tem konkurence na trgu (Mathis in Jimerson 2008, 15).

Prvi najpomembnejši element je torej samo razumevanje sklepanja in vodenja pogodbenega odnosa (LaFaive 2007, 41). Hkrati pa je potrebno tudi zavedanje, da obstaja velika razlika v znanju in izkušnjah s pogajanjem in sklepanjem pogodb med šolskimi odbori in podjetji (Lafer in Bussel 2004, 16).

4.5.2. Nadzor kvalitete storitev

Naslednji potencialni problem v zvezi z zunanjim izvajanjem predstavlja zagotavljanje oziroma nadzor kvalitete storitev. Seveda bi bilo napačno predpostavljati, da zunanje izvajanje samo po sebi vodi k nižanju kvalitete storitve. Mathis in Jimerson pravita, da so nekatera šolska okrožja povsem zadovoljna s ponudnikovo izvedbo storitve, hkrati pa je

ogromno takih, ki so razočarana. V nekaterih primerih pravita, da je izvedba celo tako slaba, da predstavlja resne grožnje zdravju in varnosti učencev (Mathis in Jimerson 2008, 15).

Obstaja nevarnost, da zunanji izvajalec v želji po večjem dobičku zniža plačila delavcem, jih zaposli manj, ne nadomešča delavcev, ki so odšli in podobno, kar vodi v večjo fluktuacijo zaposlenih. Da ne preveri ustreznosti na novo zaposlenih in jim ne nudi zadostnega uvajanja in izobraževanja. Tovrstne strategije zasebnika po nižanju stroškov so lahko pogubne za šolo, saj je zelo pomembno, da posamezniki, ki so v stiku z učenci, predstavljajo dober zgled, ne pa potencialne grožnje.

Medtem ko se je prekoračitvi stroškov z natančnim pregledom pogodbe mogoče do neke mere izogniti, je zagotavljanje kvalitete, ko je storitev enkrat oddana v zunanje izvajanje, veliko težje. Šola ostane pravno in moralno še vedno odgovorna za vse, kar se v njej dogaja, hkrati pa je zelo težko zagotoviti visoko kvaliteto storitev, če nimaš vpliva na izbiro, nagrajevanje in izobraževanje zaposlenih. Zato je v pogodbah o zunanjem izvajanju storitev potrebno skleniti take dogovore, ki v največji meri prispevajo k zagotavljanju kvalitetnih storitev in omogočajo učinkovit nadzor.

4.5.3. Vpliv zunanjega izvajanja na količino administrativnega časa

Čeprav je misel na osvoboditev administrativnih bremen, povezanih z izvajanjem podporne storitve znotraj organizacije mamljiva, saj ni več potrebno iskati, voditi, nadzorovati kadra, slediti novim zahtevam in predpisom področja in podobno, pa uspešno sodelovanje z zunanjim izvajalcem kljub temu še vedno zahteva precej administrativnega dela. Potrebno je skrbno opraviti določene naloge, kot so sestavljanje razpisne dokumentacije, ocenjevanje ponudb, sestavljanje in pregledovanje pogodbe, sprotno nadzorovanje kvalitete storitve in upravljanje pogodbenega sodelovanja. Vse to zahteva čas in vire. V primeru neizvajanja ali slabega izvajanja storitev je običajno šola tista, na katero se obračajo nezadovoljni starši, težave pa niso vedno zlahka rešljive. In kot je bilo že prej omenjeno, nekatere pogodbe vsebujejo storitve, ki jih šole še naprej izvajajo same. Običajno so šole še naprej tiste, ki izpolnjujejo državna poročila, hranijo finančna poročila in komunicirajo s starši. Vse te odgovornosti zahtevajo precej administrativnega časa, lahko se celo pokaže potreba po

dodatnih kadrih. Zunanje izvajanje torej ne pomeni avtomatično manj porabljenega časa ali virov za opravljanje administrativnega dela.

4.5.4. Socialni stroški

Razmišljanje o morebitnih negativnih posledicah zunanjega izvajanja pa gre preko pomislekov glede višine stroškov, kvalitete izvajanja storitev in administrativnih bremen. Oddajanje izvajanja storitev zasebnikom ima lahko negativne posledice za zaposlene in tudi lokalno skupnost. Te je veliko težje izmeriti, vendar pa pred odločitvijo o zunanjem izvajanju storitev velja razmisliti tudi o njih. Morebitne nižje plače in dodatki lahko zaposlene postavijo v zelo težko situacijo, zato morajo šolska okrožja skrbno pretehtati, kako pomembna je na eni strani predanost in blaginja zaposlenih in njihovih družin v primerjavi s pričakovanimi prihranki in ostalimi prednostmi.

Nekateri zasebni izvajalci se skušajo izogniti težavam z delavci, ki bodo prešli pod njihovo okrilje, tako, da v pogodbo vstavijo določila, ki zagotavljajo enako visoke plače kot prej. To je področje, kjer je potrebno biti še posebej pozoren na pogodbeni jezik. Preveriti je potrebno, ali imajo vsi delavci zagotovljeno zaposlitev ali pa le prednost pri zaposlovanju. Ali so paketi dodatnih ugodnosti, kot so zavarovanja, vplačila prispevkov za pokojnino in podobno, enaki. Koliko časa zasebnik predvideva, da bodo plače in dodatki enaki, bo morda tako zgolj prvo leto. Kako bo z na novo zaposlenimi, bodo plačani po nižji postavki in podobno. Potrebno se je zavedati, da minimalne plače ustvarjajo pogoje, ki sčasoma postanejo zelo dragi za družbo. Tisti z minimalnimi plačami plačujejo manj davkov, so bolj odvisni od socialnih služb in prispevajo manj k lokalnemu gospodarstvu.

Z nizkimi plačami in dodatki je povezana tudi večja fluktuacija zaposlenih, ki vpliva ne le na ustrezno uvajanje in izobraževanje zaposlenih na delavnem mestu ter zadostno preverjanje ustreznosti kadrov, ampak tudi na moralo zaposlenih, izginjanje internega znanja in nižanje kvalitete storitev. Ob visoki fluktuaciji delavcev je nemogoče vzpostaviti dolgoročne, zaupne odnose med šolskim osebjem, starši in učenci.

Ker so pogosto zunanji izvajalci storitev velike gospodarske družbe, je potrebno razmisliti vsaj še o dveh njihovih potencialnih pomanjkljivostih, ki vplivajo na lokalno skupnost. Prva je omejena odzivnost takih korporacij na lokalne posebnosti in potrebe. Uprave teh družb imajo

običajno sedeže zelo daleč stran, nekatere v drugih državah ali celo na drugih celinah. Druga pomanjkljivost pa je, da te korporacije davkoplačevalski denar in delovno silo uporabijo za generiranje dobička, ki običajno ne ostane v lokali skupnosti. Majhna lokalna podjetja seveda ne morejo konkurirati, so izrinjena iz posla ali pa jih prevzamejo velike korporacije. Zato morajo šole, ko se odločajo o zunanjem izvajalcu, razmisliti tudi o velikosti in lokaciji le-tega ter predvideti in oceniti morebitni negativni vpliv na lokalno gospodarstvo in zmanjšano odzivnost na lokalne potrebe.

4.5.5. Izguba kontrole in omejena fleksibilnost

Uspešno delovanje šole zahteva tako zanesljivost kot tudi stabilnost podpornih storitev in hkrati sposobnost hitrega odzivanja na nepričakovane situacije. Zunanje izvajanje lahko ovira sposobnost za hitre spremembe. Mathis in Jimerson navajata primer, ko je zasebno podjetje zaračunalo čiščenje zaradi puščajoče strehe, saj to ni bilo predvideno v pogodbi, čeprav je bilo opravljeno v času običajnega osemurnega delavnika, in primer, ko se je šoli zadnji trenutek ponudila priložnost, da odide na cenovno ugodno ekskurzijo, vendar ni mogla urediti prevoza, saj to ni bilo predvideno v pogodbi (Mathis in Jimerson 2008, 21). Šole se tako lahko znajdejo v situacijah, ko ne bodo zmožne narediti hitrih oziroma pravočasnih prilagoditev ali vsaj ne brez dodatnih stroškov.

Do izgube kontrole in fleksibilnosti lahko privedejo visoki stroški, ki onemogočijo zamenjavo ponudnika ali pa predhodna odločitev šole, da odproda šolsko lastnino, na primer kuhinjsko opremo, prevozna sredstva in podobno, ter dejstvo, da so si nekdanji zaposleni že poiskali delo drugje in se ne želijo vrniti. V takih primerih so začetni stroški ponovnega notranjega izvajanja storitve še višji.

4.7. Priporočila pred in po odločitvi za zunanje izvajanje storitev

LaFaive navaja deset osnovnih pravil glede zunanjega izvajanja storitev:

- Začeti pri koncu – potrebno je razmisliti, kakšni naj bi bili rezultati po prvem letu, kakšni naj bi bili dolgoročni rezultati, ali bo pogodba obnovljena, ali bo okrožje kdaj

prisiljeno posvariti izvajalca, bodo premeščeni delavci vložili pritožbo ali pa se na kakršenkoli drug način vmešali v proces?

- Obisk šolskih okrožij, ki so zunanje izvajanje storitve že uspešno uvedla in zastavljanje konkretnih vprašanj odgovornim – koliko denarja so s tem prihranili, je bil ob tem odpuščen kakšen delavec, se je kvaliteta storitev izboljšala ali poslabšala?
- Uporaba časovnega plana projekta – potrebno je določiti datume, do katerih bo okrožje doseglo posamezen mejnik v procesu uvajanja zunanjega izvajanja.
- Široko zastavljeno iskanje ponudnikov, saj je konkurenca ključ do uspeha. Za konkurenčno sklepanje pogodb so potrebni vsaj trije ponudniki.
- Neodvisen zapis specifikacij storitev. Posvetovanja z zunanjimi izvajalci o specifikacijah niso priporočljiva.
- Nadzor – zunanje izvajanje storitev naj se ne konča s podpisom pogodbe. V pogodbi naj bo zapisano, kako se bo izvajal nadzor storitev in kakšne bodo kazni za ponavljajoče se težave. Na ta način bo pogodbenik že v naprej seznanjen z ravno izvedbo storitve.
- Izbira ključne osebe – okrožje naj izbere nekoga, ki bo javnosti predstavljal cilje in prednosti zunanjega izvajanja. To mora biti nekdo, ki ima izkušnje z vodenjem obsežnih projektov, je pogumen, obvladan in spreten v komunikaciji.
- Izbira tima – poleg ključne osebe naj tim sestavljajo vsaj še tri pomembne osebe.
- Spodbuditi zunanjega izvajalca, da zaposli trenutne delavce, vendar tega ne izsiljevati, saj je upravljavska svoboda ena od prednosti, ki omogoča denarne prihranke.
- Snemanje javnih postopkov – sestanki šolskega odbora namreč lahko postanejo zelo sporni, ko namera o zunanjem izvajanju postane javna (LaFaive 2007, 62).

Mathis in Jimerson priporočila o zunanjem izvajanju razdelita na tista, preden je sprejeta odločitev, in tista po sprejetju odločitve o vpeljavi zunanjega izvajanja.

Predn je sprejeta odločitev o zunanjem izvajanju storitve, je potrebno:

- Razmisliti o razlogih za zunanje izvajanje storitve in ugotoviti, ali administrativnih in finančnih zadev ni mogoče učinkoviteje in bolj ekonomično rešiti znotraj šole.
- Izdelati skrbno analizo stroškov, ki jih predlaga ponudnik, vključno s skritimi, posrednimi in administrativnimi stroški. Taka analiza je bistvena za odločanje ali je zunanje izvajanje stroškovno učinkovito.

- Pretehtati socialne stroške, ki bodo nastali, gospodarsko škodo, ki jo bodo utrpeli zaposleni in skupnost ter morebitne skrhane odnose med šolo in skupnostjo.
- Ugotoviti, ali je dovolj kvalificiranih potencialnih ponudnikov, da bo zagotovljena učinkovita konkurenca in občutno znižanje stroškov.

Ko je sprejeta odločitev o zunanjem izvajanju storitve, je potrebno:

- Načrtovati javno naročilo in pri tem uporabiti neodvisne vire in ne ponudnikovega modela pogodbe ali gradiva o specifikacijah storitev.
- Javno naročilo in ponudbe naj pregleda nekdo, ki se spozna na storitev kot tudi pravni strokovnjak.
- Zagotoviti, da je v pogodbi predvideno zadostno število ukrepov za nadzor kakovosti storitev, kot so na primer učinkovit nadzor, postopki reševanja sporov, denarne kazni in določila o prekinitvi pogodbe. Te stvari morajo biti natančno določene, jasne in brez dodatnih, pretiranih pogojev.
- Preveriti ponudnikovo izvajanje storitev v drugih okrožjih in pri ustrezni državni agenciji. Pogledati je potrebno več kot le listo referenc, ki jo priloži ponudnik.
- Preveriti ponudnikove načrte in zagotovila v zvezi z obstoječimi in novimi zaposlenimi. Ugotoviti, ali ne bo morda znižanje stroškov šlo na račun zaposlenih in s tem socialne blaginje skupnosti.
- S stroškovno analizo ugotoviti, kateri novi stroški bodo nastali za okrožje kot rezultat zunanjega izvajanja storitve, na primer ali bo okrožje moralo kupovati zaloge ali zagotavljati vzdrževanje.
- V izogib nepričakovanim stroškom je potrebno preveriti ponudnikove predvidene stroške za plače in dodatke zaposlenih, energijo in podobno. Prepričati se je potrebno, da so ti stroški primerno zajeti in ocenjeni.
- Preveriti pogoje za prekinitvev pogodbe, prepričati se, da okrožje ne bo postalo ujetniki izvajalca. Priporočljivo se je izogniti prodaji šolske lastnine, na primer kuhinjske opreme, šolskih avtobusov in s tem ohraniti možnost, da se v primeru nezadovoljstva storitev znova izvaja znotraj šolskega okrožja (Mathis in Jimerson 2008, 1–2).

4.8. Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v javnih šolah v ameriški zvezni državi Michigan

V ameriški zvezni državi Michigan so se javna šolska okrožja zaradi manjšega vpisa učencev in vedno večjih stroškov, povezanih s plačami in dodatki za zaposlene, znašla pod precejšnjim finančnim pritiskom. Mnogo se jih je odločilo za zunanje izvajanje podpornih storitev kot eno izmed možnosti, kako z manj denarja narediti enako ali več.

LaFaive navaja naslednje dejavnike, ki so pospešili zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Michiganu:

- Plačevanje stroškov glede na število učencev tako imenovana glavarina, ko šole dobijo toliko sredstev, kolikor imajo učencev in ker se število zmanjšuje, je sredstev vedno manj.
- Naraščajoči stroški v preteklosti izpogajanih dodatkov za upokojene sodelavce, ki jih mora plačevati okrožje iz mase sredstev.
- Zakon,⁴ ki omogoča da o uvedbi zunanjega izvajanja podpornih storitev odloča šolski odbor brez pogajanj s sindikatom delavcev. Ta oddajanju storitev v zunanje izvajanje ne more več nasprotovati za pogajalsko mizo (LaFaive 2007, 33–38).

Mackinac Center,⁵ neodvisni raziskovalni inštitut, v zvezni državi Michigan enkrat letno izvede raziskavo o zunanjem izvajanju podpornih storitev v javnih šolah. Vsa javna šolska okrožja vprašajo, ali katero izmed podpornih storitev oddajajo v zunanje izvajanje, kako so zadovoljni z zunanjim izvajanjem in ali so katero storitev začeli ponovno izvajati znotraj okrožja. Da okrožje oddaja storitev v zunanje izvajanje štejejo, če okrožje za izvajanje kateregakoli rednega oziroma rutinskega dela podpornih storitev uporablja zasebne ponudnike. Tako na primer najem zasebnika za prenovitev tal v telovadnici ne štejejo v zunanje izvajanje storitev, prav tako tudi ne, če šola za nadomeščanje odsotnega delavca za

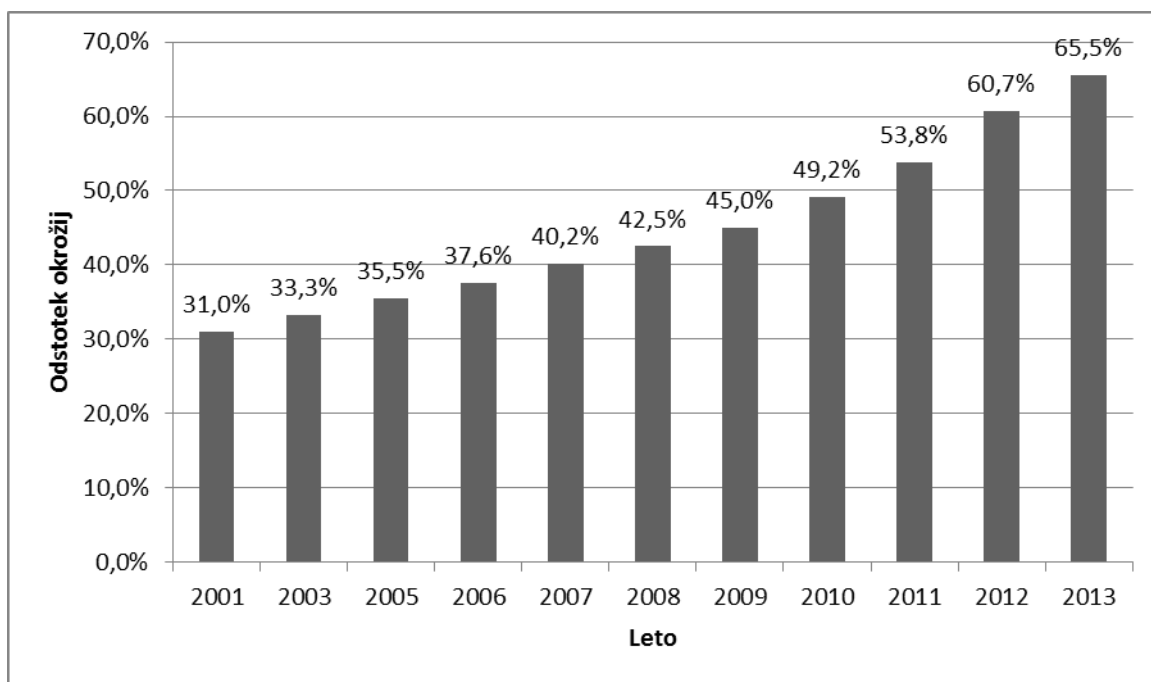
⁴ Public Act 112 of 1994.

⁵ *Mackinac Center for Public policy* je neodvisni raziskovalni inštitut, ki se posveča izboljšanju kvalitete življenja prebivalcev zvezne države Michigan s tem, da predlaga razumne rešitve na različna vprašanja državne in lokalne politike.

izvajanje določene storitve najame pogodbenega delavca. Medtem ko okrožja, ki uporabljajo le zasebne upravljavce oziroma vodje storitev, na primer prehrane, štejejo kot okrožja, ki storitev oddajajo v zunanje izvajanje, pa čeprav okrožje še vedno zaposluje tudi nekaj svojih delavcev za izvajanje prehranskih storitev.

Število okrožij, ki oddaja storitve v zunanje izvajanje, vsako leto narašča. Se pa tekom raziskave spreminja tudi število šolskih okrožij, ker se ta združujejo oziroma priključujejo drugim. Zadnja raziskava, za leto 2013, je pokazala, da že dve tretjini ali 65,5 % šolskih okrožij oddaja vsaj eno izmed treh storitev, ki so za nemoteno šolsko delo potrebne vsak dan, to so prehrana, prevoz in storitev čiščenja in vzdrževanja, oddaja v zunanje izvajanje zasebnim podjetjem. Medtem ko je leta 2001, ko so prvič začeli z raziskavo, vsaj eno od podpornih storitev oddajalo v zunanje izvajanje le 31 % šolskih okrožij. V dvanajstih letih je torej prišlo do 111% povečanja zunanjega izvajanja podpornih storitev.

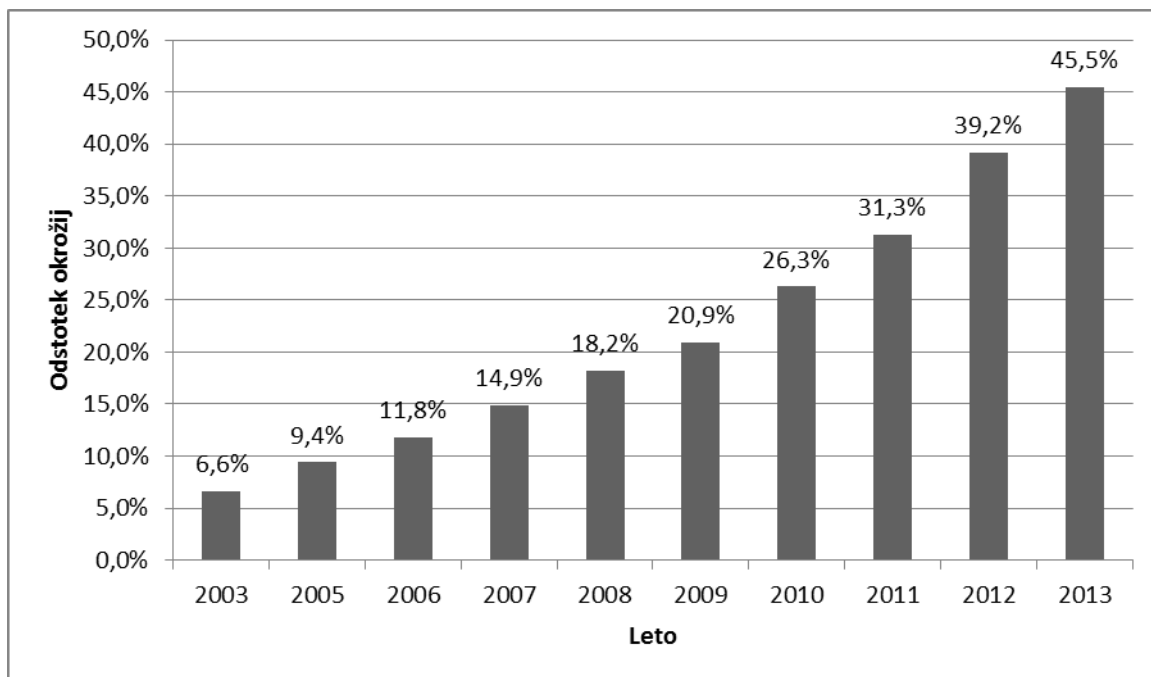
Slika 4.4: Odstotek okrožij, ki oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje



Vir: Hohman in Fryzelka (2014, 3).

Najpogosteje zunanje izvajana podporna storitev v šolstvu je čiščenje. V letu 2013 jo je v zunanje izvajanje oddalo kar 248 od 545 okrožij, kar je 45,5 %. Samo v tem letu jo je na novo začelo oddajati 39 okrožij, kar predstavlja 6,3 %. Število okrožij, ki oddajajo storitve v zunanje izvajanje od leta 2003, ko je le 6,6 % šolskih okrožij za čiščenje uporabljalo zasebnega izvajalca, neprestano raste. V letu 2013 je bil porast tako v oddajanju celotne storitve kot tudi najemanju le dela zaposlenih za opravljanje rutinskega dela v tej storitvi.

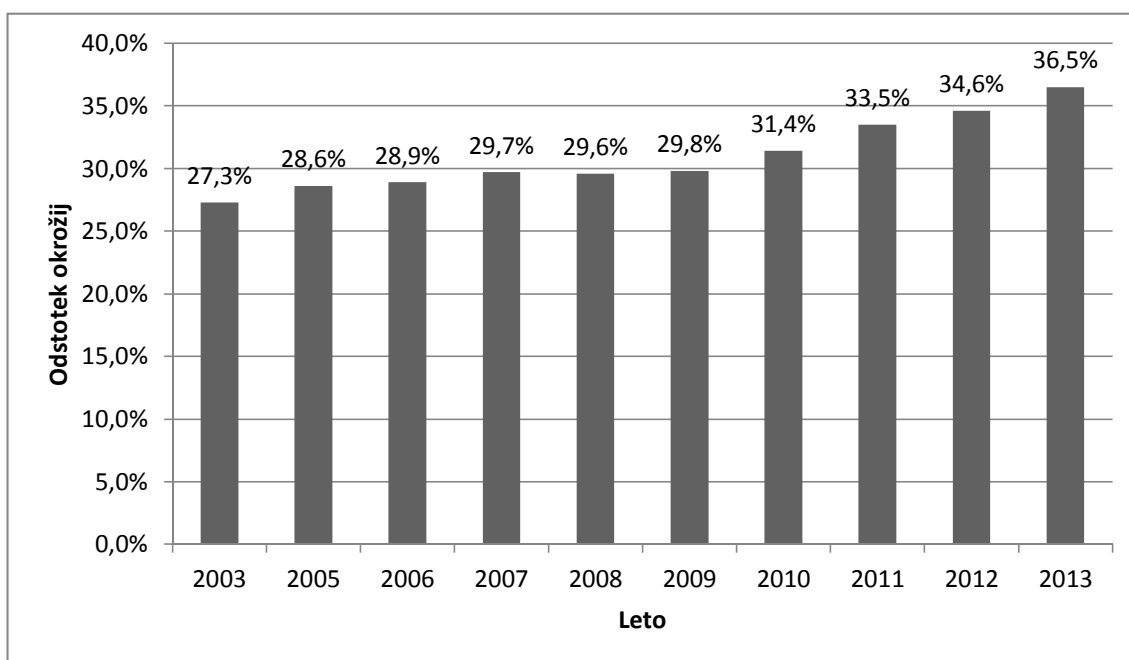
Slika 4.5: Odstotek okrožij, ki oddajajo storitev čiščenja in vzdrževanja v zunanje izvajanje



Vir: Hohman in Fryzelka (2014, 5).

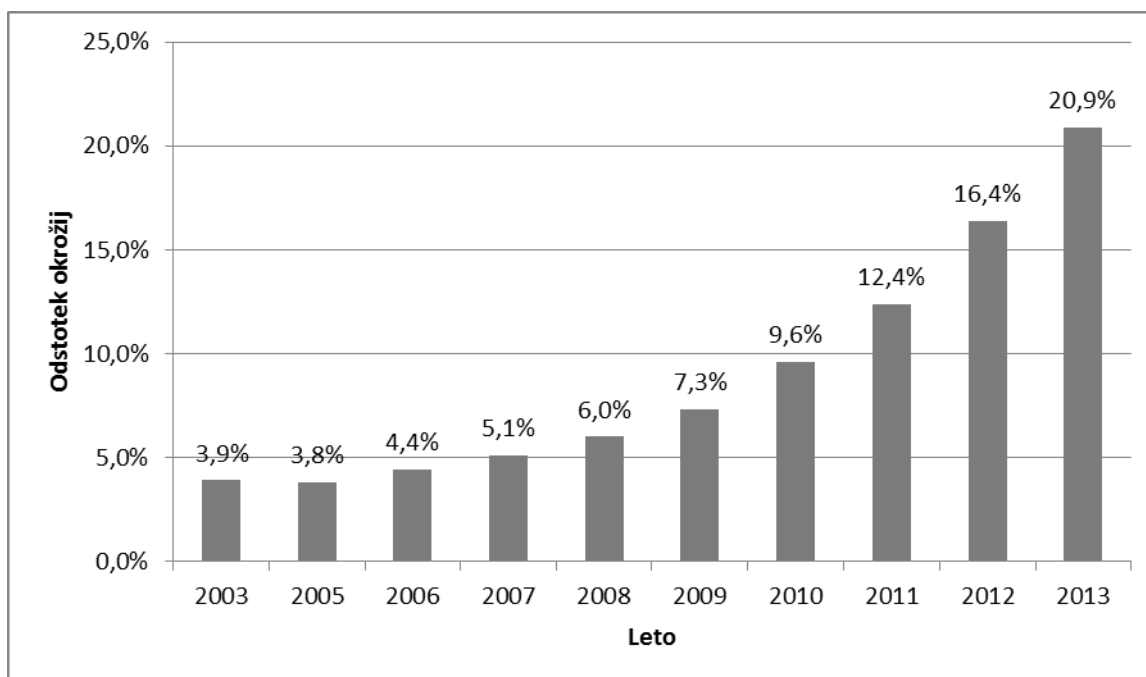
Odstotek zunanjega izvajanja prehranskih storitev narašča počasneje kot pri ostalih dveh storitvah. Leta 2003 je 27,3 % okrožij oddajalo izvajanje prehrane zasebnemu ponudniku, leta 2013 pa 36,5 %. Šolska okrožja, ki sodelujejo v nacionalnem šolskem programu za prehrano *National School Lunch Program* imajo svoje delovanje natančno določeno. Ti predpisi so ugodnejši za večje zasebne ponudnike. Med njimi je Chartwells, ki je najverjetneje največji, pa Sodexo, Aramark in Taher. Izmed 21 okrožij, ki so 2013 pričela z oddajanjem storitev prehrane v zunanje izvajanje, je kar 9 takih, ki sodelujejo z enim izmed teh velikih ponudnikov, 10 jih od zasebnih ponudnikov najema delavce za redno delo pri zagotavljanju prehrane, le 2 okrožji pa oddajata storitev lokalnim zasebnim podjetjem.

Slika 4.6: Odstotek okrožij, ki oddajajo storitev prehrane v zunanje izvajanje



Vir: Hohman in Fryzelka (2014, 5).

Slika 4.7: Odstotek okrožij, ki oddajajo storitev prevozov v zunanje izvajanje



Vir: Hohman in Fryzelka (2014, 6).

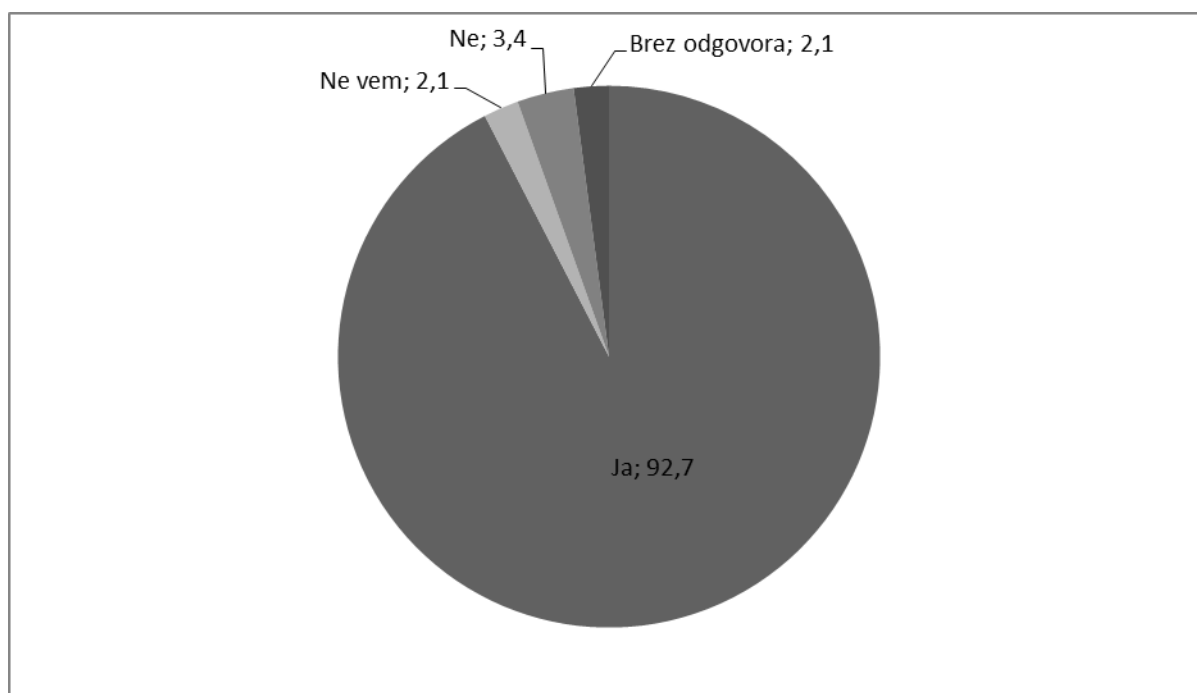
Prevoz je od omenjenih treh storitev najredkeje oddan v zunanje izvajanje. Med leti 2003 in 2009 je bil odstotek rasti za okrožja, ki so oddajala to storitev zasebnim ponudnikom, majhen, od takrat naprej pa je zaznati velik porast, saj se je število okrožij skoraj potrojilo. V letu 2013

je 114 od 545 okrožij ali 20,9 % oddajalo to storitev zasebnim ponudnikom. Samo v tem letu pa je na novo oddalo storitev 30 okrožij, kar je 4,5 %.

V letu 2013 je 15 okrožij končalo pogodbe z zunanjimi izvajalci in storitev izvajajo ponovno sami.

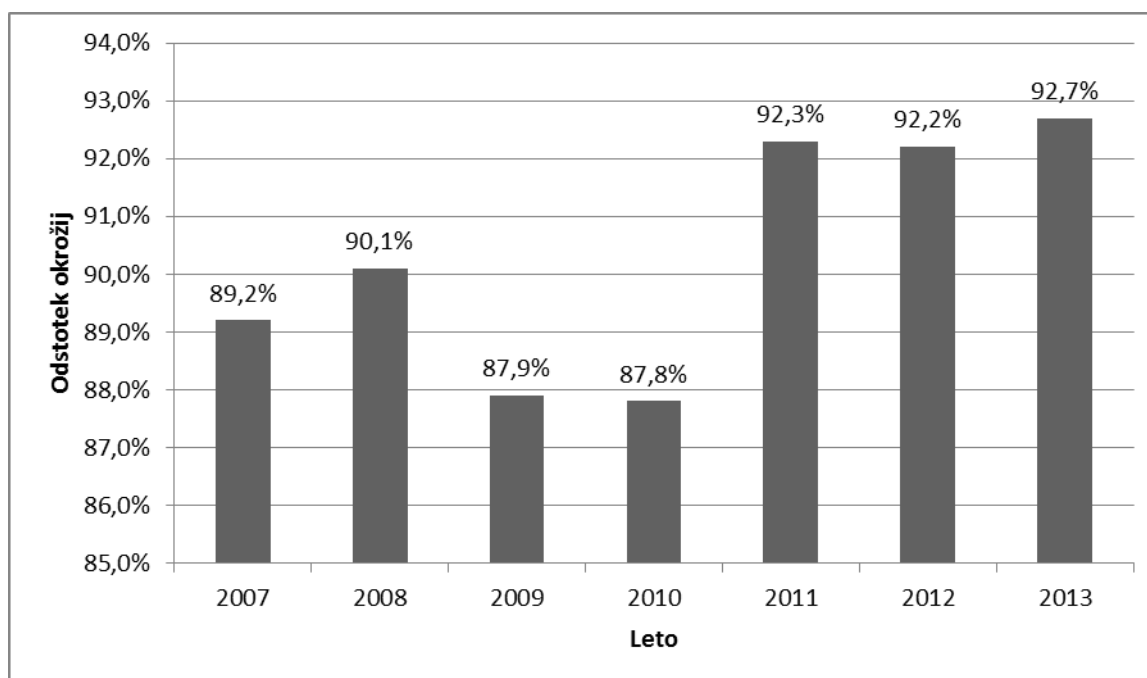
Odstotek zadovoljnih okrožij je od leta 2007 do 2013, kar merijo zadovoljstvo, vedno zelo visok. Leta 2013 je bilo kar 92,7 % okrožij, ki oddaja podporne storitve v zunanje izvajanje, zelo zadovoljnih z izvedbo. 3,4 % okrožij ni zadovoljnih s pogodbenim opravljanjem storitev, 2,1 % okrožij na vprašanje o zadovoljstvu ni odgovorilo, 1,8 % pa jih ni prepričanih, saj so nekateri šele začeli z zunanjim izvajanjem. Tako visoka stopnja zadovoljstva najverjetneje izhaja iz dejstva, da tisti, ki niso zadovoljni, lahko prekinejo pogodbo in storitev ponovno izvajajo znotraj okrožja (Hohman in Fryzelka 2014, 1–14).

Slika 4.8: Zadovoljstvo okrožij glede zunanjega izvajanja storitev



Vir: Hohman in Fryzelka (2014, 8).

Slika 4.9: Odstotek okrožij zadovoljnih z zunanjim izvajanjem storitev v letih 2007 do 2013



Vir: Hohman in Fryzelka (2014, 8).

4.9. Zunanje izvajanje podpornih storitev v javnih šolah v ameriški zvezni državi Oregon

Leta 2003 je pet šolskih okrožij v zvezni državi Oregon (Gervais, Lake Oswego, Lincoln County, Pleasant Hill and Rainier) v zunanje izvajanje oddalo vsaj eno storitev. Ker je zaradi omejenih finančnih sredstev obstajala velika verjetnost, da bo v prihodnjih letih še več okrožij razmišljalo o tem in tehtalo prednosti in slabosti, so se lotili raziskave,⁶ ki bi šolskim odborom pomagala pri odločanju. Pregledali so različna poročila javnih organov, proračune šolskih okrožij, javna naročila in pogodbe z zunanjimi izvajalci, raziskali so obstoječo literaturo na to temo, anketirali delavce, katerih službe so bile oddane v zunanje izvajanje v preteklem letu, opravili razgovore s tistimi, ki v šolskem okrožju skrbijo za administracijo, šolskimi odbori, straši, sindikalnimi voditelji in osebjem ustreznih državnih agencij, ki nadzorujejo izvajanje podpornih dejavnosti v šolah.

⁶ • Lafer, Gordon in Bob Bussel. 2004. All Cost Considered: A Report on the Contracting Out of School Support Services in Oregon. Salem: Oregon School Employees Association.

Zanimalo jih je, koliko sredstev se lahko prihrani z zunanjim izvajanjem storitev, o katerih dolgoročnih posledicah za delavce, ki opravljajo podporne storitve in za lokalno skupnost je potrebno razmisliti, kako zagotoviti, da bo šolsko okrožje s primerno skrbnostjo razmišljalo o ustreznosti zunanjega izvajanja in kaj lahko okrožje naredi, da zagotovi kvalitetne in stroškovno učinkovite storitve, ko je odločitev o zunanjem izvajanju že sprejeta. Svoje ugotovitve so zapisali v poročilo in jih v nadaljevanju povzemam.

Ugotovili so, da so si okrožja nakopala pomembno višje stroške oziroma prihranila pomembno manj denarja, kot so sprva načrtovala. Celo v pogodbah zagotovljeni prihranki niso bili doseženi. V šolskem okrožju Lincoln so na primer ugotovili, da je obseg storitev čiščenja določil kar pogodbenik sam, pogodba pa je dovoljevala dodatne stroške in ohlapnejša merila za zaposlitev delavcev. Na podlagi tega so zaključili, da so bili predvideni prihranki, ki naj bi jih okrožje z oddajo storitev doseglo, pretirani. Pol leta kasneje je okrožje pogodbo z zunanjim izvajalcem prekinilo.

Raziskava je pokazala, da se zasebniki nagibajo k zmanjševanju plač in dodatkov delavcem. Od 49 zaposlenih v podpornih storitvah, ki so bile oddane v zunanje izvajanje, se jih je nekaj več kot polovica odločila, da z delom nadaljuje pod okriljem zasebnika. V intervjujih z njimi so ugotovili, da se jim je v povprečju plača znižala za 10–25 %. Odkrili so tudi primere, ko je plača ostala ista za tiste zaposlene, ki so pred tem delali za okrožje, na novo zaposleni pa so imeli za 10–40 % nižjo plačo od tiste, ki bi jo imeli kot zaposleni v okrožju. Ugotovili so tudi, da je dogovor o ohranitvi višine plač večinoma velja le za prvo leto in da zasebniki vplačujejo manj prispevkov za zdravstveno zavarovanje in pokojnine delavcev, kot je to pred tem počelo okrožje, kar pa ne vpliva le na zaposlene, ampak na celotno lokalno skupnost, saj ljudje z nižjimi plačami manj zapravijo in tako manj prispevajo za lokalno gospodarstvo. V raziskavi so, kljub temu da zasebniki pogosto zatrjujejo, da bodo zaposlili večino delavcev, našli primere, ko je zasebnik ponudil zaposlitev manj kot polovici zaposlenih za opravljanje storitve pri okrožju. Izkazalo se je tudi, da se je z oddajo podpornih storitev v zunanje izvajanje precej povečala fluktuacija zaposlenih. V raziskavi opozarjajo na ponavljajoče se težave, ki spremljajo nekatera okrožja, ki oddajajo storitve v zunanje izvajanje, kot so problemi, povezani z zaposlovanjem kvalificiranih delavcev, uvajanjem, izobraževanjem, motivacijo in fluktuacijo le-teh, kvaliteto hrane, skuhane v centralni kuhinji in nato pogrete, zamude pri prevozih, kvaliteto čiščenja in podobno.

Izdelali so priporočila za pomoč šolskim odborom pri odločanju o primernosti zunanjega izvajanja. V teh so posebej poudarili, da se k pogajanjem za izvajanje storitev povabi le izbrane ponudnike, ki so bili že vnaprej preverjeni po določenih kriterijih. Da naj šolska okrožja preverijo, ali je ponudnik že kdaj prekinili kakšno pogodbo s katerim izmed šolskih okrožij, ali je že bil v kakšnem sodnem sporu glede izvajanja storitev, ali je moral že kdaj plačati kazen zaradi neizvajanja pogodbenih obveznosti, ali je že katerega od zaposlenih moral odpustiti zaradi kriminalne preteklosti ali hujših kršitev in ali obstajajo kakšna poročila ali zapiski, tako uradni kot neuradni, o pritožbah strank. Da okrožje ne bi postalo žrtev skritih stroškov, predlagajo, da se v pogodbah s podjetjem predvidijo denarne kazni, da se od zasebnega izvajalca zahteva, da vnaprej navede seznam potencialnih stvari, ki bi lahko pripeljale do višjih stroškov, da se v pogodbo ustavi določilo, da v primeru, ko izvajalec drugemu okrožju za izvajanje istih storitev ponudi nižjo ceno, le-to zniža tudi za njihovo okrožje, razen če so pogoji bistveno drugačni, da se določi pogoje, pod katerimi bo pogodba obnovljena, da bo šolska lastnina, ki bo prodana zasebniku, ocenjena po tržni vrednosti, da se določi merljive ravni izvedbe storitve, da se določi, kakšne kompetence mora imeti tisti, ki izvaja storitev, da mora ponudnik povračila in popuste, ki jih dobi pri dobaviteljih, prenesti na okrožje in da se določi kazni za fluktuacijo zaposlenih nad določeno mejo.

V raziskavi so ugotovili, da zaposleni ali njihovi predstavniki večinoma niso bili vključeni v skupine, ki so jih šolski odbori sestavili z namenom, da preučijo in ocenijo možnost zunanjega izvajanja, za kar menijo, da bi bilo dobro. Priporočajo tudi, da naj vodstvo, pred odločitvijo o zunanjem izvajanju, skupaj z delavci išče strategije, ki bi lahko izboljšale kvaliteto in stroškovno učinkovitost podpornih storitev.

V zaključku raziskave so poudarili, da je odločitev o zunanjem izvajanju ena težjih in da je zato potreben temeljit razmislek o vseh možnih stroških in posledicah ter primerna skrbnost pri načrtovanju strategij spremljanja izvajanja storitev.

Podobno raziskavo⁷ z istim naslovom kot leta 2003 so izvedli še enkrat leta 2007, ko je od samih začetkov zunanjega izvajanja podpornih storitev v šolskih okrožjih preteklo več let in se je tako nabralo več izkušenj. Ponovno so preučevali nekatere teme, ki so jih že v letu 2004, le da so se tokrat osredotočili le na tri okrožja (Lincoln County, Lake Oswego in Rainer).

⁷ Lafer, Gordon in Bob Bussel. 2008. All Cost Considered: A new Analysis on the Contracting Out of School Support Services in Oregon. Salem: Oregon School Employees Association.

Poklicali so vse delavce, ki so leta 2003 opravljali podporne storitve v šolskem okrožju Lincoln County in so nato bile oddane v zunanje izvajanje zasebnikom. Ugotovili so, da zasebniki vplačujejo manj za zdravstveno zavarovanje in pokojnine zaposlenih, da na novo zaposlenim nudijo nižje plače, kot bi jih ti imeli znotraj okrožja, vse skupaj pa da pomembno vpliva na slabše delavno vzdušje in moralo zaposlenih. Ti negativni vplivi zunanjega izvajanja pa niso omejeni le na delavce, temveč na celotno lokalno skupnost, saj je šolsko okrožje drugi največji delodajalec v regiji.

Ugotovili so, da cene, po katerih so bili šolski avtobusi⁸ prodani, ne odražajo prave vrednosti le-teh za okrožje. Da zasebniki stroške nakupa avtobusov vračunajo v ceno prevoza in na ta način investicijske stroške spremenijo v operativne. Kar pa je po njihovem mnenju do neke mere sporno, saj pravila (*State regulation*) dovoljujejo povračilo stroškov iz državnega proračuna le za nakup avtobusov, ki ostanejo v lasti okrožja. Raziskovalcem se zdi sporna tudi uporaba sredstev, namenjenih nadomeščanju avtobusov kot splošnih sredstev. Po pravilih namreč 70 % stroškov nakupa avtobusa okrožju prispeva država. Okrožje dobi ta sredstva postopoma v obdobju 10 let in jih polaga v sklad za nadomeščanje avtobusov. V raziskavi pa so ugotovili, da sta dve okrožji, ki sta odprodali avtobuse zasebnikom, sredstva iz tega sklada dodali splošnim sredstvom. Čeprav s tem okrožja niso naredila nič nelegalnega, je tovrstna praksa vprašljiva z vidika javne politike. Menijo, da prodaja šolskih avtobusov zasebnikom vzbuja pomembna etična in pravna vprašanja, ki jih kaže dodatno raziskati in da se pri prodaji šolskih avtobusov zdi, kot da vsebujejo skrite stroške, ki zmanjšujejo predvidene prihranke okrožja.

V raziskavi opozarjajo tudi na slabšo kvaliteto storitev. Ugotovili so namreč, da so v dveh okrožjih prekinili pogodbe za opravljanje storitev čiščenja z zunanjimi izvajalci. Da je v enem od teh okrožji ponudnik storitev poročal o 25% fluktuaciji zaposlenih v čiščenju.

Ugotovili so, da so bili predvideni prihranki pogosto precenjeni. Navedli so primer zunanjega izvajalca, ki je v pogodbi garantiral višino prihrankov, ki pa je ni uspel doseči in je razliko moral financirati sam, zaradi česar se je želel na novo pogajati. Zapisali so, da je eno okrožje močno precenilo, koliko bi stalo, če bi storitev še naprej izvajali sami in pozabilo vračunati stroške, za katere so mislili, da jih bo prevzel izvajalec, ta pa jih je naprtil njim. Po mnenju raziskovalcev tudi pospešeno nakupovanje novih avtobusov ni prineslo prihrankov, ampak le

⁸ V ZDA so šole oziroma šolska okrožja lastniki znamenitih rumenih šolskih avtobusov.

preložilo stroške na državo, v tem primeru bi lahko rekli, da so prihranki bolj temeljili na državni pomoči kot pa zunanjem izvajanju.

V raziskavi so opozorili tudi na pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem storitev. Večina okrožij, vključenih v raziskavo, namreč nikoli ni dobila rednih pisnih ocen ali poročil o izvajanju storitev. Brez pisnih poročil in sistematičnih ocenjevalnih procedur pa šolski odbori in javnost ne morejo oceniti izvedbe in presoditi o kvaliteti in stroškovni učinkovitosti. Ugotovili so tudi, da je čas, ki bi ga lahko šolski administratorji namenili nadzoru, zelo omejen. Svetujejo, da šolska okrožja namenijo več časa za nadzor uresničevanja pogodbenih obveznosti.

5 JAVNO-ZASEBNA PARTNERSTVA

5.1. Opredelitev

Kompleksnejšo obliko, kot je oddajanje storitev v zunanje izvajanje, na kontinuumu sodelovanja javnega in zasebnega sektorja predstavljajo javno-zasebna partnerstva⁹. Le-ta nimajo enotne definicije. »Kljub vrsti poskusov opredelitve z različnih vidikov – ekonomskega, političnega, sociološkega, pravnega, ne obstaja enotna opredelitev pojma javno-zasebnega partnerstva.« (Ferk in Ferk 2008, 165) Avtorji imajo različne pristope pri opredeljevanju partnerstev. Za nekatere je to vsakršna oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem (Ferk in Ferk 2008, 254–265; Mužina in drugi 2008, 3. pogl.). Medtem pa Pintar loči javno-zasebno partnerstvo od drugih oblik zasebnega izvajanja javnih storitev (Pintar 2009, 16). »Prava partnerstva niso povsem običajne oblike zasebnega izvajanja javnih storitev, kot so pogodbeno izvajanje, pogodbeno upravljanje in najemne pogodbe. Nadalje partnerstva tudi niso navadna zasebna izgradnja javne infrastrukture, saj so to lahko tudi javna naročila. Gre za kompleksnejše mehanizme, ki potrebujejo določene elemente.« (Pintar 2009, 16) Pintar torej skuša partnerstva opredeliti z opisom zgodovine le-teh, z opredelitvijo, kaj partnerstva niso, in elementi, ki jih morajo partnerstva vsebovati (Pintar 2009, 1–30). Slovenski Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Ur. l. RS: 127/6) v drugem členu partnerstva opredeli kot: »... razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega

⁹ Na kratko tudi JZP.

sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu ...». Naš zakon torej pogojuje uporabo financ enega sektorja za projekt drugega sektorja, pri čemer gre tako za izgradnjo projekta kot tudi za njegovo kasnejše upravljanje in vzdrževanje, se pravi spajanje različnih projektnih faz (Pintar 2009, 24).

Javno-zasebna partnerstva predstavljajo kompleksne dogovore, pri katerih zasebnik načrtuje in izgradi infrastrukturo in jo kasneje določen čas tudi upravlja ter zagotovi storitve, ki jih je pred tem dobavljal javni sektor. Nova naloga slednjega je, da določi smernice in standarde storitev in izda razpis, ter kasneje izvaja nadzor nad izvajanjem storitev. Na drugi strani pa zasebnik ponudi celotno rešitev od načrtovanja, izgradnje, do upravljanja infrastrukture, ki bo proizvajala točno takšne produkte, kot jih je v razpisu zahteval javni sektor.

Partnerstva pomenijo dolgotrajne in zapletene aranžmaje za izvajanje tistih nalog, ki so bile tradicionalno v pristojnosti javnega sektorja – na primer izobraževalni sektor, zdravstvo, obramba, transport ali komunalna ureditev. V partnerstvu se država umakne iz direktne dobave storitev ali infrastrukture v vlogo nadzornika, določevalca ciljev in standardov ter pogosto tudi v vlogo financerja. Zasebni sektor se pogodbeno obveže, da bo projekt vzpostavil, morda tudi samostojno financiral in ga na koncu določeno obdobje upravlja. (Pintar 2009, 11)

Javno-zasebna partnerstva so dogovorjena razmerja med zasebniki in osebami javnega prava, s katerimi slednji s pogodbo ali z enostranskim aktom, po predhodnem soglasju, prepustijo projektiranje, financiranje, izgradnjo ali prenovo, upravljanje in vzdrževanje infrastrukture oziroma popolno ali delno opravljanje storitev, ki izhajajo iz odgovornosti osebe javnega prava in za katere zasebni partner prevzema tveganje gospodarske rabe. (Vesel 2005, 3)

Javno-zasebno partnerstvo je dolgoročno sodelovanje med vsaj enim javnim in vsaj enim zasebnim partnerjem v zvezi z javnimi nalogami, ki javnemu partnerju omogoča učinkovit nadzor in enostranske ukrepe zaradi zaščite javnega interesa ter vsaj delni prenos tveganj na zasebnega partnerja. (Ferčič 2005, 6)

Javno-zasebna partnerstva so javna politika, ki spodbuja zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje javne infrastrukture oziroma

izvajanje javnih storitev. Državam oziroma občinam omogočajo dodatne finančne vire za izgradnjo drage javne infrastrukture. Pri tem je pomembno, da zasebne finance niso zgolj prikrito javno zadolževanje, ampak da njihova prisotnost zniža ceno projekta in dvigne učinkovitost.

Javno-zasebna partnerstva so javna politika, katere namen je predvsem povečati vlogo zasebnega sektorja pri vzpostavljanju nove ali obnovi stare javne infrastrukture (družbene ali gospodarske) in upravljanju javne infrastrukture za dobavo javnih storitev. Cilj partnerstev je razbremenitev javnih financ in zvišanje učinkovitosti javnih dejavnosti na način, da se dosežejo čim nižji življenjski stroški projektov. (Pintar 2009, 11)

V zvezi s pojmom javno-zasebnega partnerstva bi bilo mogoče na splošno zapisati, da ta obsega različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovu, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja. (Mužina in drugi 2008, 3. pogl.)

V partnerstvih svoje moči združita javni in zasebni sektor, ki imata vsak svoje prednosti in slabosti. Pri tem pa vsak izmed njiju zasleduje svoje koristi in si prizadeva, da se tveganja ne izpolnijo.

Javni in zasebni sektor imata vsak svoje prednosti, ki jih v JZP spojita v učinkovitejšo celoto. Pomembna prednost zasebnega sektorja je njegova produkcijska učinkovitost (visok izkoristek virov in časa), ne pa tudi njegova alokacijska učinkovitost, saj produkti niso dosegljivi vsem, ampak zgolj tistim, ki si jih lahko privoščijo in imajo dostop do njih. Javni sektor ima nasprotno visoko alokacijsko učinkovitost (država si načeloma ne more privoščiti, da recimo zdravstvo, izobraževanje ali ceste ne bi bili dosegljivi vsem), pogosto pa sliši očitke glede svojih produkcijskih sposobnosti. (Pintar 2009, 12)

Partnerstvo temelji na sodelovanju za skupni uspeh in delitvi doseženih koristi in tveganj. Korist javnega partnerja je zagotoviti učinkovito, smotno in racionalno upravljanje, uporabo in izkoriščanje naravnih dobrin, javnega dobra in javnih služb, s prepustitvijo izvajanja dejavnosti in zasebnih vlaganj na teh področjih. Korist

zasebnega partnerja je z izvajanjem dejavnosti zagotavljanja javne službe oziroma službe v javnem interesu in z vlaganji zasebnih sredstev v te namene ustvarjati prihodke za svoj razvoj. (Bohinc in drugi 2007, 77)

Pintar predvsem poudarja pomen spajanja (*bundling*) projektnih faz. Gre predvsem za to, da kadar javni sektor gradi objekt sam, običajno različne faze projekta izvajajo nepovezani zasebni izvajalci, ki nosijo zelo omejena tveganja. Posameznega izvajalca skrbi zgolj tista faza projekta, za katero je odgovoren. Gradbenika na primer ne zanima, kako visoki bodo stroški vzdrževanja in upravljanja infrastrukture. Na razpisu se potrudi dati le čim cenejšo ponudbo. Medtem pa javno-zasebna partnerstva predvidevajo spajanje različnih projektnih faz (načrtovanje, izgradnja, vzdrževanje in financiranje), kar pomeni, da se posamezne faze projekta ne izvajajo ločeno, ampak se jih poveže v celoto in jih izvaja isti izvajalec, ki lahko na ta način ustvari sinergijo med njimi in tako zniža celotne življenjske stroške projekta (Pintar 2009, 14–30).

Ob prebiranju tuje literature o partnerstvih kmalu naletimo na različna poimenovanja le-teh.

V svetu obstajajo različni nazivi partnerstev. Pojem javno-zasebno partnerstvo je neposreden prevod angleškega izraza Public-Private Partnership (PPP), vendar se partnerstva v tuji literaturi pojavljajo tudi pod drugimi imeni. Kot PPP jih poznajo predvsem v ZDA, od koder pojem najverjetneje izhaja [...] V Kanadi partnerstva imenujejo 3P [...] Nadalje se v Veliki Britaniji in na Japonskem partnerstva pojavljajo pod okrajšavo PFI (Private Finance Initiative), v Avstraliji pod PFP (Privately financed projects), v Svetovni Banki in Južni Koreji pod PPI (Private participation infrastructure), razvojne banke pa jih pogosto imenujejo PSP (Private sector participation). (Yescombe 2007, 2–4 v Pintar 2009, 14)

Potrebno je poudariti, da ti različni nazivi nimajo enakih definicij in da jih ne smemo uporabljati enakovredno. Zelo jasen primer tega je Velika Britanija, kjer se uporabljata oba pojma, PPP in PFI. Pod PFI razumejo zgolj tiste projekte, kjer zasebni sektor poleg ostalih storitev zagotovi tudi finance za vzpostavitev projekta, [...] medtem ko pod PPP razumejo tudi ostale oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, celo privatizacijo in pogodbeno izvajanje storitev. (Pintar 2009, 14)

5.2. Kako partnerstva delujejo

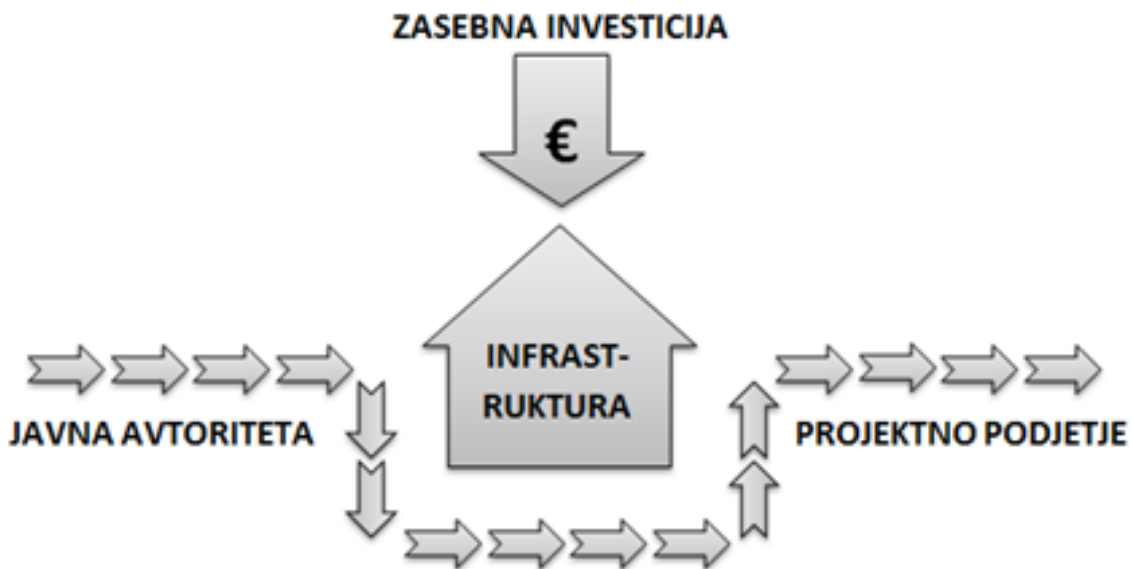
V grobem javno-zasebna partnerstva sestavljajo tri strani in sicer, javni partner, zasebni partner in uporabniki. Najpogosteje v vlogi javnega partnerja nastopajo vlada oz. ministrstva, upravne enote, javne agencije, občine oz. skupine občin ali kombinacije teh akterjev glede na interes. Naloga javnega sektorja je, da določi smernice in standarde storitve ter izda razpis, kasneje pa tudi izvaja nadzor nad izvajanjem storitve. Na zasebni strani nastopa projektno podjetje, ki je sestavljeno iz vrste drugih podjetij, kot so gradbeno podjetje, upravljalno podjetje in posojilodajalci. Medsebojna razmerja sodelujoči v projektnem podjetju uredijo s pogodbo. Projektno podjetje na razpisu ponudi celotno rešitev od dizajna, izgradnje do upravljanja, ki bo izvajal oz. proizvajala točno takšne storitve oz. produkte, kot jih je v razpisu zahteval javni partner.

Ljudje si pogosto zmotno predstavljamo, da se za pojmom »zasebni izvajalec« skriva zgolj ena, monolitna oseba – projektno podjetje. Takšna partnerstva so zelo redka, saj eno podjetje ni zmožno izpeljati tako kompleksnih, kapitalsko zahtevnih in dolgotrajnih projektov. Projektno podjetje je običajno konzorcij zasebnih podjetij, med katerimi vsako doprinese določene vire in sposobnosti. Lahko bi mu rekli partnerstvo znotraj partnerstva, oziroma zasebno-zasebno partnerstvo. (Pintar 2009, 57)

Uporabniki storitev zasledujejo interes kakovostnega izvajanja javne službe za sprejemljivo ceno. Vloga javnega sektorja kot nosilca javnega interesa je omejena na opredelitev okvirnih standardov, na morebitno (so)financiranje in nadzor. Zasebni sektor pa ima dvojno vlogo, in sicer kot vir višje ekonomske učinkovitosti in kot vir dodatnih financ.

V partnerstvu zasebni sektor običajno zbere sredstva za vzpostavitev in začetek projekta, javni partner pa se zaveže, da bo skozi celotno pogodbeno obdobje, enkrat ali dvakrat letno projektnemu podjetju nakazoval manjša nakazila, s katerimi se bodo krili investicija in obratovalni stroški (plače zaposlenih, obratovalni stroški, popravila in vzdrževanje in podobno). Ta nakazila se v JZP projektih imenujejo enotna nakazila. Višina le-teh je določena v pogodbi, kjer je tudi predvideno, koliko in kako se lahko spreminja (na primer usklajeno z inflacijo, z nižanjem kredita, s sankcijami za neopravljeno delo).

Slika 5.1: Velika zasebna investicija in tok manjših javnih odplačil



Vir: Pintar (2009, 80).

Ne sme se nam zgoditi, da bi primerjali velikost začetne investicije (velika puščica na sliki) in seštevek javnih nakazil zasebniku (male puščice na sliki), saj ta poleg začetne investicije obsegajo tudi kasnejše obratovanje – plače zaposlenih, prehrano, vzdrževanje in popravila, stroške ogrevanja, elektrike in vode in podobno (Pintar 2009, 80).

Uporabnost javno-zasebnih partnerstev v svetu je zelo raznolika.

Najbolj običajna področja, na katerih lahko najdemo partnerstva, so transport, v okviru katerega se na ta način gradi, obnavlja in vzdržuje ceste, tunele, avtoceste, železnice, letališča in luke. Pogosta so tudi na področju energetike, kjer jih najdemo v proizvodnji in distribuciji energentov (predvsem elektrika in plin), v komunalnih storitvah, kjer segajo od odvajanja in tretmaja odpadnih vod, dobave čiste vode (vodovodi in vodni viri), odvoza in segmentacije smeti, reciklaže in celo do namakalnih sistemov. Poleg tega jih najdemo v zdravstvu predvsem na področju bolnišnic in zdravstvenih domov, in v izobraževanju, kjer pokrivajo šolsko infrastrukturo (predvsem osnovne in srednje šole), muzeje in knjižnice. Precej pogosto področje je tudi varnost, v okviru katere segajo od zaporov, policijskih stavb, infrastrukture in opreme za sodišča do protipoplavnih sistemov, ponekod pa celo na področje vojske (recimo dobava goriv letalom v zraku in podobno). Nenazadnje pa jih najdemo še na področju upravljanja stavb za javno upravo, športnih stadionov in tako dalje. (Pintar 2015, 42)

5.3. Partnerstva v Sloveniji

V svetu so javno-zasebna partnerstva kot način izgradnje, upravljanja in vzdrževanja transportnih omrežij, vodovoda, šol, bolnic, čistilnih naprav in podobno poznana že zelo dolgo. Pri nas pa se partnerstva resno omenjajo šele zadnje desetletje. Država je zanje leta 2007 oblikovala poseben zakon. Izzivi, na katere partnerstva lahko vsaj delno odgovorijo, kot so povečane potrebe po sodobni infrastrukturi in krčenje proračunskih sredstev, pa so nas tudi že dohiteli. Že samo objektov, namenjenih vzgoji in izobraževanju, je pri nas okoli 900¹⁰ in bodo v naslednjih desetletjih potrebni obnove. Vendar v Sloveniji na tem področju kljub temu še vedno vlada mrtvilo. Vzroke za takšno stanje lahko iščemo v dejstvu, da Slovenija še ni maksimalno zadolžena, v nepoznavanju javnih akterjev, kaj partnerstva so in kaj lahko ponudijo, morda v pomanjkanju ponudbe na strani izvajalcev (neobstoje gradbenega sektorja, dostop do finančnih trgov) ali čem drugem.

Slovenijo čaka vrsta velikih investicij v izgradnjo nove javne infrastrukture, ki bo našo življenjsko raven postavila ob bok razvitim zahodnim državam. Nadalje se vedno več ljudi zaveda, da bo enako velik problem obnova stare infrastrukture, katere vzdrževanje je po osamosvojitvi potonilo v pozabo, sedaj pa se ponekod soočamo z razpadom najpomembnejših sistemov. Partnerstva lahko vsaj deloma odgovorijo na te in druge izzive, zato so jih mnoge države že pred desetletji integrirale v svojo javno politiko. Nekatere so z njimi dosegle odlične rezultate, druge polomijo. (Pintar 2009, 9)

Potrebe, na primer po sodobni infrastrukturi, so tudi pri nas velike in so v nasprotju z javnimi sredstvi in drugimi dobrinami celo neomejene. Po drugi strani pa možnosti gospodarstva ter sredstva proračunov države in lokalnih skupnosti, vključno z zadolževanjem, postavljajo omejitve gradnji, posodobitvi in vzdrževanju infrastrukture (Funding gap). (Jus 2015, 1)

Vendar je v Sloveniji prišlo do zanimive situacije – potreba po partnerstvih obstaja, tudi zakonski okvirji so postavljeni, vendar je praksa še vedno zgolj na papirju. Zakaj je temu tako? So morda krive naše finančne institucije? Je kriva naša zakonodaja? Je morda krivo dejstvo, da Slovenija še ni maksimalno zadolžena in lahko namesto

¹⁰ Podatek pridobljen na spletni strani ministrstva za izobraževanje, znanost in šport.

zasebnih še vedno koristi javna sredstva? S prsti lahko pokažemo na te in še marsikatero druge razloge, vendar je potrebno reči bobu bob. Prva ovira slovenske prakse je, da si večina javnih akterjev ne predstavlja, kaj partnerstva so in kaj jim lahko ponudijo. (Pintar 2009, 9)

Letargija, ki je pri nas opazna tudi na tem področju, je po svoje razumljiva. Vzroke za mrtvilo pri razvoju javno-zasebnih partnerstev lahko najdemo, če bi to hoteli, v "zgodovinskih danostih," po drugi strani pa tudi v očitno še vedno dovolj polni proračunski malhi in možnostih dolžniškega financiranja; dokler je ob gospodarski rasti obseg javnega dolga v breme vse manj vrednega javnega premoženja in proračunskih prihodkov to še dopuščal. (Jus 2015, 1)

5.4. Elementi javno zasebnih partnerstev

Ker partnerstva nimajo enotne definicije, jih je bolj smiselno pogledati skozi njihove elemente. Različni elementi se različno pogosto pojavljajo v projektih. Nekateri so nujni v vseh partnerstvih, drugi so pogosti, spet tretji pa zelo redki (Pintar 2009, 25).

Evropska komisija je v Zeleni knjigi o javno-zasebnem partnerstvu navedla sledeče elemente:

- dolgotrajno sodelovanje;
- metode financiranja z zasebnimi in ponekod tudi javnimi sredstvi;
- poudarjena vloga gospodarskega upravitelja, ki sodeluje v več fazah projekta ter
- prenos tveganj na partnerja, ki določeno tveganje najbolj obvlada (Evropska komisija 2004, 3).

Pintar na osnovi sinteze več avtorjev, navaja naslednje elemente:

- javni interes,
- dolgotrajno sodelovanje,
- pogodba,
- delitev tveganj med partnerji,
- zasebno izvajanje javnega projekta,
- poudarek na produktih (*outputs*) in ne na virih (*inputs*),

- integracija oziroma spajanje različnih faz projekta,
- kombiniranje javnih in zasebnih financ,
- javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe,
- kupci storitev partnerstva so potrošniki ali država (Pintar 2009, 25–30).

5.4.1. Javni interes

Javni interes je splošni interes, s katerim država zasleduje določene vrednote. Nekatere dobrine so za družbo kot celoto zelo pomembne, zato je pomembno, da so dostopne vsakomur. Država te storitve dobavlja sama. Javni interes je glavni element vsakega partnerstva. Izkaže se tako, da ga v javni akt navede javna avtoriteta, kot na primer občina ali država. Projekt brez javnega interesa bi pomenil, da se javna avtoriteta ukvarja z nečim, kar je izven njenih pristojnosti (Pintar 2009, 26).

Pri javno-zasebnih partnerstvih ne gre za vsakršno sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ali za vsakršno javno lastnino v pravni osebi zasebnega prava, pač pa le za tisto, ki je v javnem interesu. Tako javno-zasebno partnerstvo nujno vključuje vsaj izvajanje storitev, ki predstavljajo javno službo ali se sicer izvajajo v javnem interesu, izgradnjo objektov in naprav, ki so potrebni za opravljanje takih storitev ali praviloma oboje, torej izgradnjo javne infrastrukture in izvajanje storitev javne službe. Bistven element javno-zasebnega partnerstva je javni interes, tega elementa pa država in lokalna skupnost ne smeta zanemariti, pač pa morata v tem razmerju za njega nedvomno skrbeti. (Pfeifer 2011, 27)

5.4.2. Dolgotrajno sodelovanje

Partnerstva se običajno raztezajo preko obdobja od 20 do 40 let. Pintar meni, da je dolgotrajnost največji izziv partnerstev, saj je prihodnost težko predvideti že za eno samo leto vnaprej, kaj šele za nekaj desetletij in v pogodbo navesti rešitve za vse možne scenarije in situacije. Če je pogodba zastavljena slabo, bo to nadlogo potrebno trpeti do njenega izteka ali pa se znova pogajati, zaradi česar bodo stroški ekstremno narasli. Če je delitev sestavljena

napačno, se bodo izgubile gore denarja ter ustvarile napetosti med partnerji. Če so prispevki države izračunani napačno, bo to desetletja po nepotrebnem izčrpavalo državni proračun in tako dalje (Pintar 2009, 26).

5.4.3. Pogodba

Pintar pravi, da je pogodba je zagotovo najpomembnejši element vsakega JZP projekta. Običajno so to zelo obsežni dokumenti, v oblikovanje le-teh pa so vključeni najrazličnejši strokovnjaki. Njen pomena je že zaradi njene dolgotrajnosti zelo velik, saj je temeljni kamen za vzdrževanje kvalitete, pravnih in organizacijskih odnosov, finančnih mehanizmov ter vseh ostalih aspektov partnerstva. Pogodba je hkrati tudi sredstvo varovanja javnega interesa in interesa vseh partnerjev, ki nam zagotavlja varnost dogovorov skozi celoten življenski cikel projekta in stabilnost partnerstva, saj so nedorečene stvari vedno izpostavljene oportunističnemu enega ali drugega partnerja. V pogodbi morajo biti natančno določene specifikacije storitev, finančni mehanizmi, osnove za plačila, spodbude, tveganja, linija komunikacij in odgovornosti, lastništvo, ravnanje v primerih sprememb pogodbe ali nepredvidenih investicijah, oblike monitoringa, procedure ob izteku partnerstva ali njegovem podaljšanju in podobno. Določila morajo biti navedena kvalitativno in kvantitativno. Pogodba mora vključevati varovalke, kot so dedukcije za nizko učinkovitost in nizko kvaliteto storitev, kjer lahko zasebni izvajalec trpi izpad dohodka in popravilo škode. Javni partner si mora tudi ohraniti pravico vstopa v projektno podjetje, kar pomeni posredovanje ali celo prevzem upravljanja podjetja v primerih, ko obratovanje nesprejemljivo zaide iz načrtanih standardov, ko se pojavljajo zdravstvena ali varnostna tveganja, ko pride do povzročanja škode v okolju, ko je projekt pomemben za nacionalno varnost ali ko mora država v tem projektu opraviti kakšno javno dolžnost. Na drugi strani morajo obstajati določila, ki omejujejo pristojnosti države in varujejo zasebnega partnerja pred političnimi pritiski, npr. kadrovske pritiski. Določeni morajo biti še drugi pogoji predčasnega zaključka projekta ter posledična (ne)izplačila škode zasebnemu sektorju. Pogodba mora vselej vsebovati veliko podrobnosti, vendar mora ohraniti tudi zadostno stopnjo fleksibilnosti, da se bo skozi leta lahko prilagajala spreminjajočim se okoliščinam. Javni sektor mora vedno imeti možnost spremeniti določila o stavbi ali storitvi, a se mora hkrati zavedati, da spremembe nosijo dodatne stroške. Kljub

vsemu pa partnerska pogodba nikoli ni popolna, saj nikdar ne bomo uspeli predvideti vseh možnih dogodkov in reakcij nanje (Pintar 2009, 26–27).

5.4.4. Delitev tveganj

Partnerstva so zaradi svoje dolgotrajnosti in zapletenosti izpostavljena številnim tveganjem. Identifikacija, opredelitev in razdelitev teh so ključni koraki pri oblikovanju partnerstev. Pri delitvi tveganj ni mišljeno, da sektorja skupaj nosita določeno tveganje, vsak polovico, ampak da vsak prevzame določeno tveganje kot celoto (Pintar 2009, 27). Pri delitvi tveganj pa se upošteva, da tveganje nosi najsposobnejši partner, tisti ki tveganje tudi najlažje obvlada oziroma nanj lahko vpliva. Delitev tveganj hkrati predstavlja zelo močan mehanizem motivacije, saj se bo vsak partner potrudil, da se tveganja ne uresničijo in da ne pride do nepotrebnih stroškov, ki jih le ta prinašajo. Vsak avtor ali podjetje si lahko oblikuje svojo delitev, ki najbolje ustreza njegovemu razumevanju tveganj ter sistemom njihovega obvladovanja, zato lahko v svetovni literaturi pričakujemo množico različnih pristopov (Pintar 2009, 105). Pozitivni učinki delitve tveganj so, da je projekt vzpostavljen ob roku ali prej, da je vzpostavljen znotraj zastavljenih finančnih okvirjev ali ceneje, da so upoštevani življenjski stroški projekta. Kar je v nasprotju z običajnimi javnimi projekti, kjer so prekoračitve časovnih in finančnih okvirov projekta zelo pogoste in kjer je običajno znana le cena infrastrukture, kasnejši obratovalni stroški pa ne (Pirnat 2009, 98).

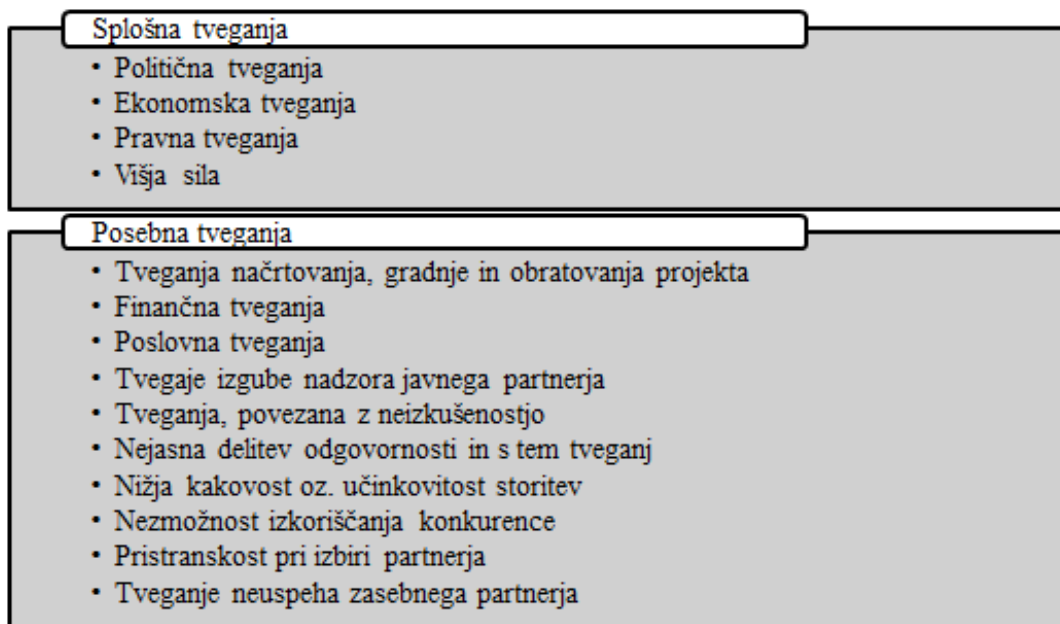
Kot najučinkovitejši ključ razdelitve tveganj med partnerjema sta se izkazali načeli ekonomičnosti in pravičnosti. Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najučinkoviteje obvladuje, torej tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner. Načelo pravičnosti pa ima dve razsežnosti. Prva se kaže v tem, da partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo z njegovega področja in ima torej na njih določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano ekonomsko koristnostjo. (Pfeifer 2011, 47)

Tveganja lahko razdelimo na splošna in posebna. Posebna tveganja izvirajo neposredno iz projekta, zato ima načeloma določen vpliv na njih tako javni kot tudi zasebni partner. Razvrščanje posebnih tveganj je zaradi njihove raznovrstnosti in številčnosti težavno. Prvi sklop tveganj je glede na to, da je predmet partnerstev največkrat izgradnja nove

infrastrukture, povezan s tveganji načrtovanja, gradnje in obratovanja objekta skozi celotno življensko dobo javne infrastrukture. Drugi sklop posebnih tveganj so finančna tveganja. Največje finančno tveganje je tveganje finančne stabilnosti zasebnega partnerja oziroma tveganje zagotovitve ustrezne finančne kostrukcije projekta. Na to tveganje poleg tveganja zagotavljanja lastnega kapitala zasebnega partnerja vplivata predvsem tveganje pridobitve tujih virov financiranja ter tveganja vseh ostalih prilivov projekta, poleg tega pa je potrebno opredeliti tudi nevarnost pomanjkanja javnih finančnih sredstev oziroma tveganje pridobitve javnih sredstev za sofinanciranje. Tretji sklop posebnih tveganj so poslovna tveganja, kot so tveganje obsega in sposobnosti zagotavljanja storitev, tveganje izrabe zmogljivosti objekta, tveganje dostopnosti oziroma razpoložljivosti, tveganje povpraševanja in tveganje rentabilnosti oziroma tveganje donosa na vložena sredstva. Naslednje tveganje je tveganje izgube nadzora javnega partnerja v projektih, kjer so potrebne večje investicije s strani zasebnega partnerja, s čimer ta prevzame tudi veliko tveganje, se zahteva temu primerna večja udeležba tega partnerja pri odločanju o vseh ključnih elementih pogodbenega razmerja (kot so na primer višine cen, način izvajanja storitev javne službe in podobno). S tem javni partner tvega izgubo nadzora nad objektom oziroma storitvijo v okviru partnerstva. Peti sklop tveganj je povezan z neizkušenostjo udeležencev partnerstev in slabo seznanjenostjo različnih interesnih skupin, saj tako javni kot tudi zasebni sektor običajno nimata bogatih izkušenj s partnerstvi. Naslednji vir tveganj so meje odgovornosti med javnim in zasebnim sektorjem, ki so v partnerstvu bolj zabrisane kot v primeru klasičnega zagotavljanja javnih storitev. Obstaja tveganje nižje kakovosti oziroma učinkovitosti storitev. Pri določenih oblikah ureditve izvajanja javnih storitev se lahko zgodi, da ima zasebni partner premalo spodbude, da bi povečal učinkovitost ali kakovost storitev. Tveganje nezmožnosti izkoriščanja konkurence se lahko pojavi, ko se za vstop v partnerstvo poteguje le nekaj kandidatov iz zasebnega sektorja, ki morda niti nimajo dovolj strokovnega znanja in izkušenj. Konkurenca med potencialnimi partnerji iz zasebnega sektorja bi sicer lahko vodila do številnih inovacij, povečala učinkovitost in kakovost izvajanja javnih storitev ter znižala stroške. Poleg naštetega pa obstaja še tveganje pristranskosti pri izbiri zasebnega partnerja in tveganje neuspeha sklenitve partnerstva za zasebni sektor. Splošna tveganja za razliko od posebnih niso odvisna od konkretnega projekta, ampak izvirajo predvsem s področja javnega partnerja. Po vsebini se razvrščajo v politična, ekonomska in pravna, poleg vseh pa se lahko med splošna tveganja dodajo še tveganja višje sile. Politična tveganja so povezana z notranjo in zunanjo politično situacijo v državi, na primer pomanjkanje podpore javnozasebnim partnerstvom s strani države, slab odnos države do udeležbe zasebnega sektorja pri financiranju infrastrukture,

uvozno–izvozne omejitve, nacionalizacija, neutemeljena zavrnitev izdaje ali podaljšanja dovoljenj, spremembe zakonodaje in podobno. Ekonomska tveganja so povezana s splošno ekonomsko situacijo v državi in okolju, na primer inflacija, sprememba menjalnega tečaja, sprememba obrestne mere in podobno. Pravna tveganja so povezana s spremembami zakonodaje. Tveganje višje sile predstavljajo dogodki, ki so zunaj človeškega nadzora, kot so požar, eksplozije, nesreče in podobno (EIC –White Book on BOT/PPP 2003, 20).

Slika 5.2: Tveganja JZP



Vir: prirejeno po EIC –White Book on BOT/PPP (2003, 20).

IMF tveganja deli na projektna, tržna in vmesna. Projektna ali notranja tveganja so vezana specifično na določen projekt. Mednje šteje tveganja izgradnje, finančna tveganja, tveganje neučinkovitosti, tveganje povpraševanja ter rezidualno tveganje, ki pomeni bodočo tržno vrednost vira oziroma (infra)strukture. Tveganja izgradnje zadevajo predvsem tveganja prekoračitve stroškov in časovnih rokov, prenizek standard stukture, njeno tehnično in tehnološko ustreznost. Ker v partnerstvih javni sektor kupuje storitev in ne infrastrukturo, načeloma velja, da projektna tveganja nosi projektno podjetje. Tržna ali zunanja tveganja so tista, ki namesto zgolj na posamičen projekt vplivajo na širše okolje. Gre za različne makroekonomske trende, kot sta na primer inflacija in recesija, ki lahko bistveno vplivata na razvoj projekta, ter za politična tveganja, ki lahko zopet odločilno vplivajo na projekt. Običajno lahko tržna tveganja bolje obvladuje država, zato običajno ostanejo v pristojnosti javnega partnerja. Vmesna tveganja imajo močne zunanje in notranje efekte. Pogosto jih je potrebno razbiti na manjše kose, zato da notranji del pristane v zasebnih rokah, zunanji pa v

javnih. Najbolj običajen primer vmesnega tveganja je tveganje povpraševanja ali bo trg zainteresiran za storitve, ki jih bo partnerstvo dobavljalo. To tveganje si partnerja delita, saj se zasebna podjetja niso pripravljena podati v izgradnjo zelo drage infrastrukture in potem tvegati prenizkega povpraševanja, ki bi lahko pripeljalo v izgubo ali celo bankrot. Po eni strani bi naj to tveganje nosil javni sektor, saj je on glavni povpraševalec po storitvah in ima običajno večji vpliv na makroekonomske trende in regulatorne okvirje, ki vplivajo na povpraševanje. Po drugi strani pa je zaželeno, da bi povpraševanje bilo v pristojnosti zasebnega partnerja, saj bi bila to zelo močna motivacija za učinkovitost. Druga oblika vmesnega tveganja so menjalni tečaji. Partnerstva so zaradi zelo velikih investicij izpostavljena mednarodnim dolgovom v tujih valutah. Tveganje nihanja menjalnih tečajev se pogosto obravnava kot projektno tveganje in je v pristojnosti zasebnega partnerja, razen če je vzrok takšnih nihanj neprimerna državna fiskalna politika. Tveganje terminacije je notranje tveganje v primerih, kot so nezmožnost vzpostaviti projekt, dolgotrajna nerazpoložljivost, neplačilo kazni oziroma neizpolnitev sankcij, ponavljajoče se kršitve pogodbe in podobno. Vendar je terminacija lahko tudi posledica nezadostnega povpraševanja, višje sile ali drugih, zunanjih faktorjev, za katere sta pristojna oba partnerja (Pirnat 2009, 99).

5.4.5. Zasebno izvajanje javnega projekta

»Vpletenost zasebnega sektorja v projekt je obvezno že po sami definiciji. Brez zasebnega sektorja torej ni javno-zasebnega partnerstva.« (Pintar 2009, 28) Partnerstva se od običajnega javnega naročila gradnje razlikujejo po tem, da pri javnem naročilu gradnje naročnik izvajalcu plača izgradnjo objekta, pri javno-zasebnem partnerstvu pa zasebnik zgrajeni objekt sam upravlja in tekom trajanja partnerstva dobi povračilo za vložena sredstva. Na ta način se tveganje izgradnje in upravljanja objekta prenese na izvajalca in ne na naročnika.

5.4.6. Poudarek na produktih in ne na virih

Pomembna novost javno-zasebnih partnerstev je osredotočenost javnega partnerja na končne učinke oz. pričakovane rezultate, namesto na vhodne specifikacije, kot je opredelitev infrastrukture. Država ali katera druga javna avtoriteta na razpisu ne kupuje več stavbe,

ampak celotno rešitev od dizajna, izgradnje, do upravljanja, ki bo proizvajala določene storitve. Nova naloga javnega sektorja v partnerstvih je torej določevanje smernic in standardov produkta oziroma storitve in ne specifikacija vira oziroma infrastrukture, kot je sicer značilno za javna naročila. Ta naloga je zelo pomembna in zahtevna posebej tam, kjer gre za težko opredeljive, kompleksne storitve.

Osredotočenost na produkte in rezultate je ena izmed ključnih inovacij v partnerstev, saj država zasebniku zgolj pove »kaj je cilj«, pot do tega pa lahko podjetnik najde sam. V kolikor država ne postavi preveč omejitev, lahko s tem zasebniku omogoči širok maneverski prostor za inovacije in zniževanje stroškov projekta. Seveda pa je težko skočiti iz lastne kože, zato je ta element včasih bolj želja kot realnost, saj je država pogosto preveč navajena predpisovati input-specifikacije, kakor jih redno daje v tradicionalnih, javnih projektih, poleg tega pa pogosto svojih dejavnosti sploh nima specifičnih in zato ne zna kvalitetno v pogodbi navesti, "kaj je cilj". (Pintar 2015, 38)

5.4.7. Integracija različnih faz projekta

Pri integraciji projektnih faz gre za to, da različne faze projekta, kot so dizajn, gradnja, obratovanje, financiranje, povežemo v celoto, pri tem pa imajo možnost vplivati ena na drugo. Na primer dizajn in gradnja objekta močno vplivata na stroške upravljanja in vzdrževanja. Javno-zasebna partnerstva pa predvidevajo povezovanje (*bundling*) teh različnih projektnih faz, kar pomeni, da se posamezne faze projekta ne izvajajo ločeno, ampak se jih poveže v celoto in jih izvaja isti izvajalec, ki lahko na ta način ustvari sinergijo med njimi in tako zniža celotne življenjske stroške projekta. Podjetje torej prevzame vrsto tveganj in išče pozitivne korelacije med različnimi fazami projekta.

V tradicionalnih projektih običajno različne faze projekta izvajajo nepovezani zasebni izvajalci, ki nosijo zelo omejena tveganja. Vsak izvajalec skrbi zgolj za izpolnitev svoje naloge, in če so mu dana napačna navodila, se jih ne bo trudil popraviti. Prvo podjetje izdelava načrt projekta glede na želje javnega partnerja. Potem se izvede razpis za izgradnjo, kjer zmagovalec strukturo zgradi po zastavljenem načrtu. Gradbenika v tem primeru ne zanima, kako visoki bodo stroški vzdrževanja in upravljanja infrastrukture. Na razpisu se potrudi dati le tem cenejšo ponudbo, kar pa lahko vpliva na kakovost strukture

in stroške vzdrževanja in upravljanja. Ko je izgradnja končana, javni sektor prevzame strukturo in jo začne upravljati, ali pa za to najame že tretje podjetje. (Pintar 2009, 118)

5.4.8. Kombiniranje javnih in zasebnih financ

Uporaba zasebnih financ za vzpostavitev javnih projektov je glavni razlog za nastanek JZP.

Prvi in glavni razlog za razširjenost partnerstev je, da omogočajo dodatne (zasebne) finančne vire za izgradnjo zelo drage javne infrastrukture. Države so se v preteklosti mnogokrat znašle v situaciji, ko jim je zmanjkalo sredstev celo za nujne projekte. V takšnem primeru sta obstajala zgolj dva izhoda – prvi je bil dodatno javno zadolževanje, drugi pa da so države odprle vrata zasebnim financam. Prva možnost, dodatno javno zadolževanje, je v Evropski Uniji močno omejena s tako imenovanimi Maastrichtskimi kriteriji. (Pintar 2009, 78)

Projektno podjetje zbere sredstva za izgradnjo infrastrukture in si ta strošek kasneje povrne s plačili uporabnikov in s pomočjo oz. nakazili države. Koncesije, kjer bi se lahko strošek izgradnje infrastrukture zasebniku povrnil brez pomoči oz. nakazil države, ampak le s plačili uporabnikov, so zelo redke. Ponavadi je izgradnja infrastrukture tako draga, da brez izdatnih državnih sredstev podjetje sploh ne bi vstopilo v partnerstvo. V ta namen se uporabljajo različne oblike javnih pomoči, kot so subvencije, garancije oz. da javni sektor določena tveganja prevzame zastonj. Učinek zasebnega financiranja je tudi večja finančna disciplina ter maksimalno izogibanje prekoračitvam stroškov in rokov, saj slednja avtomatsko pomenita izgubo dobička. Kombiniranje javnih in zasebnih financ je v partnerstvih zelo pogosto, ni pa nujno. Obstaja vrsta partnerstev, ki so izvedena zgolj z javnimi financami (Pintar 2009, 29).

5.4.9. Javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe

V času izgradnje nove infrastrukture ali obnove stare se lastništvo navadno prenese na zasebnega partnerja, saj se na ta način prenesejo tudi glavna tveganja ter odgovornosti. Ko je infrastruktura zgrajena, se lastništvo prenese nazaj na javni sektor. Včasih pa se ta prenos zgodi šele veliko kasneje, po izteku pogodbe. Obstajajo tudi primeri, ko lastništvo za vedno

ostane v zasebnih rokah, vendar so takšni primeri danes zelo redki. Javno lastništvo je pogosto, vendar ni nujno. Lastništvo je tisti element, ki v projektu spodbuja pravočasno izgradnjo in dobro gospodarjenje z infrastrukturo. Lastnik ima večjo pogajalsko moč, če pride do spora, ima zadnjo besedo, ima višjo stopnjo vračanja na svojo investicijo, ima pravico do upravljanja vira, pravico do koristi iz vira ter pravico, da proda vir. Lastništvo mora imeti v rokah tisti partner, ki mu je vir vreden več in bo zato vanj vlagal več sredstev in truda. Na ta način bo lastništvo tudi eden izmed pomembnih virov učinkovitosti (Pintar 2009, 110-114).

5.5. Prednosti partnerstev

V dobro zasnovanem javno-zasebnem partnerstvu se združijo kapacitete obeh sektorjev na način, da pridejo do izraza prednosti obeh partnerjev. »Javno-zasebno partnerstvo nudi javnemu sektorju dostop do finančnih, tehničnih, organizacijskih in infrastrukturnih virov, zasebnemu sektorju pa omogoča dobiček, lažje obvladovanje tveganj in pogodbeno varnost.« (Pfeifer 2011, 27)

Prednosti JZP so številne. Partnerstva nudijo dostop do zasebnih virov financiranja, kar je pomembno predvsem z vidika zmanjševanja javnega dolga in možnosti realizacije javnih projektov, ki bi morali čakati na financiranje iz javnih storitev. Uvajajo tržne elemente pri zagotavljanju izvajanja javne službe, omogočajo prenos poslovnega tveganja iz javnega na zasebnega partnerja, prinašajo znanje in izkušnje zasebnega partnerja na področju zagotavljanja učinkovitega upravljanja in zmanjševanja stroškov – smisel javno-zasebnega partnerstva je, da zasebni partner zagotavlja bolj racionalno, bolj gospodarno in učinkovitejše izvajanje javnih služb kot javni sektor. Zasebni sektor naj bi znižal stroške tako osnovne investicije kot stroške vzdrževanja in obratovanja ter skrajšal roke, ki so potrebni za implementacijo projekta. Vključitev zasebnega partnerja praviloma pripomore k bolj poglobljeni in podrobnejši izvedbi študije izvedljivosti konkretnega projekta, kar utrjuje ekonomske temelje (rentabilnosti) projekta, in k večji racionalizaciji procesov načrtovanja, projektiranja in pozneje upravljanja, omogoča manj formalizirane procese, krajše postopke odločitev, sklenitev ene pogodbe (praviloma kompleksnejše), saj javni partner sklene eno pogodbo z enim pogodbenim partnerjem, ki se zaveže, da bo izvedel celoten projekt, in ne več ločenih pogodb, sklenjenih za vsako fazo projekta posebej z več pogodbenimi partnerji. Omogoča ohranitev strateškega nadzora javnega partnerja nad izvajanjem javne službe, le-ta

lahko po zaključku ponovno prevzame obveznost (pravico) izvajanja javne službe ter praviloma tudi zgrajeno infrastrukturo. Z vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva lahko javni sektor primerja način zagotavljanja javne službe v obliki javno-zasebnega partnerstva z drugimi oblikami zagotavljanja javnih služb in se na podlagi izvedenih primerjav odloča za nadaljnje projekte (Ferk in Ferk 2008, 269–270).

»Obstaja več razlogov za aktualnost partnerstev, vendar sta v osrčju zgolj dva argumenta. Primarni argument je tako imenovani proračunski ali fiskalni argument, ki pravi da partnerstva državam omogočajo nova proračunska sredstva. Drugi argument je argument učinkovitosti, ki pravi, da partnerstva državam prihranijo projektna sredstva.« (Pintar 2009, 78) Partnerstva omogočajo dodatne finančne vire za izgradnjo sicer drage javne infrastrukture, kar je zelo pomemben razlog za razširjenost partnerstev. Predstavljajo alternativo dodatnemu javnemu zadolževanju, ki je precej omejen z Maastrichtskimi kriteriji, saj vodi v makroekonomsko nestabilnost in v zmanjšano fleksibilnost javnih financ v primeru naravnih katastrof in podobno. Partnerstva tudi večajo učinkovitost, saj ustvarjajo komercialno vrednost iz javne infrastrukture, višajo inovativnost, omogočajo hitrejšo implementacijo, nižajo življenjske stroške, višajo kvaliteto, izboljšujejo javni menedžment in podobno.

Pintar pravi, da je bil proračunski argument dolga leta poglavitni razlog za aktualnost javno-zasebnih partnerstev, danes pa se uporablja le še v povezavi z argumentom učinkovitosti, saj da je javnost ugotovila, da so zasebne finance lahko zgolj zakrito javno zadolževanje. Gre za to, da se projekt (strošek vzpostavitve in delovanja) ne zapiše v državni proračun oziroma med javne stroške, saj se stroški beležijo v javno bilanco šele takrat, ko nastanejo, kar je enkrat ali dvakrat letno, ko zasebno podjetje državi izstavi nov račun, kljub temu da je država pogodbeno zavezana k bodočim obrokom in da je okvirno znano, kolikšna bo njihova vsota (Pintar 2009, 79–81).

Pintar deli zasebna sredstva na tista, ki so dodatna ali nadomestna javnim financam. Če so zasebne finance dodatne, pomeni, da se uporabljajo v tistih projektih, za katere je javnih financ zmanjkalo. Tukaj so zasebne finance podaljšek javnih, pri čemer ni važno, ali je projekt zaradi njih dražji ali manj učinkovit, kot bi bil sicer. Pomembno je le, da imamo sedaj dovolj denarja za izvedbo projekta. Če pa so zasebne finance nadomestne, pomeni, da se uporabljajo zgolj v tisti projektih, kjer njihova prisotnost zniža ceno projekta in dvigne njegovo učinkovitost, ne glede na to ali ima država dovolj sredstev za samostojno izvedbo

projekta. Ob odločitvi za partnerstvo kot vir nadomestni sredstev, nam je torej najpomembnejše, da le-ta dvignejo ekonomsko učinkovitost, da isti cilj dosežejo z manj sredstvi ali da z istimi sredstvi dosežejo višji cilj. Hkrati pa Pintar opozarja, da je razlika med sredstvi jasna predvsem na papirju, v praksi pa da se države, kadar jim primanjkuje denarja, vedno potrudijo zamaskirati dodatna sredstva kot nadomestna. Vendar tudi to ni nujno slabo – vprašati se moramo, ali je bolje imeti dražji projekt ali biti brez njega (Pintar 2009, 79–81).

Višja ekonomska učinkovitost partnerstev ima štiri temelje. Prvi je uvedba konkurence na področjih, ki so bila prej javni monopol. Drugi je delitev tveganj, saj se bo vsak partner potrudil, da se le-ta ne uresničijo in da ne pride do nepotrebnih stroškov. Tretji temelj večje ekonomske učinkovitosti je lastništvo, ki pa ni nujno omejeno zgolj na to, kdo je lastnik infrastrukture, ampak tudi kdo jo ima pravico koristiti (četudi ni lastnik). Kdo je lastnik rezervnega fonda ali dodatnih zaslužkov iz projekta. Zasebno lastništvo nad virom načeloma zvišuje motivacijo tudi zato, ker omogoča večjo pogajalsko moč v primeru spora in tudi višjo stopnjo vračanja na svojo investicijo. Četrti vir pa je spajanje različnih projektnih faz v celoto, kar pomeni, da se posamezne faze projekta (financiranje, načrtovanje, izgradnja, vzdrževanje) ne izvaja ločeno, kot v klasičnem projektu, kjer izvajalce skrbi zgolj določena faza, ampak se jih poveže v celoto in jih izvaja isti izvajalec, ki lahko na ta način ustvari sinergijo med njimi. Tako lahko že v fazi načrtovanja in gradnje razmišlja o stroških vzdrževanja zgradbe (Pintar 2009, 87–123).

5.6. Slabosti partnerstev

Partnerstva imajo visok potencial, vendar kot vsak mehanizem vsebujejo dobre in slabe elemente. Zavedati se moramo, da učinkovitost v partnerstvih ni samoumevna, spremlja jo dolg seznam preprek, ki se jih je nujno zavedati pred podpisom pogodbe.

V primeru slabo pripravljenega dogovora v okviru javno-zasebnega partnerstva lahko nastopijo nekatere negativne posledice takega dogovora, kot so povečana možnost prekoračitve načrtovanih stroškov, pogosto slabo določene pravice in obveznosti partnerjev, ki se kažejo v padcu kakovosti izvajanja storitev in lahko privedejo do spora med javnim in zasebnim partnerjem in težje izvedljiv nadzor v fazi izvajanja JZP (Ferk in Ferk 2008, 270).

Pintar pravi, da so glavne težave partnerstev transakcijski stroški, asimetrija informacij in senčenje, dražje zasebne finance, transparentnost, način obravnavanja zaposlenih in podobno (Pintar 2009, 128–149). Omenjene težave po avtorju podrobneje povzemam v nadaljevanju.

Transakcijski stroški so vezani na prenos izvajanja dejavnosti z države na zasebnega izvajalca. Obsegajo stroške iskanja zasebnega izvajalca, stroške oblikovanja in sklenitve pogodbe ter stroške monitoringa oziroma nadzora izvajanja storitve. Stroški iskanja zasebnega izvajalca vključujejo stroške oblikovanja razpisa, stroške zasebnih podjetij, ki oblikujejo vsak svojo ponudbo in stroške izbora in pogajanj z zmagovalcem. Oblikovanje pogodbe predstavlja najzahtevnejši del za javno-zasebno partnerstvo, saj je le-ta temelj za vzdrževanje kvalitete, pravnih in organizacijskih odnosov, finančnih mehanizmov ter vseh ostalih aspektov partnerstva. Pri tem sodelujejo številni strokovnjaki, stroški pa so zelo visoki. Pogodba predstavlja tisti element, ki določa standarde izvajanja javnih storitev, monitoring pa jih meri oziroma nadzira, zato je vzpostavitev dobrega monitoringa ključna, zato da kvaliteta in cena storitev, ki jih partnerstvo dobavlja, ne padeta pod sprejemljivo mejo. S tem pa so zopet povezani stroški. Bolj kot je storitev določljiva in boljše kot jo pogodba natančna, lažji in cenejši bo monitoring. Seveda mora pogodba določiti tudi primeren sistem monitoringa, sicer se bodo stroški ponovno dvignili (Pintar 2009, 130–134).

Naslednji pomembni težavi partnerstev sta asimetrija informacij in senčenje (*shadowing*). Asimetrija informacij se pojavi, ko izvajalec naročniku ne posreduje popolnih informacij o storitvi, ki jo zanj opravlja, zato da bi se s tem izognil sankcijam ali da bi iz pogodbe iztisnil čim več dobička. Senčenje ali nižanje kvalitete je namerna in povsem naravna taktika izvajalca, da iz projekta iztisne čim več profita. Vir senčenja je lahko nepopolna pogodba, v kateri javni sektor ni natančno določil primernih standardov kvalitete storitev, ali pa zasebni partner, ki načrtno niža kvaliteto, vendar na tak način, da ga javni partner ne zna razkriti ali pa ga ne more sankcionirati. Javni sektor poizkuša takšen odnos izboljšati z nagrajevanjem dobrega in kaznovanjem slabega poslovnega delovanja (Pintar 2009, 144).

Velik problem partnerstev so dražje zasebne finance, saj si lahko javni sektor denar od bank sposodi po nižjih obrestnih merah kot zasebna podjetja. Višje obresti za zasebna podjetja so posledica dejstva, da je bankrot zasebnega podjetja povsem realna možnost, medtem ko je bankrot javnega sektorja manj verjeten. Gre torej predvsem za oceno zmožnosti odplačila posojila (Pintar 2009, 145–146).

Problem partnerstev je tudi tajnost pogodb za občo javnost in raziskovalne ustanove, saj transparentnost lahko izkusijo zgolj pooblašene institucije. Velika večina podatkov o dobrih in slabih primerih partnerstev prihaja od organizacij, ki si s partnerstvi služijo kruh, ali pa od javnih agencij, katerih naloga je promocija partnerstev. Podjetja, ki jim partnerstva prinašajo velike dobičke in jim je v interesu iz partnerstev potegniti čim več, so mnogokrat istočasno glavni svetovalci pri formiranju nacionalne politike, kar vzbuja nezaupanje v verodostojnost (Pintar 2009, 147).

Problematičen efekt partnerstev je vpliv na tiste zaposlene, ki so prej delovali v javnem sektorju, potem pa so s prenosom dejavnosti iz javnega v zasebni sektor del slednjega. Zasebno podjetje običajno opravi racionalizacijo zaposlovanja, saj želi maksimizirati dobiček. Za zaposlene obstaja več možnosti, ki se razprostirajo od ohranitve trenutnega stanja preko sprememb plače in delovnih pogojev, premestitev, prerazporeditev do odpustitev (Pintar 2009, 148).

Med problemi partnerstev lahko prištevamo tudi osredotočenost na vhodne namesto na izhodne specifikacije storitev, slaba delitev tveganj, nesposobnost izkoriščanja konkurence, nefleksibilnost, visoki stroški pogajanj in spreminjanja pogodbe. Povečano povpraševanja po gradbenih storitvah in materialih lahko povzroči dviga cen. Potencialni problemi partnerstev pa so lahko tudi trenja med partnerjema zaradi nekompatibilnosti menedžerskih pristopov in strateških interesov, nestabilnost politične podpore s strani javnega partnerja, odvisnost projektov od ključnih oseb, šibka znanja in sposobnosti javnega partnerja za kvalitetno sodelovanje ter nadzor in podobno.

Zgodi pa se lahko, da podjetja zavrnejo sodelovanje z javnim sektorjem zaradi splošnega predsodka o preveliki birokraciji, ki spremlja javne projekte, ter zaradi strahu pred uvajanjem novih načinov poslovanja, spremembami in tveganjem. Naslednja slabost je povezana z dodatnim nadzorom, ki povzroči, da se projektne aktivnosti izvajajo počasneje, kot če bi jih podjetje organiziralo samo. Nezainteresiranost podjetij za sodelovanje v JZP je treba iskati tudi v dejstvu, da se veliko podjetij raje odloča za kratkoročne investicije, ki zahtevajo manj finančnih sredstev in so zato tudi manj tvegane (Pfeifer 2011, 54).

Slika 5.3: SWOT-matrika JZP



Vir: Pfeifer (2011, 52).

5.7. Primer javno zasebnega partnerstva na področju izobraževanja v kanadski provinci Nova Škotska

Pirnat pravi, da če želimo smotrno uporabljati partnerstva, se moramo čim več naučiti iz tujih projektov, pri tem pa nas lahko močno ovira tajnost JZP pogodb za občo javnost in raziskovalne ustanove, saj transparentnost lahko izkusijo zgolj pooblašene institucije (Pintar 2009, 156). V nadaljevanju predstavljam primer javno-zasebnega partnerstva na področju vzgoje in izobraževanja v kanadski provinci Nova Škotska.

Nova Škotska leži ob jugovzhodni obali Atlantika, ima okoli 950 tisoč prebivalcev, ki so poseljeni na 55.284 kvadratnih kilometrih. V poznih devetdesetih letih, ko je bila brezposelnost okoli 10%, ko je njeno gospodarstvo še vedno trpelo zaradi dolgotrajnega upadanja ribiške industrije in ko so bila sredstva deželnega proračuna zamrznjena, bi bilo vsakršno prizadevanje za posodabljanje šolskih objektov odloženo, če ne bi vlada, takrat je bila na oblasti liberalna struja, poiskala alternativnih virov denarja. Uvedla je enega najbolj ambicioznih programov uporabe javno-zasebnega partnerstva, ki so ga poimenovali P3 – *Public Private Partnership*.¹¹ Projektna podjetja so morala v svojih ponudbah načrtovati postavitev in opremo celotnega objekta s klopmi, stoli, tablami, računalniki in podobno. Zagotovitev pedagoških delavcev je ostala v pristojnosti javnega šolskega sistema. Ceno izgradnje in opreme objekta so nato morali ponudniki pretvoriti v 20 letnih najemnin na način, da si s tem pokrijejo 85 % stroškov celotne izgradnje in opreme objekta. Tako je provinca v uporabo dobila šolsko zgradbo za manj kot so bili celotni stroški vzpostavitve projekta, ponudnik pa je začel s 15% primanjkljajem. Da bi ponudnik to razliko v ceni lahko nadoknadil in s svojo naložbo ustvaril dobiček, so pogodbe sklenili tako, da ima provinca zgradbo v uporabi točno določen čas, na primer od 8:30 do 15:30 od ponedeljka do petka, od septembra do junija, izven tega časa pa lahko ponudnik oddaja te prostore v najem drugim organizacijam in podjetjem. Oddajanje prostorov v najem organizacijam in podjetjem, katerih namen in dejavnost ni združljiva s stavbo, v kateri poteka vzgoja in izobraževanje otrok, je prepovedano in jasno opredeljeno v pogodbi. Z bolj intenzivno uporabo zgradbe, kot če bi bila le-ta omejena zgolj na izvajanje pouka, je ponudniku omogočen dodatni vir prihodkov, poleg tega pa, ker mora na trgu tekmovati z ostalimi ponudniki prostora, je še bolj motiviran, da zagotovi kakovostno in uporabno zgradbo. Ob izteku pogodbenega obdobja ministrstvo ni obvezano k ponovnemu najemu objekta, lahko pa, če bo tako želelo, pod istimi pogoji največ dvakrat, vsakokrat za petletno obdobje, podaljša najem ali pa objekt odkupi, kar zopet predstavlja močno spodbudo, da dobavitelj vzdržuje objekt v skladu z najvišjimi standardi in ga nadgradi z novejšo tehnologijo. V pogodbah so tudi predvideli, da bo ministrstvo, če dobavitelj ne bo izvajal storitev zadovoljivo, lahko sklenilo pogodbo za nov objekt z drugim dobaviteljem in da bo lahko, če bodo demografske spremembe vodile k zmanjšanju števila šoloobveznih otrok, podaljšalo le toliko zmogljivosti, kot jih bo potrebovalo. Ko je leta 1999 na oblast prišla konservativna vlada in je postalo jasno, da 3P šole stanejo veliko več, kot so sprva mislili, so projekt zaključili. Obstoječe 3P šole pa so ostale in so jih pestile številne

¹¹ Javno-zasebno partnerstvo.

težave, ki so odkrile in okrepile številne pomisleke glede javno-zasebnih partnerstev na področju izobraževanja (Utt 1999, 4–6).

Spomladi leta 2009 je glavni revizijski organ Nove Škotske (*Office of Auditor General Nova Scotia*) opravil revizijo poslovanja ministrstva za izobraževanje, ki bdi nad pogodbami o opravljanju storitev v šolah, zgrajenih po modelu javno-zasebnega partnerstva. V nadaljevanju povzemam glavne ugotovitve iz poročila, ki je bilo objavljeno februarja 2010.

Namen tega pregleda ni bil ocenjevanje primernosti javno-zasebnega partnerstva za izgradnjo šol. Preverjali so, ali postopki ministrstva v povezavi z upravljanjem pogodb zagotavljajo, da so storitve, opredeljene v pogodbah, realizirane, ali so plačila storitev izvedena v skladu s pogodbo, ali projektna podjetja upoštevajo pomembna pogodbena določila, ki vplivajo na zdravje in varnost učencev, ali pogodbena določila varujejo javni interes in ali podizvajalske pogodbe med projektnimi podjetji in okrožnimi šolskimi odbori¹² pripomorejo k izpolnjevanju načela vrednosti za denar.¹³

V pregled so bile zajete pogodbe, ki se nanašajo na izvajane storitev v 31 3P šolah. V teh pogodbah so definirana plačila, ki se nanašajo na odplačevanje investicije, obratovalne stroške, tehnološke posodobitve ter večja popravila in zamenjave v obdobju veljavnosti pogodbe.

Pri pregledu so se osredotočili na štiri področja. Preverili so upravljanje pogodb,¹⁴ pogodbena določila, pogodbe z regijskimi šolskimi odbori o podizvajanju nekaterih storitev¹⁵ in kakšne možnosti ima provinca ob izteku pogodbenega roka.

Ugotovili so, da procesi ministrstva za izobraževanje, ki se ukvarja z upravljanem 3P pogodb, niso ustrezni, da nekatere storitve niso bile izvedene, da so bile storjene napake pri plačilih in da niso bile izpolnjene pogodbene zahteve, ki vplivajo na zdravje in varnost učencev. Odkrili

¹² Kanadska provinca Nova Škotska je razdeljena na devet šolskih okrožij (*School districts*), ki jih vodijo šolski odbori (*Regional school boards*)

¹³ Vrednost za denar je načelo, da mora javni sektor za svoj denar dobiti primerne rezultate. Le-ta je izpolnjena, če nam JZP oblika projekta ob isti ceni dobavi boljše rezultate kot bi jih navaden javni projekt. Torej, da država za isti denar dobi več. (Pintar 2009, 71)

¹⁴ Upravljanje pogodb (*Contract management and compliance*) se nanaša na spremljanje uresničevanja v pogodbi zapisanih storitev in zahtev.

¹⁵ Nekatera projektna podjetja so sklenila podizvajalske pogodbe za upravljanje in vzdrževanje šol kar z regionalnimi šolskimi odbori (*Subcontracts with regional school boards*).

so tudi številne primere, ko ni bilo mogoče zaključiti, ali so bile storitve izvedene skladno s pogodbenimi določili ali ne, saj dokumentacija, ki bi skladnost potrdila oziroma ovrgla, ni obstajala. V poročilu so poudarili, da odsotnost ustreznega načina upravljanja pogodb in nadzora povečuje možnost, da se plačane storitve ne realizirajo.

V zvezi z upravljanjem pogodb so preverjali, ali se nadzoruje izvajanje tistih storitev in pogodbenih zahtev, ki vplivajo na zdravje in varnost učencev. Ali ponudniki preverijo potencialne zaposlene v registru zlorab otrok (*Child abuse registry*) in v kazenski evidenci (*Criminal record*), ali pri bodočih zaposlenih preverijo znanje prve pomoči in oživljanja, ali se izvaja vse preventivne protipožarne dejavnosti, kot jih zahteva zakon o požarni varnosti (*Fire safety act*), ali se izvajajo vzdrževalna dela na opremi, kot je to predvidel proizvajalec le-te, ali se izvaja čiščenje, ustrezna hramba nevarnih čistil in običajna vzdrževalna dela, kot je to predvideno v pogodbi. Preverili so, ali ministrstvo izvaja nadzor in preverja ustreznost operativnih plačil, plačil, povezanih z investicijo, plačil za tehnološke posodobitve in plačil za večja popravila in zamenjave, ali je možno zaključiti, da so plačila ustrezna in ali je ministrstvo izdelalo kakšna navodila za upravljanje tovrstnih 3P pogodb.

Pregled je pokazal, da kljub temu da so projektna podjetja po pogodbi dolžna izvesti poizvedbo v registru zlorab otrok za vse zaposlene v šoli, še preden jih zaposlijo, ta tega niso storila za kar polovico od 40 zaposlenih, zajetih v pregled. Za dodatnih 5 zaposlenih pa ni bilo dokazov, da je bila poizvedba v registru zlorab otrok zares narejena. Za 9 od 15, za katere je bila poizvedba narejena, so ugotovili, da je bila izvedena šele kasneje, ko so že bili zaposleni. Odkrili so primere zaposlenih, za katere ni bilo opravljenih poizvedb v kazenski evidenci ali pa ni bilo mogoče potrditi, da so bili ti pregledi res opravljeni, ali pa so bili opravljeni šele po tem, ko so osebo že zaposlili. Do podobnih odkritij so prišli tudi na področju znanja prve pomoči in oživljanja. Ugotovili so, da v 9 od 13 šol niso izvedli vseh zahtevanih pregledov oziroma postopkov, kot jih zahteva zakon o požarni varnosti, v preostalih 4 šolah pa ni bilo dokazov, da so bili res izvedeni, čeprav je v pogodbah zapisano, da je potrebno upoštevanje zakona o požarni varnosti. Pri pregledu vzdrževanja opreme so ugotovili, da 4 od 56 kosov opreme ne izpolnjujejo zahtev proizvajalca. Pri ostalih 30 kosih opreme pa ni bilo nobenih dokazov, da je bilo zahtevano vzdrževalno delo izvedeno, čeprav v pogodbi piše, da mora biti vzdrževanje opreme izpolnjeno po priporočilih proizvajalca. Pri nadzoru izvajanja čiščenja so ugotovili, da imata pogodbi z dvema projektnima podjetjema natančno definirane zahteve in pogostost čiščenja, vendar podjetja ne vodijo nobene dokumentacije, kot na primer seznam čiščenja, ki bi dokazovala, da je bilo delo opravljeno. Nadalje so ugotovili, da pogodbe ne

definirajo časovnega obdobja v katerem mora biti vzdrževalno delo opravljeno. Pri dveh projektnih podjetjih niso našli zadostne dokumentacije s katero bi lahko podprli, da je bilo vzdrževalno delo izvedeno, zaradi česar tudi niso mogli oceniti ali je bilo delo izvedeno pravočasno.

Iz ugotovitev so zaključili, da ministrstvo izvaja omejen nadzor nad realizacijo pogodbenih zahtev zgoraj naštetih storitev. Primeren sistem nadzora pa je bistven za zagotavljanje, da so plačane storitve tudi zares izvedene ter da se prednosti, zaradi katerih je ministrstvo izbralo javno-zasebno opcijo, ohranijo in realizirajo. Pomanjkljiv nadzor ministrstva je privedel do neskladnosti in nekatere izmed njih so povečale tveganje za zdravje in varnost učencev. Ugotovili so, da se ministrstvo zanaša zgolj na neformalne povratne informacije zaposlenih. Če ni pritožb, ministrstvo sklepa, da so bile zagotovljene primerne storitve. Vendar se je potrebno zavedati, da zaposleni na šolah niso seznanjeni s pogodbenimi zahtevami glede izvedbe storitev in tako ne morejo izvajati učinkovitega nadzora nad zagotavljanjem plačanih storitev.

Ministrstvo je revizijsko komisijo naknadno obvestilo, da je pridobilo informacije o storitvah tudi s sodelovanjem na timskih sestankih, kjer so razpravljali o vzdrževanju. Vendar revizijska komisija opozarja, da so ti sestanki potekali le za 18 od 30 šol in so zagotavljali zgolj nekaj pomembnih informacij v zvezi z nadzorom pogodbe, niso pa bili učinkoviti pri zagotavljanju, da so vse storitve realizirane, kot je zahtevano.

Ko je revizijska komisija intervjuvala 13 ravnateljev šol, so bili ti v glavnem zadovoljni z izvedbo storitev, saj niti niso vedeli, kakšne so pogodbene zahteve in tako niso mogli oceniti skladnosti med pogodbeno določenimi in izvedenimi storitvami. Izrazili so le nekaj pomislekov o pravočasnosti končanja večjih popravil.

Revizijska komisija je preverila tudi skladnost izplačil s pogodbenimi določili in našla veliko nepravilnosti. Pogosto ni bilo ustrezne dodatne dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, ali so plačila ustrezna. Tako je na primer v pogodbi dogovorjeno, da ministrstvo mesečno plačuje stroške delovanja glede na vnaprej izdelane izračune, ob koncu leta pa projektno podjetje izračuna dejanske stroške in ministrstvu izstavi predlog poročila. Ugotovili so, da na ministrstvu niti niso poizkušali pridobiti dokumentacije, na podlagi katere je bil izdelan poročilo, ampak so le preverili matematično pravilnost izračunov, zaradi česar pa bi lahko prišlo do preplačil, ki se jih ne bi dalo odkriti.

Ugotovili so, da ministrstvo nima izdelanih navodil o upravljanju pogodb 3P šol. Dva zaposlena, ki sta bila na ministrstvu odgovorna za vodenje teh pogodb, sta se upokojila, novi zaposleni pa niso natančno poznali pogodbenih določil.

V zvezi s pogodbenimi določili so preverjali, ali ta ustrezno ščitijo javni interes, ali so v pogodbenih določilih opredeljene merljive ravni vseh storitev, ali je predviden nadzor izvajanja zapisanega v pogodbi, ali je predvidena dokumentacija, ki bi izvajanje potrdila ali ovrgla in ali je predviden ustrezen sistem sankcij za neizvajanje oziroma neustrezno izvajanje pogodbenih določil.

Pregled je pokazal, da pogodbe ne vsebujejo posebnih določil o opravljanju nadzora s strani province, kar pa lahko povzroči nedostopnost do pomembnih informacij, ki bi zagotovile ustreznost oziroma skladnost izvajanja storitev s pogodbenimi določili.

Revizijska komisija je ugotovila, da so bili plani in navodila, v skladu s katerimi projektna podjetja vodijo in vzdržujejo šole in v katerih so zapisane zahtevane merljive ravni izvedbe storitev, podpisane šele po podpisu pogodbe. Da je torej šlo za strinjanje s stroški storitev preden so bile določene ravni izvedbe storitev, kar pa ne pripomore k doseganju načela vrednosti za denar.

Pri nadzoru so odkrili tudi kar nekaj storitev, ki niso imele definirane izvedbe. V pogodbi z enim projektnim podjetjem niso bili definirani standardi čiščenja. V vseh pogodbah so našli zapisano, da mora biti vzdrževalno delo opravljeno hitro in še v pogodbah z dvema projektnima podjetjema, da je skrb za zdravje in varnost prioriteta, vendar besedi hitro in prioriteta nista bili nikjer definirani. V pogodbah z dvema projektnima podjetjema so bile zapisane zahteve o vzdrževanju, vendar ni bilo določeno, kako pogosto naj bi se to vzdrževanje izvajalo – mesečno, polletno ali letno. Veliko pogodb je predvidevalo oddajo plana velikih popravil in zamenjav, ni pa bilo predpisanih podrobnih zahtev in časovnih omejitev, ki naj bi jih plan vseboval. V mnogih pogodbah so našli, da je bil definiran tip zavarovanj, ne pa tudi kakšna naj bo višina zavarovanj in podobno.

Ugotovili so, da v pogodbah ni predpisanega načina nadzorovanja izvajanja storitev in ugotavljanja skladnosti storitev s pogodbenimi določili, niti ni določene dokumentacije, ki bi izvajanje in skladnost storitev s pogodbenimi določili potrdila ali zavrgla. Prav tako pogodbe ne vsebujejo sankcij, ki naj bi jih ministrstvo izvedlo v primeru neizvajanja oziroma neustreznega izvajanja storitev. Pogodbe sicer omenjajo mediacijo in arbitražo v primeru

spora in vsebujejo določilo o znižanju plačil za neizpolnjevanje zahtev, vendar projektno podjetje ne izpolnjuje zahtev le v primeru, da šola ni uporabna za njen namen. Revizijska komisija zato poudarja, da bi natančno definiran nadzorni sistem z določenimi zahtevami glede dokumentacije in sankcijami, kot je znižanje plačila za neizvajanje storitev v skladu s pogodbo, lahko zmanjšal tveganje za neizvajanje storitev v skladu s pogodbenimi zahtevami. Hkrati pa bi se tudi izvajalec storitev zavedal, da bo ministrstvo nadzorovalo skladnost s pogodbenimi zahtevami, vedel bi, katera dokumentacija je potrebna za dokazovanje, da so bile dogovorjene storitve izvedene in se zavedal možnih sankcij za neizvajanje.

Ugotovili so, da v pogodbah ni določila, da bi zaposlene tudi kasneje, ne le pred začetkom zaposlitve, periodično preverjali v registru otroških zlorab in v kazenski evidenci z namenom identifikacije vseh tistih, ki bi lahko bili neustrezni za delo v šolskem okolju, saj lahko predstavljajo nepotrebno tveganje za varnost učencev. Revizijska komisija je zato zaskrbljena, da so med zaposlenimi v šoli tudi taki, katerih izpiski iz evidenc so zastareli.

Preverili so tudi pogodbeni določila, ki se nanašajo na plačila projektnim podjetjem. Našli so več nejasnosti. Na primer pogodbe z 2 projektnima podjetjema vključujejo določilo, ki pravi, da se bodo plačila za obratovanje spremenila le, če bo povečanje ali zmanjšanje ogrevalnih stroškov večje od 5 % določenega letnega povprečja. Časovno obdobje za izračun tega povprečja v pogodbah ni opredeljeno. Zato se je ministrstvo strinjalo, da plača dejanske stroške ogrevanja, saj ni jasno, kako bi se drugače izračunalo plačila. Ali pa primer, da je v pogodbah zapisano, da mora biti dvig iz sklada za velika popravila in zamenjave temu tudi resnično namenjen, nikjer pa niso definirana velika popravila in zamenjave. Naslednji primer, ki so ga našli, je povezan z možnostjo odkupa zgradbe po izteku prvega obdobja najema. V pogodbi, ki so jo našli, je namreč zapisano, da je v primeru nakupa potrebno plačati 50 % cene, ni pa določena metoda določanja cene, kar lahko pomeni, da nakup realno ne bo mogoč.

V zvezi s pogodbenimi določili so zaključili, da niso zadostna, da bi povsem zagotovila varovanje javnega interesa in da odsotnost pomembnih pogodbenih določil onemogoča, da bi bilo ministrstvo učinkovito pri nadzoru izvajanja pogodbenih določil. Še več, zaradi nejasnih pogodbenih določil bi lahko prišlo do preplačil ali neizvedbe plačanih storitev.

Revizijska komisija je v poročilu opozorila še na eno neobičajno prakso. Dve projektni podjetji sta, potem ko so že bile podpisane pogodbe med ministrstvom in projektnimi podjetji, podpisali podizvajalske pogodbe z regijskima šolskima odboroma za izvajanje nekaterih storitev vzdrževanja in delovanja objekta. Eno od teh podjetji je celo podpisalo take pogodbe

za vse 3P šole, ki jih je zgradilo. Ugotovili so, da je takšna praksa sicer legalna, vendar skrajno nenavadna, saj je ministrstvo podpisalo 20-letno pogodbo za izvajanje storitev s projektnimi podjetji, ta pa so nato storitve oddala v izvajanje subjektom, financiranim iz proračuna. Ugotovili so, da si lahko šolski odbori z izvajanjem teh storitev nakopljejo velik primanjkljaj in s tem zmanjšajo obseg sredstev za druge izobraževalne storitve. Hkrati pa se na ta način tveganja, povezana z vzdrževanjem in delovanjem šolskih objektov, ki jih je ministrstvo preneslo na zasebnega izvajalca, zopet prenesejo na javni sektor. Primerjali so pogodbeni določila in plačila za storitve delovanja in vzdrževanja med ministrstvom in projektnimi podjetji z določili, ki se nanašajo na iste storitve v podizvajalskih pogodbah med projektnimi podjetji in regionalnimi šolskimi odbori. Izkazalo se je, da so pogodbeni določila, ki se nanašajo na izvajanje storitev v obeh primerih enaka, le glavna popravila in zamenjave, naj ne bi opravljali šolski odbori, ampak projektno podjetje. Niso pa ista pogodbeni določila, ki se nanašajo na plačila. Ugotovili so, da bosta dve projektni podjetji, v dveh letih, za kateri je revizijska komisija pregledala dokumentacijo, od ministrstva dobili približno 5,2 milijona več, kot bosta za izvajanje teh storitev plačali podizvajalcem, se pravi regijskim šolskim odborom. V zvezi s tem, je revizijska komisija zaključila, da bi se morali regijski šolski odbori bolj angažirati, da bi od projektne podjetja dobili vsa tista sredstva, ki jih njim za izvajanje storitev nakazuje ministrstvo.

Šolsko zgradbo lahko provinca ob koncu prvega pogodbenega obdobja odkupi, obnovi pogodbo za najmanj 10 let ali pa pogodbo prekine. Glede tega komisija najprej predlaga razmislek o šibkih točkah v zvezi s tovrstnim zagotavljanjem storitev in kako jih odpraviti, šele nato odločitev za eno izmed treh možnosti.

Na koncu poročila revizijska komisija poda mnenje, da bi bilo glede na visoke finančne obveznosti, 830 milijonov v 20 letih, potrebno bolj skrbno ravnanje (Office of Auditor General Nova Scotia 2010, 27–49).

5.8. Primera javno-zasebnega partnerstva na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji

5.8.1. OŠ Koroški jeklarji na Javorniku

Z vprašanjem, kako začeti obnovo ogromnega in dotrajanega objekta, OŠ Koroški jeklarji v naselju Javornik na Ravnah se je ravenska občinska uprava ukvarjala dalj časa. Stavbo so sicer delno obnavljali, a je bila nujna popolna obnova, zanjo pa v občinskem proračunu ni bilo dovolj denarja oziroma bi jo morali izvajali fazno, več let. Najboljša rešitev se je ponudila v javno-zasebnem partnerstvu. Na razpis občine za sodelovanje pri obnovi osnovne šole se je prijavil le en zasebnik. Januarja 2009 je občina Ravne na Koroškem z podjetjem Ceste mostovi Celje (CMC) oziroma njihovo hčerinsko družbo Koroške gradnje podpisala koncesijsko pogodbo o obnovi in upravljanju šole, ki je prvi tovrstni primer javno-zasebnega partnerstva na področju šolstva v Sloveniji. Koncesija je predvidela, da občina še naprej ostane lastnica objekta, a ga po obnovi zaupa v upravljanje zasebniku gradbincu za dobo 15 let. Istega leta so delavci v dobrih dveh mesecih opravili obnovo šole. Zamenjali so okna, večino stropov in tal, namestili 230 radiatorjev, obnovili sanitarije, ob vsaki učilnici izgradili kabinet, novo zbornico, zamenjali celotno vodovodno in električno napeljavo, poskrbeli za požarno varnost in nakupili precej opreme. Naložba naj bi bila vredna 2,2 milijona evrov, od tega je pripravo projekta z minimalnim deležem sofinancirala občina, 250 tisoč evrov je prispevalo ministrstvo za šolstvo in čakali so na razpis za energetske sanacije objektov, pri čemer so se nadejali 300 tisoč evrov od ministrstva za okolje in prostor, preostalo je bilo stvar zasebnega kapitala. Ves čas obročnega odplačevanja, 15 let, naj bi družba CMC tudi upravljala s stavbo in skrbela za njeno vzdrževanje. Vsako leto v 15-letnem obdobju naj bi občina iz proračuna zagotovila 200 tisoč evrov in dodatni denar za stroške komunalnih storitev in elektrike. Ravnatelj se je skupaj s sodelavci in več kot 400 učenci zelo razveselil temeljito obnovljene šole, saj so s prenovo šole dobili tudi sodobno knjižnico, računalniško učilnico, zbornico in prostor za pogovore (Kotnik 2009; Potočnik 2009; Praprotnik 2009).

Nekaj let zatem je šla zasebna družba CMC v stečaj. Koncesija za vzdrževanje in upravljanje osnovne šole Koroški jeklarji je postala del stečajne mase in občina najemnino za objekt plačuje podjetju CMC v stečaju.

5.8.2. Vrtec v Prevaljah

Na Prevaljah so se odločili, da bodo vrtec in športno igrišče ob njem zgradili v okviru javno-zasebnega partnerstva. Novi vrtec naj bi nadomestil obstoječa, močno dotrajana in energijsko potratna objekta. V razpisu za podelitev koncesije so kot merila za izbiro ponudnika določili povprečno ceno ure uporabe objekta, reference in zanesljivost finančne konstrukcije, občina pa si je pridržala pravico, da koncesije ne podeli nobenemu ponudniku. Na razpis sta se prijavila dva ponudnika, izbrano pa je bilo podjetje Ceste mostovi Celje (CMC), ki je dela oddalo hčerinski firmi Koroške gradnje, te pa so za dela znova najemale večje in manjše podizvajalce iz Prevalj, Raven in okolice. Sprva je bila predvidena cena investicije 4 milijone 132 tisoč evrov. Občina je nameravala v projekt vložiti 332 tisoč evrov, kar je 8 % vrednosti. Če bi od ministrstva za šolstvo in šport prejela več denarja, pa bi svoj vložek ustrezno povečala. Koncesionar naj bi v gradnjo vrtca, ureditev okolice in športnega igrišča po tem predlogu vložil 3 milijone 800 tisoč evrov, v zameno pa bi dobil koncesijo nad upravljanem v obdobju 20 let – leto dni za izgradnjo objekta in 19 let za upravljanje. Ves ta čas bi mu občina zagotavljala amortizacijo v obliki cen uporabe objektov vrtca in športnega igrišča z letnim donosom v višini 5,6 %.

Sredi leta 2012 se je zaradi finančnih težav družbe CMC gradnja vrtca ustavila. Zaradi neporavnanih računov pa so se v težavah znašli tudi podizvajalci. Poznejši stečaj tega podjetja je pomenil tudi razpad javno-zasebnega partnerstva. Občina se je odločila, da nadaljuje gradnjo v lastni režiji. Za odkup nedokončanega vrtca je najela dolgoročni kredit, naredila popis del, potrebnih za dokončanje vrtca, in izvedla razpis za izvajalca, v katerem so gradbincem ponudili dokončanje celotnega projekta ali le posameznih sklopov. Delo je dokončalo 13 podizvajalcev, celotna naložba pa je vredna 3,27 milijona evrov (Berložnik 2010; Berložnik 2011; Berložnik 2012; Celin 2013).

6 EMPIRIČNI DEL

Do sedaj opravljen pregled sodelovanja javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja bralcu prikaže raznolikost in kompleksnost tovrstnega povezovanja. V nadaljevanju bom v empiričnem delu naloge preverila obseg takšnega sodelovanja na področju osrednje Slovenije in ali se ta v zadnjih letih povečuje.

6.1. Vzorec

Glede na temo magistrske naloge, ki se v enem delu usmerja na zunanje izvajanje podpornih storitev v šolah in v drugem na uporabo JZP za izgradnjo ali obnovo vzgojno-izobraževalnih objektov, sem se raziskovanja lotila z različnimi metodami in s pogledom z različnih zornih kotov. V Sloveniji je odločanje o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja razpršeno med ravnatelje šol, lokalne skupnosti in državo. Ravnatelji šol določajo sistematizacijo delavnih mest (49. člen ZOFVI) na osnovi pravilnika o sistematizaciji delavnih mest in se v soglasju z ministrstvom odločajo, ali bodo podporne storitve izvajali znotraj ustanove ali jih oddali v izvajanje zunanjim izvajalcem. Sredstva za investicije, plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme ter investicijsko vzdrževanje nepremičnin za osnovne šole zagotavljajo lokalne skupnosti (82. člen ZOFVI). Sredstva za investicije v poklicne, srednje tehniške in druge strokovne šole, gimnazije, šole oz. zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, osnovne šole narodne skupnosti, višje strokovne šole, dijaške domove in druge šole, katerih ustanovitelj je država, pa se zagotavljajo iz državnega proračuna (81. člen ZOFVI). Razen če je ustanovitelj javne gimnazije mestna občina, potem se sredstva za investicije, investicijsko vzdrževanje in del sredstev za materialne stroške v skladu s pogodbo zagotavljajo iz sredstev mestne občine (82. člen ZOFVI). Zato je bilo odgovore o obsegu, razlogih in ovirah za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja potrebno iskati pri vseh omenjenih deležnikih.

V raziskovalni vzorec je bilo zajetih 93 ravnateljev osnovnih šol in 35 ravnateljev srednjih šol ter 26 županov občin osrednjeslovenske regije in direktor direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.

6.2. Tehnike in instrumenti

V managementu so za zbiranje podatkov najbolj pogosto uporabljene tehnike vprašalnik, intervju, opazovanje in analiza dokumentov (Tratnik 2002, 47). Odločila sem se za prvi dve tehniki, saj sem želela pridobiti podatke, ki še niso nikjer zbrani.

Za prvi del svoje raziskave sem od ravnateljcev in županov pridobila podatke s spletnima vprašalnikoma, ki sem ju, ker nisem našla anketnega vprašalnika, ki bi ustrezal mojemu raziskovalnemu področju, izdelala sama. Prvi je bil namenjen ravnateljem in ravnateljicam osnovnih in srednjih šol, drugi pa županom.

[L]ahko definiramo prednosti spletnih anket z: nižjimi stroški izvedbe anketiranja, s hitrostjo zbiranja podatkov, ni časovne in geografske omejitve, obstaja možnost mednarodnega nadgrajevanja izvajanja raziskav, lažje upravljanje s podatki, možnost multimedijskih vsebin ter razmeroma lahko izvajanje anket. Slabosti spletnih anket pa so povezane predvsem: z motiviranostjo, z reprezentativnostjo, s problemi neodgovorov, s problemi nepokritja in vzorčenja ter z merskimi problemi. (Brežnik in drugi 2011, 7–8)

S spletnim vprašalnikom, namenjenim ravnateljem in ravnateljicam osnovnih in srednjih šol, sem želela izvedeti, koliko izmed vseh šol oddaja katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje. Med podporne storitve sem uvrstila čiščenje prostorov, pripravo hrane, vzdrževanje zgradbe in okolice, prevoz učencev, vzdrževanje informacijsko-komunikacijske tehnologije, računovodske in knjigovodske storitve in varovanje objekta – storitve, ki so potrebne vsaj nekajkrat tedensko. Šole sicer v zunanje izvajanje oddajajo številne druge storitve, ki pa jih potrebujejo le občasno, kot so na primer izvajanje seminarjev za strokovne delavce in starše, pravne storitve in izvajanje dodatnih plačljivih dejavnosti za učence. Želela sem izvedeti, kdaj oziroma v katerem časovnem obdobju se je največ šol odločilo za zunanje izvajanje storitev, kateri so glavni razlogi, zaradi katerih so se oziroma bi se ravnatelji odločili, da storitev oziroma storitve oddajo v zunanje izvajanje, kje ravnatelji šol vidijo ovire za zunanje izvajanje podpornih storitev in kako razmišljajo o zunanjem izvajanju podpornih storitev v prihodnje.

S spletnim vprašalnikom, namenjenim županom, sem želela izvedeti, ali je v njihovih občinah že kakšen VIZ objekt ali del objekta zgrajen po modelu javno-zasebnega partnerstva, kje

vidijo glavne prednosti in kje glavne ovire za izgradnjo VIZ objektov po modelu JZP ter ali razmišljajo o uporabi tega modela za izgradnjo ali obnovo, vzdrževanje in upravljanje VIZ objektov v občini v prihodnje.

Podatki so kvantitativne narave, zbiranje pa je potekalo med 4. 1. 2016 in 16. 1. 2016. Vprašalnika sta prikazana v prilogi A in B.

Za drugi del raziskave sem uporabila kvalitativni pristop. Za kvalitativno raziskovanje je bolj primerno manj strukturirano spraševanje, kot na primer nestrukturirani intervju. Opravila sem ga z direktorjem direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, dne 1. 2. 2016. Pogovor je potekal kot nekakšen dialog oziroma dialoški intervju, to je podzvrst nestrukturiranega ali delno strukturiranega intervjuja (Mesec 1998, 80–85). Povzetki intervjuja so v prilogi C.

6.3. Analiza zbranih podatkov

Analizo zbranih podatkov sem razdelila na več delov, ki sovpadajo z raziskovalnimi vprašanji. Kvantitativne podatke sem analizirala s pomočjo deskriptivne statistike, kjer je bilo mogoče pa tudi s pomočjo interferenčne statistike. Analizo podatkov sem izvedla s programskim orodjem Microsoft Office Excel.

Za analizo kvalitativnih podatkov sem najprej uredila zapis intervjuja. Zatem sem se lotila analize vsebine, pri čemer sem z odgovori direktorja direktorata dopolnjevala posamezna raziskovalna vprašanja.

6.4. Rezultati

Spletni vprašalnik, namenjen županom, je rešilo 16 od 26 županov v osrednjeslovenski regiji, kar predstavlja 61,53% odzivnost. Število sodelujočih občin predstavlja 7,55 % vseh slovenskih občin.

Spletni vprašalnik, namenjen ravnateljem osnovnih in srednjih šol, je rešilo 33 od 93 ravnateljev osnovnih šol v osrednjeslovenski regiji, kar predstavlja 35,48% odzivnost, in 16 od 35 ravnateljev srednjih šol v osrednjeslovenski regiji, kar predstavlja 45,71% odzivnost. Skupaj je spletni vprašalnik rešilo 49 od 128 ravnateljev, kar predstavlja 38,28% odzivnost.

V začetku bom analizirala odgovore na vprašanja, s katerimi sem želela preveriti, ali je sodelovanja med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in zasebnim sektorjem na področju financiranja, gradnje, vzdrževanja in upravljanja VIZ objektov po modelu JZP v zadnjem obdobju več, manj, ali enako. Ker sredstva za investicije, plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme ter investicijsko vzdrževanje nepremičnin za osnovne šole zagotavljajo lokalne skupnosti (82. člen ZOFVI), sem o tem povprašala župane občin. Izkazalo se je, da je ena v raziskavi sodelujoča občina zgradila vrtec po modelu JZP z gradnjo pa je začela 2008. Nobena od ostalih občin ni zgradila nobenega VIZ objekta ali dela objekta po modelu JZP.

Ker pa se sredstva za investicije v poklicne, srednje tehniške in druge strokovne šole, gimnazije, šole oz. zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, osnovne šole narodne skupnosti, višje strokovne šole, dijaške domove in druge šole, katerih ustanovitelj je država, zagotavljajo iz državnega proračuna (81. člen ZOFVI), sem o tem intervjuvala direktorja direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport. Povedal je, da ministrstvo ne vodi nobenih evidenc uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov, saj je teh primerov za zdaj še premalo. Omenil je uspešen primer vrtca Šoštanj, ki je zgrajen po sistemu javno-zasebnega partnerstva, zgradilo pa ga je podjetje Esotech d.d., iz Velenja, ki bo objekt 15 let tudi investicijsko vzdrževalo. Občina Šoštanj bo za to obdobje plačevala zasebnemu partnerju najemnino, nato pa postala lastnica vrtca. Omenil je tudi manj uspešne projekte, med njimi izgradnjo vrtca v Dolu pri Ljubljani, kjer je investitor Energoplan d.d. v vmesnem času zašel v finančne težave in se je finančna konstrukcija zapletla ter se sedaj rešuje na sodišču. Poudaril je, da o gradnji in obnovi osnovnih šol odločajo lokalne skupnosti in so pri tem avtonomne, tako da ministrstvo nima neposredne kontrole. Na področju srednjih šol, kjer ima ministrstvo neposredno kontrolo nad izgradnjo oziroma obnovo šol, pa ni nobenega primera izgradnje ali obnove šole po tem modelu. Dodal je, da je že nekaj časa prisotno pogodbeništvo za energetske sanacije zgradb in oblike javno zasebnega sodelovanja, kot na primer namestitve sončnih panelov na objekt s strani zasebnika, pri čemer del prihodkov dobi tudi javni zavod. Povedal je tudi, da energetske sanacije zgradb spodbuja tudi evropska finančna perspektiva 2014–2020, kjer je predvidena najmanj 50% udeležba zasebnika v investiciji.

Raziskava je zaradi zelo majhne pojavnosti uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov in omejitev raziskave, saj je sodelovalo le 7,55 % slovenskih občin, zaznala le en primer. Nekaj sem jih zasledila tudi v raziskovanju področja za teoretični del magistrske naloge ter jih tam opisala, nekatere pa je na kratko predstavil direktor direktorata za investicije na ministrstvu. Lahko rečemo, da je od leta 2008 do sedaj nastala peščica bolj ali manj uspešnih primerov sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem na področju financiranja, izgradnje in vzdrževanja VIZ objektov ali delov le-teh po modelu JZP, ki orje ledino na tem področju v Sloveniji.

Nadaljujem z analizo odgovorov na vprašanja, s katerimi sem želela preveriti, ali je sodelovanja med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in zasebnim sektorjem na področju izvajanja podpornih storitev v zadnjem obdobju naraslo, se zmanjšalo ali ostalo enako.

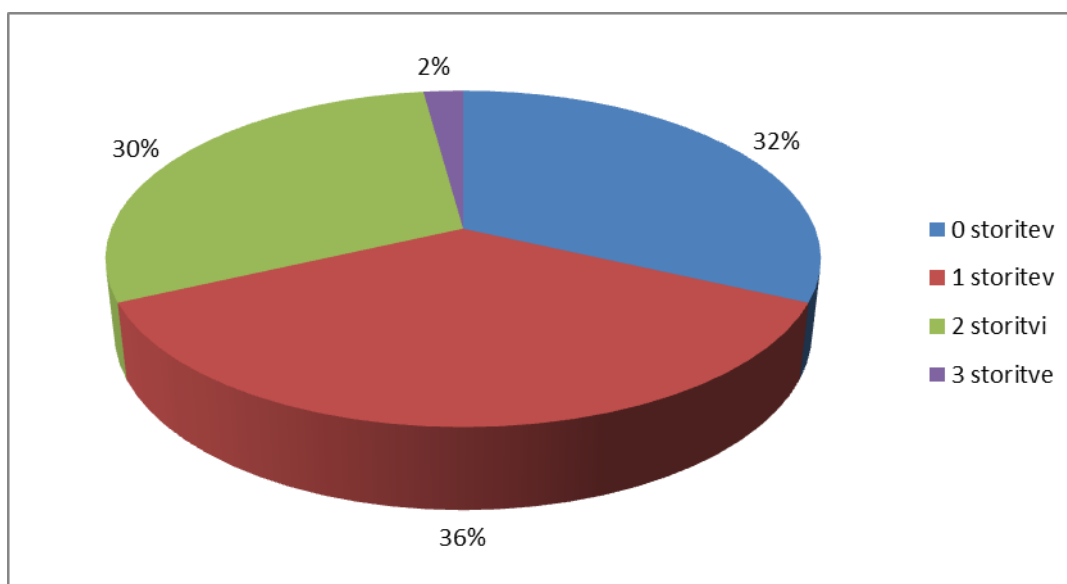
Na vprašanje, ali katero izmed podpornih storitev, ki so v šoli potrebne vsak teden vsaj nekaj dni, oddajajo v zunanje izvajanje, je 32 od 47 ravnateljev šol odgovorilo, da oddajajo vsaj eno izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, kar predstavlja 68,09 % v raziskavi sodelujočih šol.

Tabela 6.1: Število podpornih storitev oddanih v zunanje izvajanje v šolah

		0 storitev	1 storitev	2 storitvi	3 storitve	Skupaj
OŠ	število	9	14	10	0	33
	% OŠ	27,27%	42,42%	30,30%	0,00%	100,00%
	% znotraj vseh šol	19,15%	29,79%	21,28%	0,00%	70,21%
	% znotraj odgovora	60,00%	82,35%	71,43%	0,00%	70,21%
SŠ	število	6	3	4	1	14
	% SŠ	42,86%	21,43%	28,57%	7,14%	100,00%
	% znotraj vseh šol	12,77%	6,38%	8,51%	2,13%	29,79%
	% znotraj odgovora	40,00%	1,26%	28,57%	100,00%	29,79%
Skupaj	število vseh šol	15	17	14	1	47
	% znotraj vseh šol	31,91%	36,17%	29,79%	2,13%	100,00%
	% znotraj odgovora	100,00%	83,61%	100,00%	100,00%	100,00%

Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.1: Delež šol, ki oddaja določeno število podpornih storitev v zunanje izvajanje



Vir: lastna raziskava (2016).

Odstotek šol, ki ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje je majhen, kar gre verjetno pripisati dejstvu, da osnovne šole pri prevozu učencev, ki je med podpornimi storitvami tudi najpogosteje oddana v zunanje izvajanje, nimajo druge izbire, kot da izvajanje te storitve, če je veliko njihovih učencev od šole oddaljenih več kot štiri kilometre, oddajo v zunanje izvajanje zasebnemu ponudniku. Ali pa se odločijo in del prevozov oddajajo zunanjemu ponudniku, del, običajno manjši, pa izvajajo same, saj imajo nekatere šole v lasti kombi ali mini bus. Tudi če šola zaznava povečano nasilje, vandalizem, vstopanje nezanih ljudi v šolo in podobno in želi imeti varnostnika, ga mora najeti pri zasebniku, saj varnostnik ni v sistematizaciji delavnih mest na šolah. Prav tako pa lahko visok odstotek šol, ki oddajajo vsaj eno podporno storitev v zunanje izvajanje, pojasni dejstvo, da lahko šole posamezne storitve oddajajo v zunanje izvajanje le delno, tako da imajo za isto storitev nekaj delavcev, zaposlenih v šoli, določen del storitve pa oddajajo zunanjim izvajalcem.

Raziskava kaže, da največ osnovnih šol v zunanje izvajanje oddaja eno storitev, tako je odgovorilo 14 od 33 ravnateljev šol, kar je 42,42 % vseh v raziskavi sodelujočih osnovnih šol. Največ srednjih šol pa v zunanje izvajanje oddaja dve storitvi, tako so odgovorili 4 od 14 ravnateljev srednjih šol, kar je 28,57 % vseh v raziskavi sodelujočih srednjih šol.

Prevoz je najpogosteje v zunanje izvajanje oddana storitev, tako je odgovorilo 13 ravnateljev osnovnih šol, kar je 27,66 % vseh sodelujočih šol. Pri prevozu gre za vsakodnevni prevoz učencev v šolo in nazaj, ki ga je osnovna šola dolžna zagotoviti v dogovoru s starši in lokalno

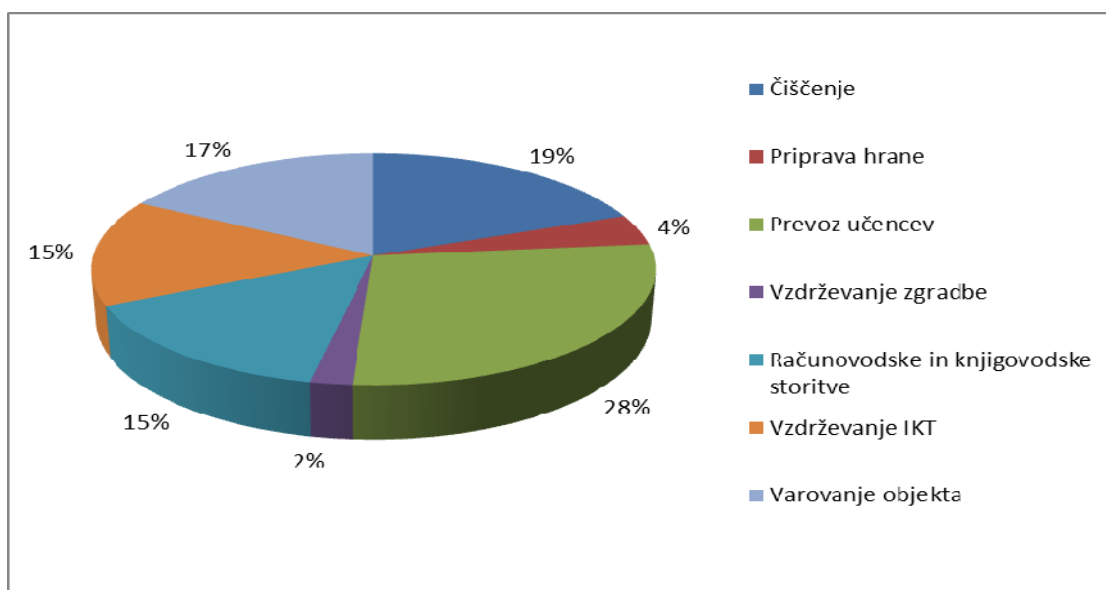
skupnostjo (56. člen ZOsn) vsem prvošolčkom in otrokom s posebnimi potrebami ne glede na oddaljenost od šole, drugim otrokom pa le, če so od šole oddaljeni več kot štiri kilometre ali če pristojni organ za preventivo v cestnem prometu ugotovi, da je njihova pot v šolo nevarna. V srednji šoli prevoz do šole in nazaj postane domena dijakov oziroma njihovih staršev. Druga najpogostejše v zunanje izvajanje oddana storitev je čiščenje, tako je odgovorilo 9 od 47 ravnateljev šol, kar je 19,15 % v raziskavi sodelujočih šol. Tretja najpogostejše v zunanje izvajanje oddana storitev je varovanje objekta, tako je odgovorilo 8 od 47 ravnateljev šol, kar je 17,02 % v raziskavi sodelujočih šol. Sledita storitvi vzdrževanje informacijsko-komunikacijskih storitev in računovodske storitve, tako je odgovorilo 7 ravnateljev šol, kar je 14,89 % v raziskavi sodelujočih šol. Nato sledi storitev priprave hrane, tako sta odgovorila 2 ravnatelja šol, kar je 4,26 % šol. Za oddajanje storitve vzdrževanja zgradbe in okolice se je odločil le 1 ravnatelj, kar predstavlja 2,13 % šol.

Tabela 6.2: Število šol, ki oddajajo posamezno storitev v zunanje izvajanje

		Čiščenje	Priprava hrane	Prevoz učencev	Vzdrževanje zgradbe	Računovodske in knjigovodske storitve	Vzdrževanje IKT	Varovanje objekta
OŠ	št.	5	0	13	0	5	5	5
	% OŠ	15,15%	0,00%	39,39%	0,00%	15,15%	15,15%	15,15%
	% znotraj odg.	55,56%	0,00%	100,00%	0,00%	71,43%	71,43%	62,50%
	% znotraj vseh šol	10,64%	0,00%	27,66%	0,00%	10,64%	10,64%	10,64%
SŠ	število	4	2	0	1	2	2	3
	% SŠ	28,57%	14,29%	0,00%	7,14%	14,29%	14,29%	21,43%
	% znotraj odgovora	44,44%	100,00%	0,00%	100,00%	28,57%	28,57%	37,50%
	% znotraj vseh šol	8,51%	4,26%	0,00%	2,13%	4,26%	4,26%	6,38%
Skupaj	št.	9	2	13	1	7	7	8
	% znotraj vseh šol	19,15%	4,26%	27,66%	2,13%	14,89%	14,89%	17,02%
	% znotraj odgovora	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.2: Delež šol, ki oddajajo posamezno storitev v zunanje izvajanje



Vir: lastna raziskava (2016).

Če pogledamo tabeli, ki prikazujeta število oddanih podpornih storitev v zunanje izvajanje pred letom 2008/2011 in od vključno leta 2008/2011 do danes, vidimo, da je v zadnjem obdobju oddanih več storitev. Leto 2008 predstavlja mejnik gospodarske krize, ki je državo soočila z ekonomskimi, političnimi in družbenimi problemi, med katerimi je bil javni sektor večkrat označen kot neučinkovit oz. nesorazmeren porabnik javnih sredstev glede na rezultat in število zaposlenih. Temu je sledilo krčenje sredstev, ki je zarezalo tudi na področje vzgoje in izobraževanja, čemur je glede na rezultate ankete sledilo tudi iskanje drugih poti za izvajanje storitev, kot je sodelovanje z zasebnim sektorjem. Drugi mejnik je leto 2011, ko so v veljavo stopili varčevalni ukrepi¹⁶, ki so povzročili večje reze v sredstva, namenjena vzgojno-izobraževalnim institucijam, ki se nanašajo na plače javnih uslužbencev in funkcionarjev, plačila delavne uspešnosti, povračila stroškov in drugih prejemkov, zamrznitev napredovanj po plačilnih razredih in nazivih ter omejevanje zaposlovanja. Temu so v naslednjih letih sledili še večji finančni rezi.

Vendar se je potrebno zavedati, da še vedno večina šol podporne storitve, ki jih lahko izvaja sama, to tudi počne, kar vidimo iz odstotkov šol, ki oddajajo posamezno storitev v zunanje izvajanje (tabela 6.2) in da ravnatelji šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev, kot najpogostejši razlog navajajo boljšo opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev.

¹⁶ Zakon o interventnih ukrepih, v veljavo stopil konec leta 2010.

Tabela 6.3: Število šol, ki so storitev oddale pred letom 2008 in po njem

	Do 2008	Od vključno 2008 naprej	Skupaj
Čiščenje prostorov	1	8	9
Priprava hrane	0	2	2
Prevoz učencev	13	0	13
Vzdrževanje zgradbe	0	1	1
Računovodske in knjigovodske storitve	0	7	7
Vzdrževanje IKT	1	6	7
Varovanje objekta	1	7	8
Skupaj	16	31	47

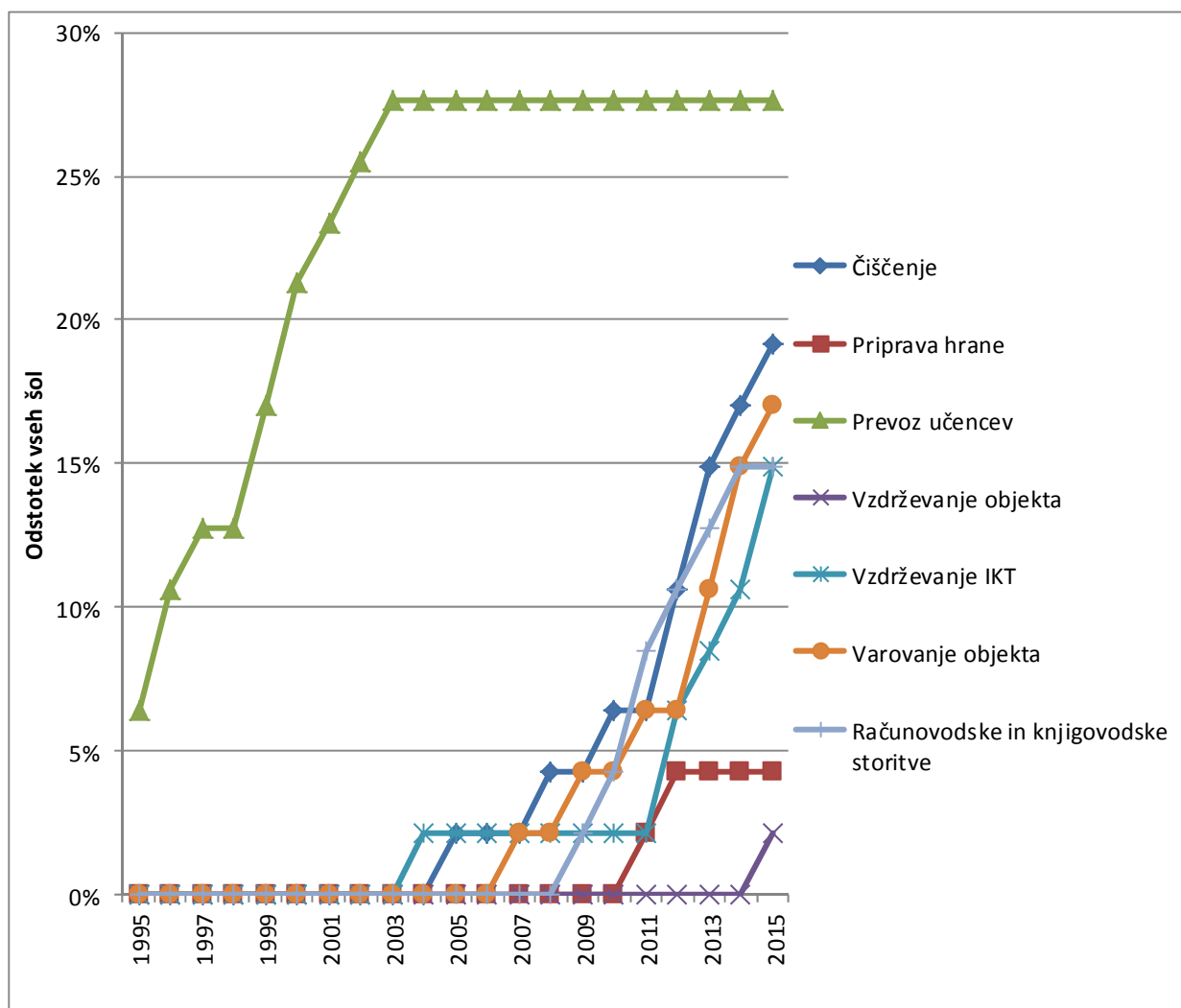
Vir: lastna raziskava (2016).

Tabela 6.4: Število šol, ki so storitev oddale pred letom 2011 in po njem

	Do 2011	Od vključno 2011 naprej	Skupaj
Čiščenje prostorov	3	6	9
Priprava hrane	0	2	2
Prevoz učencev	13	0	13
Vzdrževanje zgradbe	0	1	1
Računovodske in knjigovodske storitve	2	5	7
Vzdrževanje IKT	1	6	7
Varovanje objekta	2	6	8
Skupaj	21	26	47

Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.3: Naraščanje odstotka vseh šol, ki so se odločile za oddajanje določene storitve v zunanje izvajanje, od leta 1995 dalje



Vir: lastna raziskava (2016).

Zgornji graf prikazuje naraščanje odstotka vseh šol, od leta 1995 naprej, ki so sodelovale v raziskavi in oddajajo posamezno podporno storitev v zunanje izvajanje. Iz grafa lahko razberemo, da se število storitev, oddanih v zunanje izvajanje, z izjemo prevoza, povečuje zlasti po letu 2008 ter se rast nadaljuje tudi po letu 2011, ki predstavljata mejnike v razmerah financiranja vzgojno izobraževalnih institucij.

S t-testom sem ugotovila, da se od leta 2008 naprej število oddanih storitev v zunanje izvajanje tudi statistično pomembno povečuje na področju čiščenja, prevozov, računovodskih in knjigovodskih storitev, vzdrževanju IKT in varovanju objektov. Od leta 2011 naprej se statistično pomembno povečuje oddajanje storitev v zunanje izvajanje na področju čiščenja, prevozov in vzdrževanja IKT.

Sledi analiza odgovorov na vprašanja, s katerimi sem želela izvedeti, kaj o sodelovanju z zasebnim sektorjem v prihodnje menijo tisti, ki o tem odločajo, torej lokalne skupnosti, ravnatelji šol in ministrstvo.

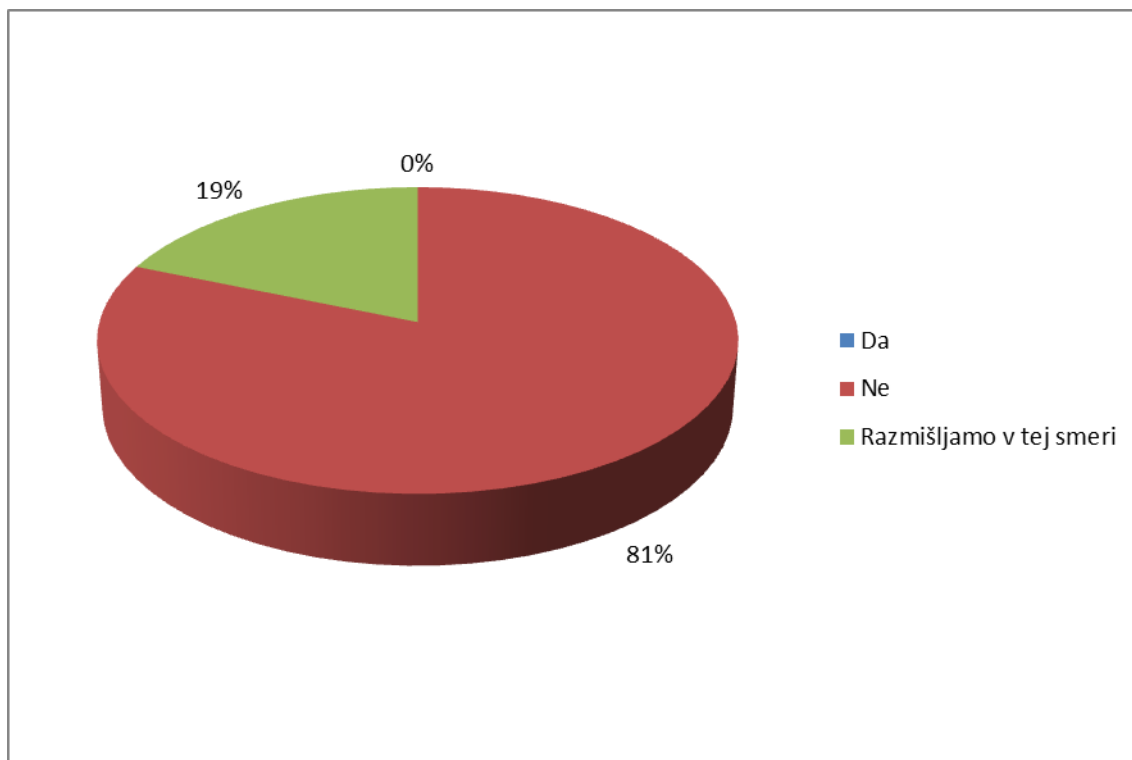
Na vprašanje ali v prihodnje razmišljajo o izgradnji, obnovi, vzdrževanju in upravljanju katerega od VIZ objektov po modelu JZP je 13 od 16 županov, kar je 81,25 % v raziskavi sodelujočih občin, odgovorilo, da ne. 3 od 16 županov, kar je 18,75 % sodelujočih občin, je odgovorilo, da razmišljajo v tej smeri. Noben župan ni odgovoril, da že načrtuje izgradnjo ali obnovo VIZ objekta po modelu JZP.

Tabela 6.5: Ali župani v prihodnje načrtujejo izgradnjo ali obnovo katerega izmed VIZ objektov po modelu JZP

	Da	Ne	Razmišljamo v tej smeri	Skupaj
Število občin	0	13	3	16
Odstotek občin	0,00%	81,25%	18,75%	100,00%

Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.4: Ali občine v prihodnje razmišljajo o izgradnji, obnovi, vzdrževanju in upravljanju katerega od VIZ objektov po modelu JZP



Vir: lastna raziskava (2016).

Župani so do modelov javno-zasebnih partnerstev trenutno še zelo skeptični in v njih ne vidijo pravega potenciala. Direktor direktorata za investicije je v intervjuju izpostavil, da bo ministrstvo, glede na pomanjkanje sredstev za investicije v integralnem proračunu Slovenije, iskalo alternativne vire financiranja. Ti začetni poizkusi javno-zasebnih partnerstev na področju izgradnje vzgojno-izobraževalnih objektov pa bodo lahko služili kot izhodišče.

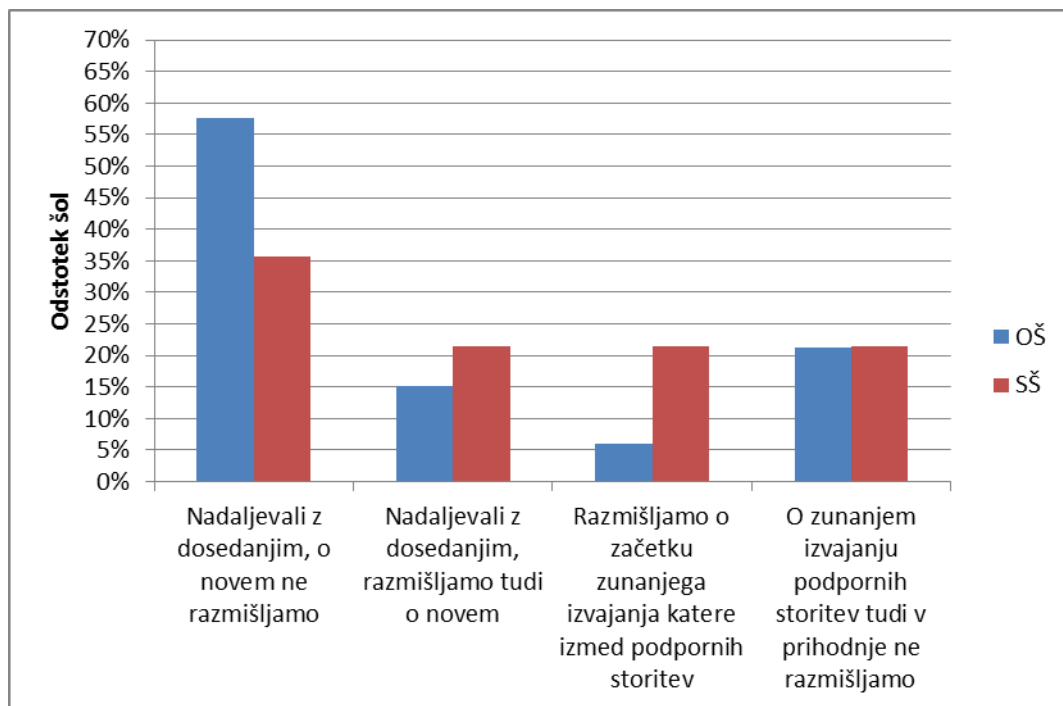
Na vprašanje, kako o izvajanju podpornih storitev razmišljajo v prihodnje, je 24 od 47 ravnateljev, kar predstavlja 51,06 % sodelujočih šol, odgovorilo, da bodo nadaljevali z zunanjim izvajanjem storitev, ki jih že sedaj zagotavljajo na takšen način, o oddaji še katere druge podporne storitve v zunanje izvajanje pa za zdaj ne razmišljajo. 8 od 47 ravnateljev, kar predstavlja 17,02 % sodelujočih šol, je odgovorilo, da bodo nadaljevali z zunanjim izvajanjem storitev, hkrati pa razmišljajo še o oddaji katere druge podporne storitve v zunanje izvajanje. 5 ravnateljev, kar predstavlja 10,64 % sodelujočih šol, je odgovorilo, da razmišljajo o začetku zunanjega izvajanja katere izmed podpornih storitev. 10 ravnateljev, kar predstavlja 21,28 %, je odgovorilo, da o zunanjem izvajanju podpornih storitev tudi v prihodnje ne razmišlja. 27,66 % ravnateljev torej razmišlja, da bi v prihodnje oddali še katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje.

Tabela 6.6: Kako ravnatelji šol razmišljajo o zunanjem izvajanju storitev v prihodnje

		Nadaljevali z dosedanjim, o novem ne razmišljamo	Nadaljevali z dosedanjim, razmišljamo tudi o novem	Razmišljamo o začetku zun. izvajanja katere izmed podpornih storitev	O zunanjem izvajanju podpornih storitev tudi v prihodnje ne razmišljamo	Skupaj
OŠ	število	19	5	2	7	33
	% OŠ	57,58%	15,15%	6,06%	21,21%	100,00%
	% znotraj vseh šol	40,43%	10,64%	4,26%	14,89%	70,21%
	% znotraj odgovora	79,17%	62,50%	40,00%	70,00%	70,21%
SŠ	število	5	3	3	3	14
	% SŠ	35,71%	21,43%	21,43%	21,43%	100,00%
	% znotraj vseh šol	10,64%	6,38%	6,38%	6,38%	29,79%
	% znotraj odgovora	20,83%	37,50%	60,00%	30,00%	29,79%
Skupaj	število	24	8	5	10	47
	% znotraj vseh šol	51,06%	17,02%	10,64%	21,28%	100,00%
	% znotraj odgovora	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

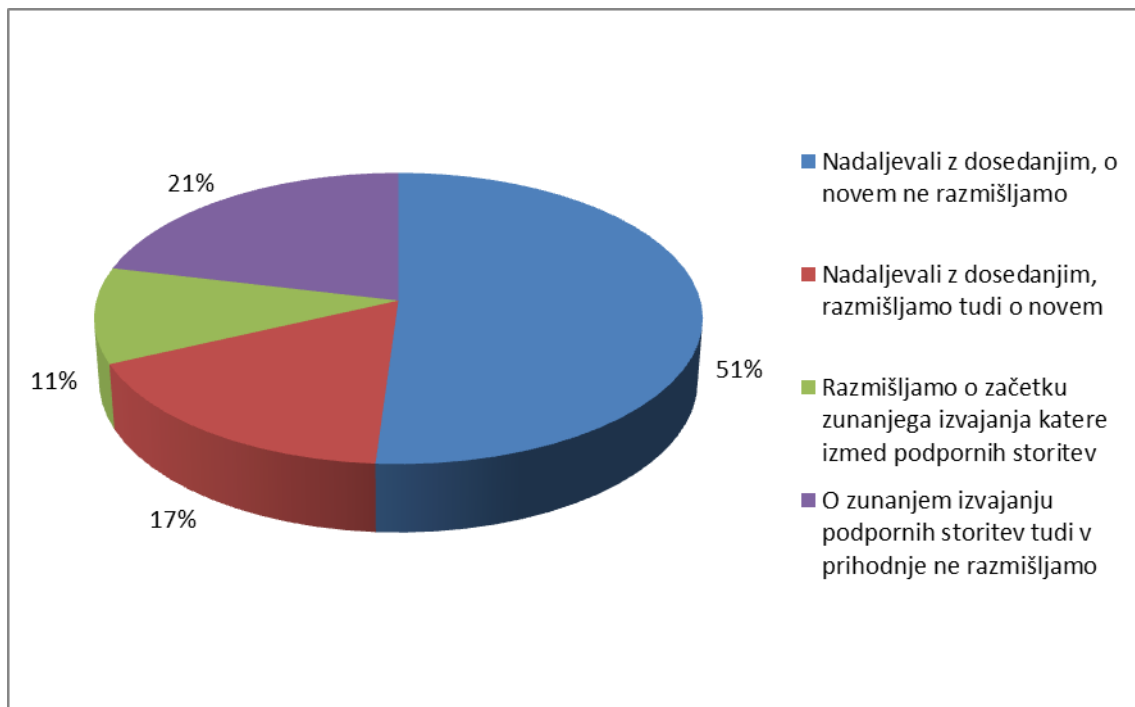
Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.5: Odstotek odgovorov o zunanjem izvajanju storitev v prihodnje



Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.6: Delež odgovorov o zunanjem izvajanju podpornih storitev v prihodnje



Vir: lastna raziskava (2016).

Lahko rečemo, da so tisti, ki na javni strani odločajo o sodelovanju z zasebnim sektorjem na področju financiranja, izgradnje ali obnove, vzdrževanja in upravljanja z VIZ objekti, za zdaj še precej zadržani do tega. O tovrstnem načinu izgradnje ali obnove kakšnega izmed VIZ objektov v občini za zdaj razmišlja le 18,75 % v raziskavi sodelujočih občin. To je lahko posledica nepoznavanja in kompleksnosti JZP. Medtem ko je pripravljenost ravnateljev za zunanje izvajanje podpornih storitev v šolah večja, o oddajanju (še) katere izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje razmišlja 27,66 % ravnateljev, kar pa še ne pomeni, da bo do realizacije tudi dejansko prišlo. K temu prispeva najverjetneje tudi dejstvo, da gre za časovno krajše dogovore, ki jih lahko v primeru neizpolnjevanja pričakovanj hitreje, lažje in brez velikih stroškov prekinejo.

Na vrsti je analiza odgovorov na vprašanja, s katerimi sem želela preveriti, kje so glavne ovire in kje glavne prednosti za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju financiranja, gradnje ali obnove, vzdrževanja in upravljanja VIZ objektov po modelu JZP.

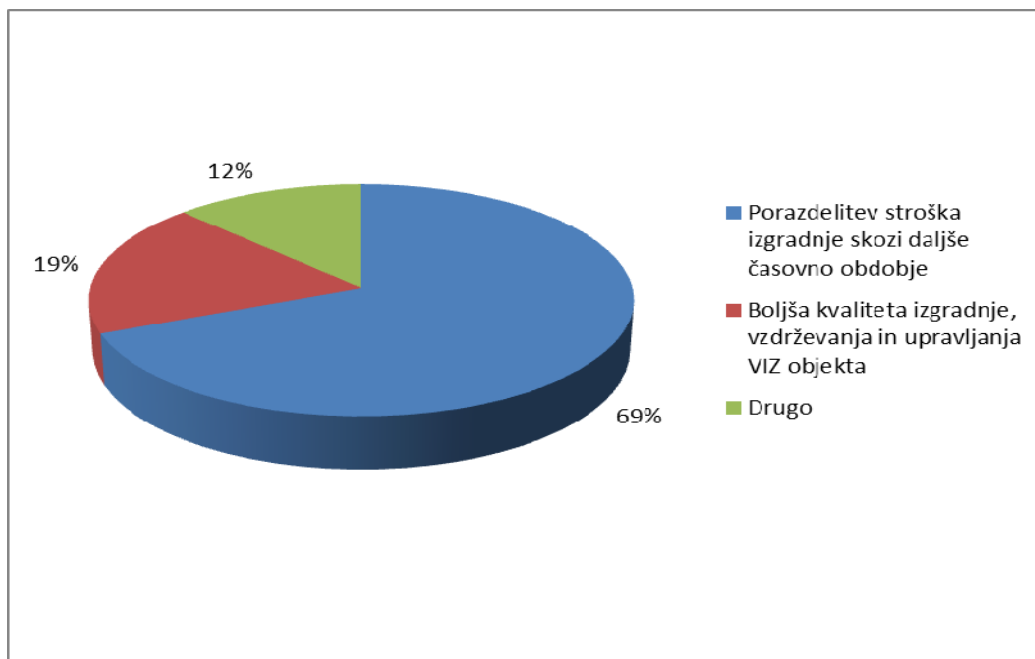
Na vprašanje, kje vidijo glavno prednost uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov, je 11 od 16 županov občin, kar je 68,75 % v raziskavi sodelujočih občin, odgovorilo, da v porazdelitvi stroška izgradnje skozi daljše časovno obdobje. 3 od 16 županov občin, kar je 18,75 % občin, so se odločili za odgovor, da JZP omogoča boljšo kvaliteto izgradnje, vzdrževanja in upravljanja VIZ objekta. 2 od 16 županov občin sta se odločila za odgovor drugo in pojasnila, da prednosti uporabe JZP za financiranje, izgradnjo ali obnovo VIZ objektov ne vidita.

Tabela 6.7: Glavne prednosti uporabe JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov po menju županov

	Porazdelitev stroška izgradnje skozi daljše časovno obdobje	Boljša kvaliteta izgradnje, vzdrževanja in upravljanja VIZ objekta	Drugo	Skupaj
Število občin	11	3	2	16
Odstotek občin	68,75%	18,75%	12,50%	100,00%

Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.7: Odstotek občin, ki je izbralo določeno prednost uporabe JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov



Vir: lastna raziskava (2016).

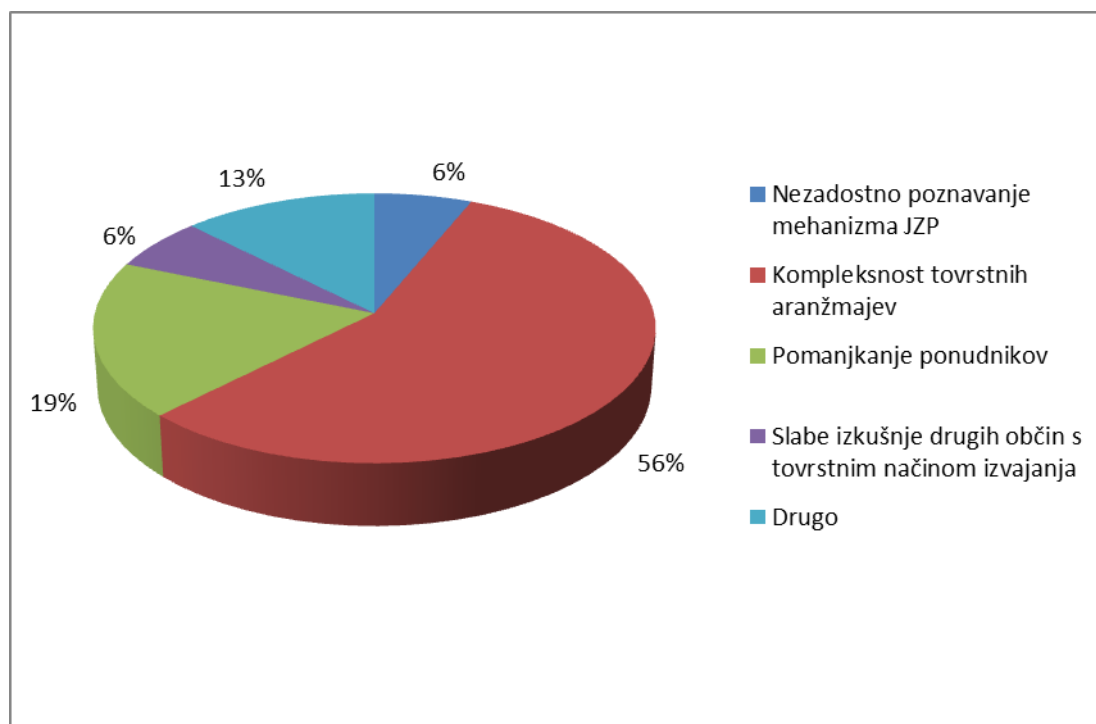
Na vprašanje, kje vidijo glavno oviro oziroma slabost uporabe JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov, je 9 od 16 županov občin, kar je 56,25 % v raziskavi sodelujočih občin, odgovorilo, da v kompleksnosti tovrstnih aranžmajev. 3 župani občin, kar je 18,75 %, so odgovorili, da v pomanjkanju ponudnikov. 2 občini, kar je 12,59 %, sta se odločili za odgovor drugo in pojasnili, da ovire vidita tako v nezadostnem poznavanju mehanizma JZP, v kompleksnosti tovrstnih aranžmajev in slabih izkušnjah drugih občin. En župan se je odločil za odgovor, da ovire vidi v nezadostnem poznavanju mehanizma JZP, en pa za odgovor, da v slabih izkušnjah drugih občin s tovrstnim načinom izvajanja. Vsi ti dejavniki so močna ovira za razvoj javno-zasebnih partnerstev v občinah.

Tabela 6.8: Največje ovire oz. slabosti uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov po menju županov

	Nezadostno poznavanje mehanizma JZP	Kompleksnost tovrstnih aranžmajev	Pomanjkanje ponudnikov	Slabe izkušnje drugih občin s tovrstnim načinom izvajanja	Drugo	Skupaj
Število občin	1	9	3	1	2	16
Odstotek občin	6,25%	56,25%	18,75%	6,25%	12,50%	100,00%

Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.8: Odstotek občin, ki je izbralo določeno oviro oz. slabost uporabe modela JZP za izgradnjo oziroma obnovo VIZ objektov



Vir: lastna raziskava (2016).

Zaključim lahko, da občine prednost uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov vidijo v porazdelitvi stroška izgradnje skozi daljše časovno obdobje, slabosti pa predvsem v kompleksnosti tovrstnih aranžmajev. Za zagon tovrstnega partnerstva manjše občine najverjetneje nimajo dovolj kadrov, slabo poznavanje in slabe izkušnje drugih občin pa jih še odvrčajo od tega.

Na vrsti je analiza odgovorov na vprašanja, s katerimi sem želela preveriti, kje so oz. bi bili razlogi in kje ovire za sodelovanje VIZ ustanov in zasebnega sektorja na področju izvajanja podpornih storitev.

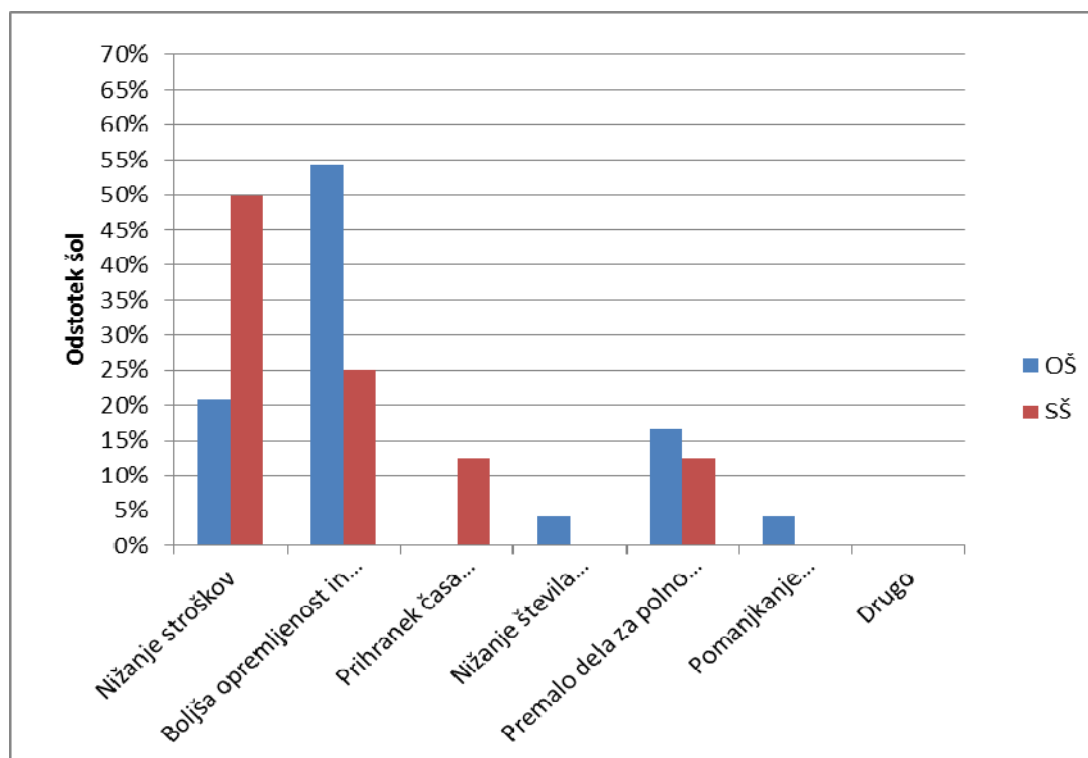
Na vprašanje, kateri je glavni razlog, da ste se odločili za zunanje izvajanje storitev, so odgovarjali le ravnatelji šol, kjer oddajajo vsaj eno podporno storitev v zunanje izvajanje. Ravnatelji šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, so odgovarjali na vprašanje, kaj bi bili razlogi, da bi se odločili za zunanje izvajanje in bodo analizirani v nadaljevanju. Šol, kjer oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje, je bilo 32, kar je 68,08 % vseh v raziskavi sodelujočih šol. Največ, 15 od 32 ravnateljev šol, kar je 46,88 % vseh v raziskavi sodelujočih šol, ki oddajajo vsaj eno od podpornih storitev v zunanje izvajanje, navaja kot glavni razlog za to odločitev boljšo opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev za opravljanje dela. Drugi najpogostejši razlog, zakaj so se šole odločile za zunanje izvajanje podpornih storitev, ki ga je izbralo 9 od 32 ravnateljev šol, kar je 28,13 % vseh sodelujočih šol, ki oddajajo vsaj eno od podpornih storitev v zunanje izvajanje, je nižanje stroškov. Tretji najpogostejši razlog, ki ga je izbralo 5 od 32 ravnateljev šol, kar je 15,63 % šol, ki oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje, je premalo dela za polno zaposlitev osebe. Odgovore prihranek časa vodstvu pri upravljanju, nižanje števila zaposlenih in pomanjkanje usposobljenega kadra je izbral po en ravnatelj šol, kar je 3,13 % šol.

Tabela 6.9: Glavni razlog za odločitev za zunanje izvajanje storitev

		Nižanje stroškov	Boljša opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev	Prihranek časa vodstvu pri upravljanju	Nižanje števila zaposlenih in omejitve pri zaposlovanju kadrov	Premalo dela za polno zaposlitev osebe	Pomanjkanje usposobljenega kadra	Drugo	Skupaj
OŠ	št.	5	13	0	1	4	1	0	24
	% OŠ	20,83%	54,17%	0,00%	4,17%	16,67%	4,17%	0,00%	100,00%
	% znotraj vseh šol	13,16%	34,21%	0,00%	2,63%	10,53%	2,63%	0,00%	63,16%
	% znotraj odg.	55,56%	86,67%	0,00%	100,00%	80,00%	100,00%	0,00%	75,00%
SŠ	št.	4	2	1	0	1	0	0	8
	% znotraj SŠ	50,00%	25,00%	12,50%	0,00%	12,50%	0,00%	0,00%	100,00%
	% znotraj vseh šol	44,44%	13,33%	100,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%	3,13%
	% znotraj odg.	10,53%	5,26%	2,63%	0,00%	2,63%	0,00%	0,00%	21,05%
Skupaj	št.	9	15	1	1	5	1	0	32
	% znotraj vseh šol	28,13%	46,88%	3,13%	3,13%	15,63%	3,13%	0,00%	100,00%
	% znotraj odg.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	78,13%

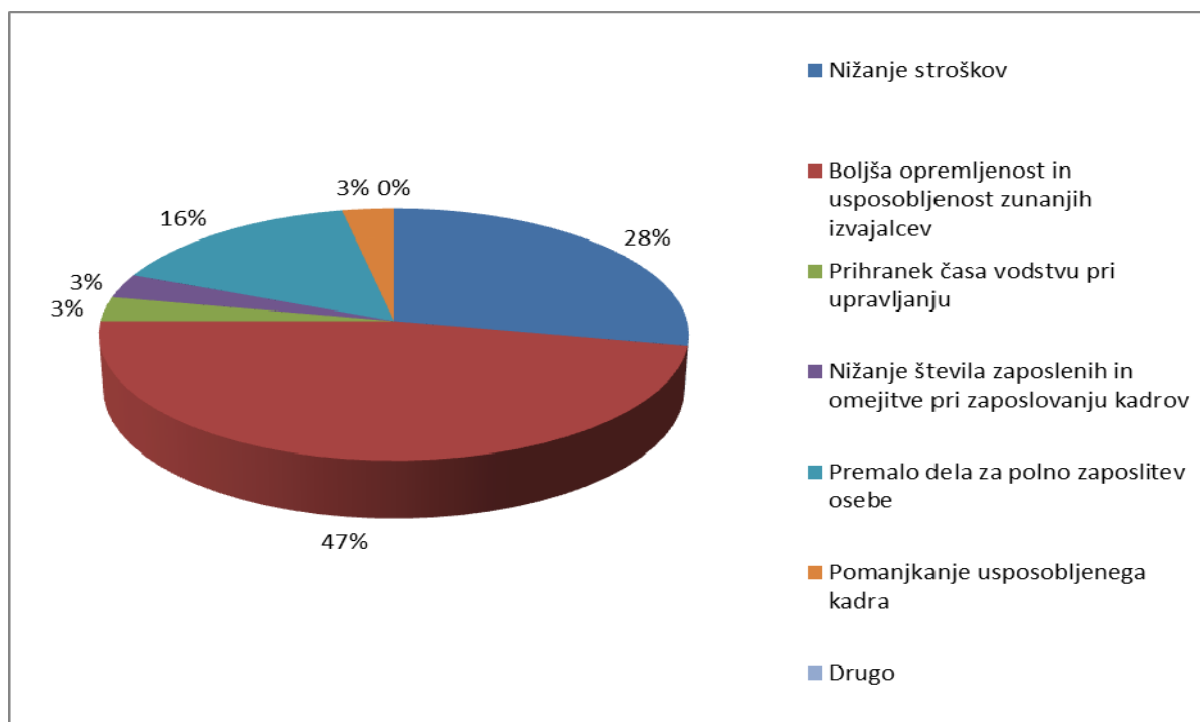
Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.9: Kakšen odstotek šol, kjer oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje, je navedlo posamezen razlog za odločitev za zunanje izvajanje storitev



Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.10: Delež izbranih razlogov za odločitev za zunanje izvajanje podpornih storitev



Vir: lastna raziskava (2016).

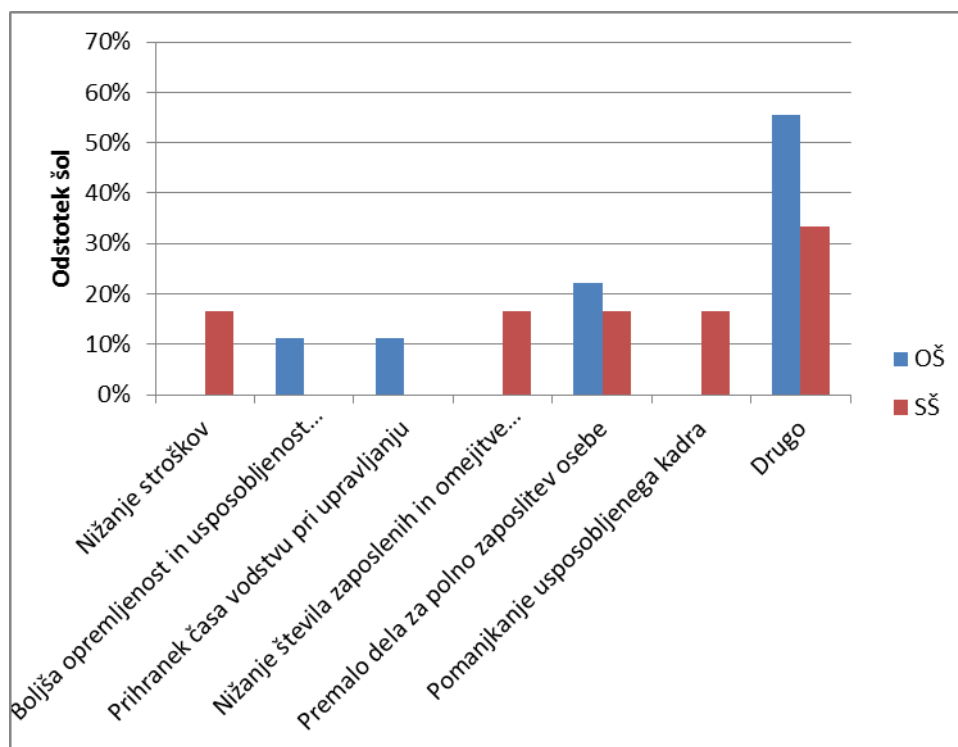
Na vprašanje, kaj bi bila po vašem glavna prednost zunanjega izvajanja podpornih storitev v šoli oz. kaj bi torej bil razlog, da bi se odločili za zunanje izvajanje, so odgovarjali le ravnatelji šol, kjer ne oddajajo nobene podporne storitve v zunanje izvajanje. Takih je bilo 9 osnovnih in 6 srednjih šol, skupaj 15 šol, kar je 29,41 % vseh v raziskavi sodelujočih šol. Največ, 7 od 15 ravnateljev, kar je 46,67 % v raziskavi sodelujočih šol, ki ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, je na to vprašanje izbralo odgovor drugo in pojasnilo, da ne vidi prednosti zunanjega izvajanja podpornih storitev. 3 od 15 ravnateljev šol, kar je 20,00 % šol, ki ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, so odgovorili, da bi bil glavni razlog, zaradi katerega bi se odločili za zunanje izvajanje storitev, premalo dela za polno zaposlitev osebe. Za odgovore nižanje stroškov, boljša opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev, prihranek časa vodstvu pri upravljanju, nižanje števila zaposlenih ter pomanjkanje usposobljenega kadra je izbral po en ravnatelj, kar je 6,67 % šol.

Tabela 6.10: Glavna prednost za odločitev za zunanje izvajanje storitev

		Nižanje stroškov	Boljša opremljenost in usposobljenost zun. izvajalcev	Prihranek časa vodstvu pri upravljanju	Nižanje št. zaposlenih in omejitve pri zaposlovanju	Premalo dela za polno zaposlitev osebe	Pomanjkanje usposobljenega kadra	Drugo	Skupaj
OŠ	št.	0	1	1	0	2	0	5	9
	% OŠ	0,00%	11,11%	11,11%	0,00%	22,22%	0,00%	55,56%	100,00%
	% znotraj vseh šol	0,00%	6,67%	6,67%	0,00%	13,33%	0,00%	33,33%	60,00%
	% znotraj odg.	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%	66,67%	0,00%	71,43%	60,00%
SŠ	št.	1	0	0	1	1	1	2	6
	% SŠ	16,67%	0,00%	0,00%	16,67%	16,67%	16,67%	33,33%	100,00%
	% znotraj vseh šol	6,67%	0,00%	0,00%	6,67%	6,67%	6,67%	13,33%	40,00%
	% znotraj odg.	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%	33,33%	100,00%	4,76%	40,00%
Skupaj	št.	1	1	1	1	3	1	7	15
	% znotraj vseh šol	6,67%	6,67%	6,67%	6,67%	20,00%	6,67%	46,67%	100,00%
	% znotraj odg.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	76,19%	100,00%

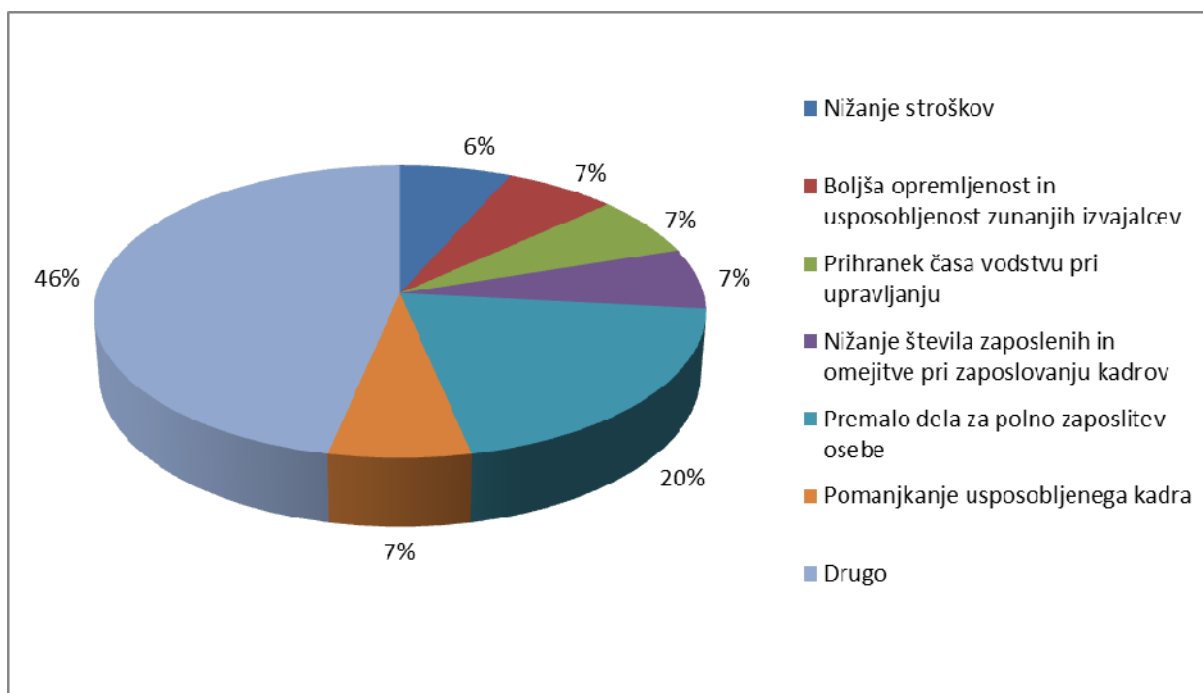
Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.11: Kakšen odstotek šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, je izbralo posamezno prednost zunanjega izvajanja storitev



Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.12: Delež izbranih prednosti, ki bi jih po mnenju šol, kjer še ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, slednje lahko imelo



Vir: lastna raziskava (2016).

Če torej pobližje pogledamo odgovore, na vprašanje, kje ravnatelji vidijo razloge, da so se oz. da bi se odločili za zunanje izvajanje podpornih storitev, ugotovimo, da tisti, ki že oddajajo katero izmed storitev, prednosti najpogosteje vidijo v boljši opremljenosti in usposobljenosti zunanjih izvajalcev in nižjih stroških. Medtem ko ravnatelji šol, kjer še ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, najpogosteje ne vidijo prednosti zunanjega izvajanja storitev.

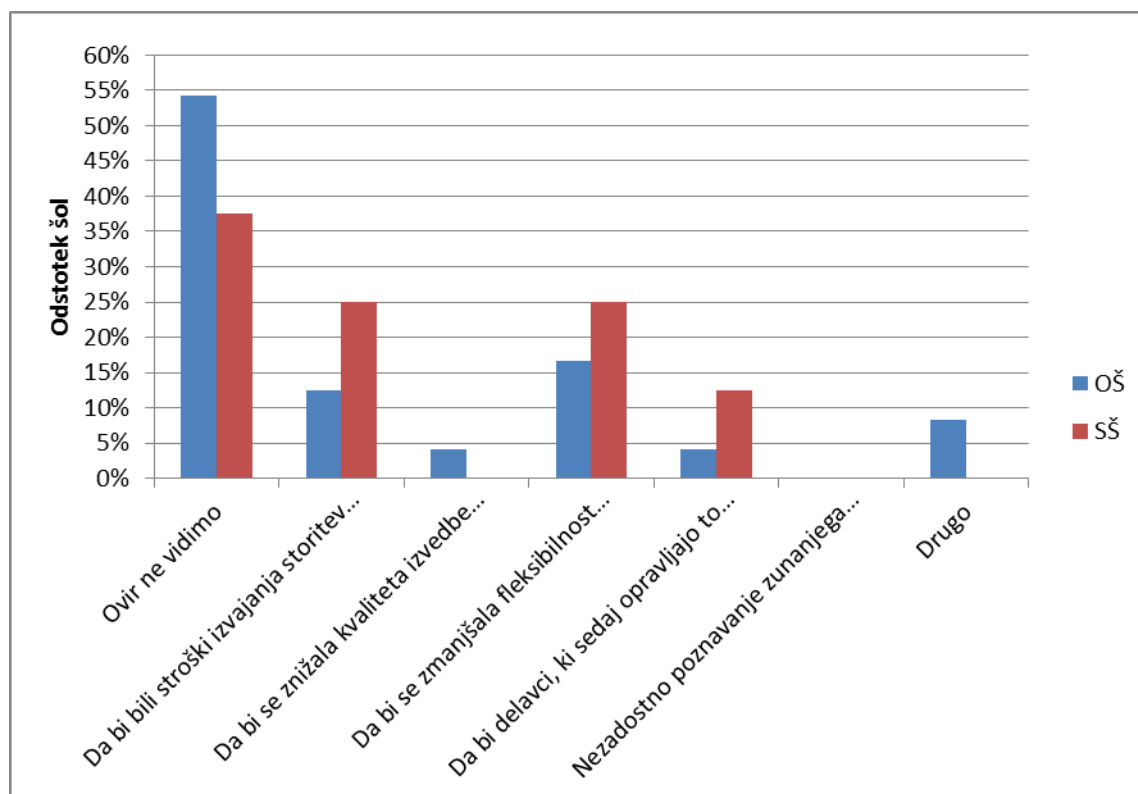
Na vprašanje, kje vidite največjo oviro za zunanje izvajanje podpornih storitev v šoli, je največ, 16 od 32 ravnateljev šol, kar je 50,00 % šol, ki že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, odgovorilo, da ovir ne vidijo. 6 od 32 ravnateljev šol, kar je 18,75 % v raziskavi sodelujočih šol, ki že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, je izbralo odgovor, da potencialno oviro vidijo v tem, da se lahko zmanjša fleksibilnost izvedbe storitve. 5 od 32 ravnateljev šol, kar je 15,63 % šol, ki že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, je izbralo odgovor da bi bili stroški višji. Za odgovora, da bi delavci izgubili delo in drugo, sta se odločila po 2 ravnatelja šol, kar je 6,25 % šol. Za odgovor, da bi se znižala kvaliteta se je odločil en ravnatelj, kar je 3,13 % šol.

Tabela 6.11: Ovire za zunanje izvajanje podpornih storitev v šolah kot jih vidijo ravnatelji šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje

		Ovir ne vidimo	Da bi bili stroški izvajanja storitev na koncu višji	Da bi se znižala kvaliteta izvedbe storitve	Da bi se zmanjšala fleksibilnost izvajanja storitve	Da bi delavci, ki sedaj opravljajo to storitev, izgubili delo	Nezadostno poznavanje zunanje izvajanja storitev	Drugo	Skupaj
OŠ	št.	13	3	1	4	1	0	2	24
	% OŠ	54,17%	12,50%	4,17%	16,67%	4,17%	0,00%	8,33%	100,00%
	% znotraj vseh šol	40,63%	9,38%	3,13%	12,50%	3,13%	0,00%	6,25%	75,00%
	% znotraj odg.	81,25%	60,00%	100,00%	66,67%	50,00%	0,00%	100,00%	75,00%
SŠ	št.	3	2	0	2	1	0	0	8
	% SŠ	37,50%	25,00%	0,00%	25,00%	12,50%	0,00%	0,00%	100,00%
	% znotraj vseh šol	9,38%	6,25%	0,00%	6,25%	3,13%	0,00%	0,00%	25,00%
	% znotraj odg.	18,75%	40,00%	0,00%	33,33%	50,00%	0,00%	0,00%	3,13%
Skupaj	št.	16	5	1	6	2	0	2	32
	% znotraj vseh šol	50,00%	15,63%	3,13%	18,75%	6,25%	0,00%	6,25%	100,00%
	% znotraj odg.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%	78,13%

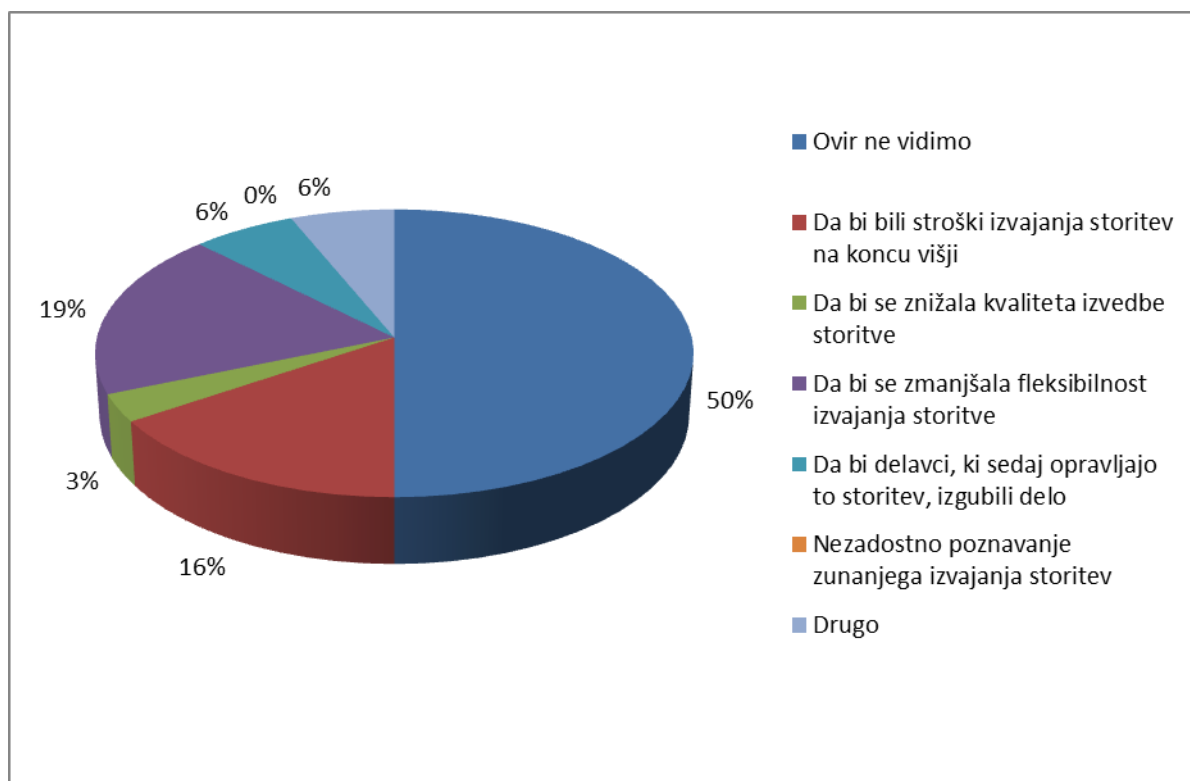
Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.13: Kakšen odstotek šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir



Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.14: Kakšen delež vseh šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir



Vir: lastna raziskava (2016).

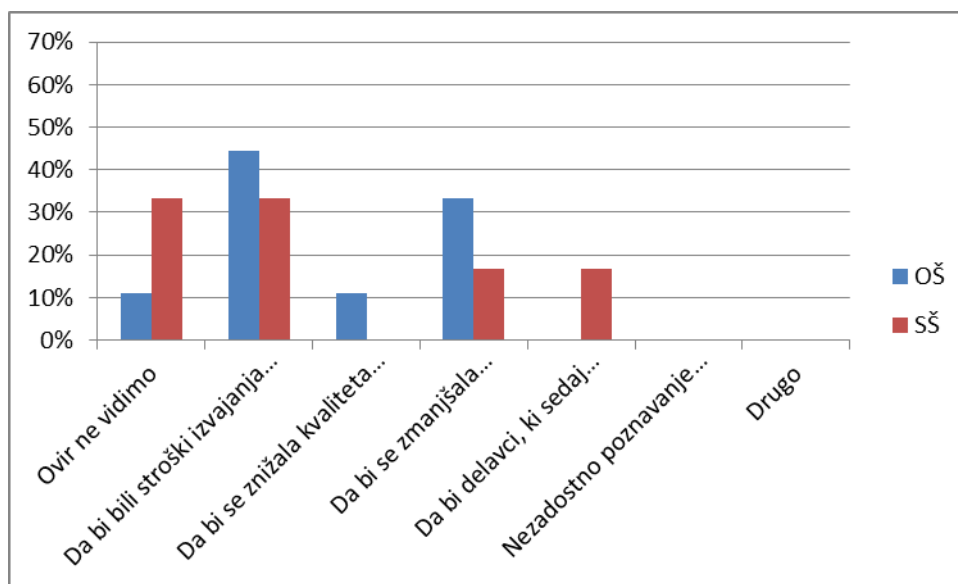
Če podrobno pogledamo, kje vidijo ovire ravnatelji tistih šol, ki ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, vidimo, da se jih je največ med njimi, 6 od 15, kar je 40,00 % tistih šol, ki ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, odločilo za odgovor, da oviro vidijo v tem, da bi bili stroški izvajanja storitve na koncu višji, zaradi izvajanja dodatnih storitev, ki ne bi bile opredeljene v pogodbi. 4 od 15 ravnateljev, kar je 26,67 % šol, ki ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, potencialno oviro vidijo v zmanjšani fleksibilnosti izvajanja storitve. Za odgovor ovir ne vidimo so se odločili 3 od 15 ravnateljev šol, kar je 20,00 % šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje. Za odgovora potencialno oviro vidimo v znižanju kvalitete izvajanja storitve in v tem, da bi delavci, ki sedaj opravljajo to storitev izgubili delo, se je odločil po en ravnatelj, kar je 6,67 % šol.

Tabela 6.12: Ovire za zunanje izvajanje podpornih storitev v šolah kot jih vidijo ravnatelji šol, kjer ne oddajajo nobene izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje

		Ovir ne vidimo	Da bi bili stroški izvajanja storitev na koncu višji	Da bi se znižala kvalitet a izvedbe storitve	Da bi se zmanjša la fleksibil nost izvajanj a storitve	Da bi delavci, ki sedaj opravlj ajo to storitev, izgubili delo	Nezadost no poznava nje zunanjeg a izvajanja storitev	Drugo	Skupaj
OŠ	št.	1	4	1	3	0	0	0	9
	% OŠ	11,11%	44,44%	11,11%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00 %
	% znotraj vseh šol	6,67%	26,67%	6,67%	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%	60,00%
	% znotraj odg.	33,33%	66,67%	100,00%	75,00%	0,00%	0,00%	0,00%	60,00%
SŠ	št.	2	2	0	1	1	0	0	6
	% SŠ	33,33%	33,33%	0,00%	16,67%	16,67%	0,00%	0,00%	100,00 %
	% znotraj vseh šol	13,33%	13,33%	0,00%	6,67%	6,67%	0,00%	0,00%	40,00%
	% znotraj odg.	66,67%	33,33%	0,00%	25,00%	100,00 %	0,00%	0,00%	6,67%
Skupaj	št.	3	6	1	4	1	0	0	15
	% znotraj vseh šol	20,00%	40,00%	6,67%	26,67%	6,67%	0,00%	0,00%	100,00 %
	% znotraj odg.	100,00 %	100,00%	100,00%	100,00%	100,00 %	0,00%	0,00%	66,67%

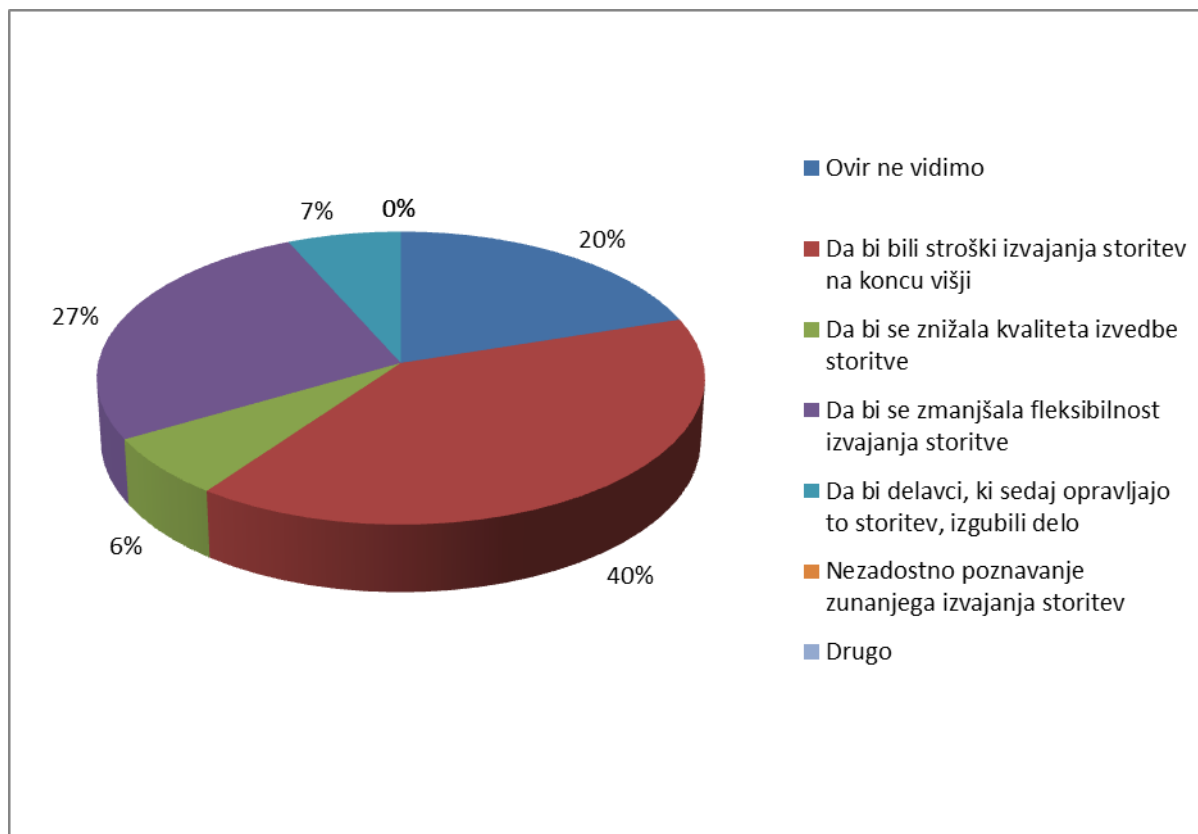
Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.15: Kakšen odstotek šol, kjer ne oddajajo nobene podporne storitve v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir



Vir: lastna raziskava (2016).

Slika 6.16: Kakšen delež šol, kjer ne oddajajo nobene podporne storitve v zunanje izvajanje, se je odločilo za katero izmed ovir



Vir: lastna raziskava (2016).

Zaključim lahko, da razloge za odločitev oziroma prednosti in ovire zunanjega izvajanja storitev ravnatelj šol, ki oddajajo vsaj eno storitev v zunanje izvajanje, vidijo drugače kot ravnatelj šol, ki ne oddajajo nobene storitve.

Najpogostejši razlogi za odločitev za zunanje izvajanje podpornih storitev v šoli, po mnenju ravnateljev šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje so:

1. Boljša opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev.
2. Nižji stroški izvajanja storitve.
3. Premalo dela za polno zaposlitev osebe.

Medtem ko prednosti zunanjega izvajanja ravnatelj šol, kjer ne oddajajo nobene podporne storitve v zunanje izvajanje, najpogosteje ne vidijo, če pa bi se že odločili za zunanje izvajanje, bi bil najpogostejši razlog za to premalo dela za polno zaposlitev osebe.

Prve tri najpogostejše ovire oziroma slabosti zunanjega izvajanja po mnenju ravnateljev šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, so:

1. Ovir ne vidimo.
2. Da bi se zmanjšala fleksibilnost izvajanja storitve.
3. Da bi bili stroški izvajanja storitev na koncu višji.

Prve tri najpogostejše ovire oziroma slabosti zunanjega izvajanja po mnenju ravnateljev šol, kjer ne oddajajo nobene izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, so:

1. Da bi bili stroški izvajanja storitev na koncu višji.
2. Da bi se zmanjšala fleksibilnost izvajanja storitve.
3. Ovir ne vidimo.

7 ZAKLJUČEK

V nalogi sem si zastavila vprašanja, s katerimi sem želela preveriti sodelovanje vzgojno-izobraževalnega sektorja z zasebnim sektorjem na področju izvajanja podpornih storitev in financiranja, gradnje ter vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov. V teoretičnem delu sem predstavila različne oblike javnega in zasebnega sodelovanja, podrobneje tiste, ki so uporabne na področju vzgoje in izobraževanja. V okviru naloge sem opravila tudi empirično raziskavo. Ker je v Sloveniji odločanje o sodelovanju javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja razpršeno med ravnatelje šol, lokalne skupnosti in državo, sem v raziskavo vključila vse omenjene deležnike. Izdelala sem dva vprašalnika, enega za ravnatelje osnovnih in srednjih šol osrednje slovenske regije, ki ga je rešilo 49 od 129 ravnateljev, kar predstavlja 38,28% odzivnost, in drugega za župane občin osrednjeslovenske regije, ki ga je rešilo 16 od 26 županov, kar predstavlja 61,53% odzivnost. Z direktorjem direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport pa sem opravila intervju.

Z zbranimi podatki sem odgovorila na vsa v začetku zastavljena raziskovalna vprašanja. Najprej sem želela preveriti, ali je sodelovanja med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in zasebnim sektorjem na področju financiranja, gradnje in vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov v zadnjem obdobju več. Raziskava je zaradi majhne pojavnosti VIZ objektov, zgrajenih po modelu JZP in omejitev raziskave, sodelovalo je 7,55 % slovenskih občin, zaznala le en primer. Nekaj sem jih zasledila v raziskovanju področja v teoretičnem delu magistrske naloge, ter jih tam opisala, nekatere pa je na kratko predstavil direktor direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport.

Nato sem preverila, ali je sodelovanja med vzgojno-izobraževalnimi ustanovami in zasebnim sektorjem na področju izvajanja podpornih storitev v šoli v zadnjem obdobju več. Ugotovila sem, da 69,09 % v raziskavi sodelujočih šol, oddaja vsaj eno izmed podpornih storitev, ki so v šoli potrebne vsaj nekaj dni v tednu. Največ šol, tako je odgovorilo 17 od 47 ravnateljev šol, kar je 36,17 % vseh v raziskavi sodelujočih šol, v zunanje izvajanje oddaja eno storitev. Osnovne šole najpogosteje v zunanje izvajanje oddajajo prevoz učencev, tako je odgovorilo 13 od 33 osnovnošolskih ravnateljev, kar je 39,39 % osnovnih šol, ki so sodelovale v raziskavi. Srednje šole najpogosteje v zunanje izvajanje oddajajo čiščenje, tako so odgovorili 4 od 14 srednješolskih ravnateljev, kar je 28,57 % srednjih šol, ki so sodelovale v raziskavi.

Sledijo storitve varovanje objekta, računovodske in knjigovodske storitve ter vzdrževanje informacijsko-komunikacijske tehnologije. Najmanj šol v zunanje izvajanje oddaja storitvi priprava hrane, 4,26 %, in vzdrževanje zgradbe, 2,13 %. Ti dve storitvi se oddajata v zunanje izvajanje šele v zadnjem obdobju.

Ugotovila sem, da se število storitev, oddanih v zunanje izvajanje, iz leta v leto povečuje in da nobena šola, ki je sodelovala v raziskavi, do sedaj ni prekinila zunanjega izvajanja storitev. Večje je tudi skupno število storitev, oddanih v zunanje izvajanje, od vključno leta 2008 naprej v primerjavi s številom storitev, oddanih v zunanje izvajanje, v predhodnem obdobju.

Hipotezo, da se v obdobju zadnjih let povečuje sodelovanje vzgojno-izobraževalnega sektorja z zasebnim sektorjem na področju izvajanja podpornih storitev in financiranja, gradnje, upravljanja ter vzdrževanja vzgojno-izobraževalnih objektov, lahko potrdimo.

Dva pomembna mejnika v zadnjem časovnem obdobju predstavljata leti 2008, ko se je začela gospodarska kriza, in 2011, ko so se začeli večji rezi v sredstva na področju vzgoje in izobraževanja ter investicije na tem področju. Iz rezultatov ankete, kjer tako po letu 2008, kot še naprej po letu 2011, število storitev oddanih v zunanje izvajanje narašča, bi lahko sklepali da so bili gospodarska kriza in varčevalni ukrepi povod za iskanje drugačnih rešitev in racionalizacije, ki so jo nekateri deležniki videli v oddajanju storitev v zunanje izvajanje. V smeri racionalizacije delovanja vzgojno-izobraževalnih institucij je pričakovati, da se bo število storitev, oddanih v zunanje izvajanje, še povečalo, možna pa je tudi pot v smeri skupnega izvajanja storitev, ki bi jih skupaj izvajalo več povezanih šol. Povečanje števila storitev oddanih v zunanje izvajanje ter povezovanje šol za skupno izvajanje storitve nakazujejo tudi trendi v tujini. Nezanemarljiv razlog je tudi boljša opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev, saj le-to prihrani čas in investicije pri nabavi opreme za opravljanje storitve, ki bi jih drugače nosili investitorji (šole, občine, država). K razlogom pa lahko prištejemo tudi, da za določene storitve, ki jih je možno oddati v zunanje izvajanje, do pred kratkim še ni bilo zasebnih ponudnikov.

Eden od razlogov za začetek uporabe JZP za gradnjo, vzdrževanje, upravljanje VIZ objektov pa verjetno ni le v krčenju sredstev občin za investicije, na kar so že omenjeni zakoni tudi vplivali, ampak tudi to, da pred letom 2007 še nismo imeli zakona, ki bi urejal področje javno-zasebnih partnerstev.

Nato sem preverila, kaj o sodelovanju z zasebnim sektorjem v prihodnje menijo tisti, ki o tem odločajo, torej ravnatelji šol, lokalna skupnost in ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Na vprašanje, ali v prihodnje razmišljajo o izgradnji, obnovi, vzdrževanju in upravljanju katerega od vzgojno-izobraževalnih objektov po modelu javno-zasebnega partnerstva, je 81,25 % občin izbralo odgovor ne, nobena občina se ni odločila za odgovor da, 18,75 % občin pa je izbralo odgovor, da razmišljajo v tej smeri. Direktor direktorata za investicije na ministrstvu pa meni, da so vse možnosti za sodelovanje z zasebnim sektorjem pri financiranju, izgradnji, obnovi, vzdrževanju in upravljanju vzgojno-izobraževalnih objektov po modelu javno-zasebnega partnerstva v prihodnje odprte, še posebej če bo sprejeto širše družbeno soglasje o tem in bodo investitorji pripravljeni za vlaganje v tovrstne projekte.

Na vprašanje, kako o izvajanju podpornih storitev razmišljajo v prihodnje, je največ ravnateljev šol, kar 51,06 %, odgovorilo, da bodo nadaljevali z zunanjim izvajanjem storitev, ki jih že sedaj zagotavljajo na takšen način, o oddaji še katere druge podporne storitve v zunanje izvajanje pa za zdaj ne razmišljajo. 17,02 % ravnateljev v raziskavi sodelujočih šol, je odgovorilo, da bodo nadaljevali z zunanjim izvajanjem storitev, ki jih že sedaj zagotavljajo na takšen način in da razmišljajo o oddaji še katere druge podporne storitve v zunanje izvajanje. 21,28 % ravnateljev je odgovorilo, da o zunanjem izvajanju podpornih storitev tudi v prihodnje ne razmišlja. 10,64 % ravnateljev pa je odgovorilo, da razmišljajo o začetku zunanjega izvajanja katere izmed podpornih storitev. Torej 27,66 % ravnateljev razmišlja, da bi v prihodnje oddali še katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje.

Tisti, ki na javni strani odločajo o sodelovanju z zasebnim sektorjem na področju financiranja, izgradnje ali obnove, vzdrževanja in upravljanja z vzgojno-izobraževalnimi objekti, so za zdaj še precej zadržani do tega. To je najverjetneje posledica nepoznavanja in kompleksnosti javno-zasebnih partnerstev. Medtem ko so ravnatelji do zunanjega izvajanja podpornih storitev manj zadržani. K temu verjetno prispeva dejstvo, da gre pri oddajanju podpornih storitev v zunanje izvajanje za prenos zgolj posameznih storitev ali le dela storitev na zasebnega partnerja za krajše časovno obdobje, tovrstne dogovore pa je v primeru neizpolnjevanja pričakovanj veliko lažje in brez velikih stroškov prekiniti. Je pa pri tem potrebno poudariti, da šole še vedno večino storitev izvajajo same, za oddajanje pa se najpogosteje odločijo zaradi boljše opremljenosti in usposobljenosti zunanjih izvajalcev.

Sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem na področju financiranja, gradnje, obnove, upravljanja in vzdrževanja bo verjetno sčasoma več. Direktor direktorata za investicije je v

intervjuju tudi izpostavil, da bo ministrstvo, glede na pomanjkanje sredstev za investicije v integralnem proračunu Slovenije, iskalo alternativne vire financiranja. Ti začetni poizkusi javno-zasebnih partnerstev na področju izgradnje vzgojno-izobraževalnih objektov pa bodo lahko služili kot izhodišče.

Prav tako bo verjetno sledilo povečanje oddajanja podpornih storitev v šolah v zunanje izvajanje, razen če morda ne bo šlo v smeri povezovanja šol in skupnega izvajanja določenih podpornih storitev.

Nato sem preverila, kje so ovire za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju vzgoje in izobraževanja. Izkazalo se je, da župani občin, ki odločajo o gradnji in obnovi osnovnošolskih objektov, najpomembnejšo prednost uporabe modela JZP za izgradnjo ali obnovo VIZ objektov vidijo v porazdelitvi stroška izgradnje skozi daljše časovno obdobje, tako je odgovorilo kar 68,75 % županov občin, 3 od 16 županov, kar je 18,75 % sodelujočih občin, prednost uporabe javno-zasebnih partnerstev vidi v boljši kvaliteti izgradnje, vzdrževanja in upravljanja vzgojno-izobraževalnega objekta. Glavno slabost JZP največ županov, 9 od 16, kar je 56,25 % v raziskavi sodelujočih občin, vidi v kompleksnosti tovrstnih aranžmajev. Sledi mu odgovor pomanjkanje ponudnikov, za katerega so se odločili 3 od 16 županov, kar je 18,75 %. Nepriljubljenost investitorjev za tovrstne projekte je v intervjuju izpostavil tudi direktor direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport ter hkrati poudaril, da bi bilo potrebno tudi določeno širše družbeno soglasje o modelu javno-zasebnega partnerstva kot načinu financiranja infrastrukturnih projektov na področju vzgoje in izobraževanja.

Ravnatelj šol pa sem povprašala o ovirah za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju zunanjega izvajanja podpornih storitev v šoli. Izkazalo se je, da ravnatelji šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, ovire in prednosti vidijo drugače kot ravnatelji šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje.

Na vprašanje, kateri je glavni razlog, da ste se odločili za zunanje izvajanje storitev, je največ – 15 od 32 ravnateljev šol, kar je 46,88 % vseh v raziskavi sodelujočih šol, ki oddajajo vsaj eno od podpornih storitev v zunanje izvajanje, kot glavni razlog navedlo boljšo opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev za opravljanje storitve. Medtem ko je ta razlog izbral le 1 od 15 ravnateljev šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje. Drugi najpogostejši razlog, zakaj so se šole odločile za zunanje izvajanje podpornih storitev, ki ga je izbralo 9 od 32 ravnateljev šol, kar je 28,13 % vseh sodelujočih šol, ki oddajajo vsaj eno od

podpornih storitev v zunanje izvajanje, je nižanje stroškov. Medtem ko je ta razlog izbral zopet le 1 od 15 ravnateljev šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje. Najpogosteje so slednji, 7 od 15 ravnateljev, izbrali odgovor drugo in pojasnili, da prednosti zunanjega izvajanja podpornih storitev v šoli ne vidijo. Drugi najpogostejši razlog, izbrali so ga 3 od 15 ravnateljev, zakaj bi se šole, ki še ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, odločile za zunanje izvajanje storitev, je premalo dela za polno zaposlitev osebe.

Na vprašanje, kje vidite največjo oviro za zunanje izvajanje podpornih storitev v šoli, je največ – 16 od 32 ravnateljev šol, kar je 50,00 % ravnateljev šol, kjer že oddajajo katero izmed podpornih storitev v zunanje izvajanje, odgovorilo, da ovir za zunanje izvajanje podpornih storitev v šoli ne vidi. Medtem ko se za ta odgovor odločili le 3 izmed 15 ravnateljev šol, kjer ne oddajajo nobene storitve v zunanje izvajanje, kar je 20,00 %. Največ slednjih, 6 od 15, se je odločilo za odgovor, da potencialne ovire vidijo v tem, da bi bili stroški izvajanja storitev na koncu višji.

8 LITERATURA

- Agron, Joe. 2002. *Keeping it Close to Home: A Survey of Education-Related Outsourcing*. Dostopno prek: <http://www.mackinac.org/4145> (31. julij 2014).
- Berložnik, Jurij. 2010. Kako bodo zgradili prevaljski vrtec? *Večer* 66 (172): 22 (28. julij 2010).
- Berložnik, Jurij. 2011. Pogodba je podpisana, prevaljski otroci v novem vrtcu že čez eno leto. *Večer* 67 (34): 21 (11. februar 2011).
- Berložnik, Jurij. 2012. Vrtec bomo dokončali sami. *Večer* 68 (250): 20 (27. oktober 2012).
- Bohinc, Rado, Aleksij Mužina in Bojan Tičar. 2007. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) s pojasnili*. Ljubljana: Tiskarna Hren d.o.o.
- Brežnik, Robert, Branko Bele, Mojca Cek in Marijan Manoilov. 2011. *Unisvet - odprti kurikulum : anketno raziskovanje in analiza podatkov z excelovimi vrtilnimi tabelami*. Ljubljana : GZS, Center za poslovno usposabljanje.
- Brezovšček, Marjan, Kukovič Simona. 2015. *Evropska javna uprava*. Ljubljana: FDV.
- Celin, Mateja. 2013. Za dokončanje vrtca 20 ponudnikov a vsi predragi. *Delo* (8. januar 2013). Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/gradnja-prevaljskega-vrtca-se-je-ustavila.html> (31. julij 2015).
- European International Contractors. 2003. *White book on BOT/PPP*. Berlin: EIC.
- Evropska komisija. 2004. *Zelena knjiga o javno-zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah*, 30. april 2004 – COM (2004) 327 final. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/27/35025067.pdf> (31. julij 2014).
- Ferčič, Aleš. 2005a. Javno-zasebno partnerstvo: izhodišča za definicijo. *Pravna Praksa* 24 (29/30): 6–7. Ljubljana: GV založba.
- Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV založba.

- Greaver, Maurice F. 1999. *Strategic outsourcing: a structured approach to outsourcing decisions and initiatives*. New York: AMACOM: American Management Association.
- Hohman, James M. in Evan E. Fryzelka. 2014. *Michigan School Privatization Survey 2013*. Midland: Mackinac Center for Public Policy.
- Johnson, Mike. 1997. *Outsourcing in brief*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Jus, Miran. 2015. Ali je čas za javno-zasebno partnerstvo? *Delo* (12. februar 2015). Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/ali-je-cas-za-javno-zasebno-partnerstvo.html> (31.7.2015)
- Kavčič, Klemen. 2007. Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij. *Management* 2 (4): 303–318.
- Kavčič, Klemen in Andrej Bertoneclj. 2009. *Management zunanjega izvajanja dejavnosti*. Koper: Fakulteta za management.
- Kavčič, Klemen in Mitja I. Tavčar. 2008. Interesi in razmerja moči med udeleženci outsourcinga: študija primerov. *Organizacija: revija za management, informatiko in kadre* 41 (1): A1–A11.
- Kotnik, Mateja. 2009. Denar za obnovo šole bo dala zasebna družba. *Delo* 51 (5): 11 (8. januar 2009).
- Kovač, Matjaž. 2009. *Javna naročila in javno zasebno partnerstvo*. Ljubljana: Planet GV.
- Kovač, Polona. 2004. Novi javni management in slovenska uprava. *Upravna kultura, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 177-176*. Ljubljana: FDV.
- Kubr, Milan. 2002. *Management consulting: a guide to the profession*. Genova: International Labour Organization.
- LaFaive, Michael. 2007. *A School Privatization Primer for Michigan School Officials, Media and Residents*. Midland: Mackinac Center for Public Policy.

- Lafer, Gordon in Bob Bussel. 2004. *All Cost Considered: A Report on the Contracting Out of School Support Services in Oregon*. Salem: Oregon School Employees Association.
- --- 2008. *All Cost Considered: A new Analysis on the Contracting Out of School Support Services in Oregon*. Salem: Oregon School Employees Association.
- Mathis, William J. in Lorna Jimerson. 2008. *A Guide to Contracting Out School Support Services: Good for the School? Good for the community?* East Lansing: The Great Lakes Center for Education Research & Practice.
- Mesec, Blaž. 1998. *Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu*. Ljubljana : Visoka šola za socialno delo.
- Mrak, Mojimir, Maja Gazvoda in Maruša Mrak. 2005. *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU*. Ljubljana: Primath.
- Mužina, Aleksij, Božič Nina, Gregor Černelka, Darja Glavina, Katja Višnjevec, Marko Žvipelj, Samo Jereb, Vesna Kozlar, Neža Planinšič, Bojan Tičar, Petra Ferk, Boštjan Ferk in Boris Jagodič. 2008. *Javne službe in javno-zasebna partnerstva po novem*. Maribor: Forum Media.
- OECD Directorate for Science, Technology and Industry - Committee for Information, Computer and Communications Policy. 2005. Potential offshoring of ICT-intensive using occupations: Working Party on the Information Economy. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/34682317.pdf> (7. september 2014).
- Office of Audit General Nova Scotia. 2010. Education: Contract Management of Public-Private Partnership. *Report of the Auditor General*. Dostopno prek: <http://oag-nb.ca/index.php/publications?task=document.viewdoc&id=820>.
- Pecora, Albert J. 2012. *Outsourcing: A Descriptive Study of the Outsourcing of Non-Educational Services in Bergen and Passaic County Public Schools*. Dostopno prek:

<http://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2832&context=dissertations>
(31. julij 2014).

- Pfeifer, Žiga. 2011. *Vodenje projektov javno-zasebnih partnerstev*. Laško: Kabis.
- Pintar, Jernej. 2009. *Javno-zasebna partnerstva*. Nova Gorica: Educa, Melior.
- --- 2015. *Vpliv institucionalnega okolja na razširjenost Javno-zasebnih partnerstev*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Potočnik, Karin. 2009. Jeseni v obnovljeno osnovno šolo Koroški jeklarji Ravne. *Večer* 65 (5): 22 (8. januar 2009).
- Power, Mark John, Kevin C. Desouza in Carlo Bonifazi. 2006. *The outsourcing handbook : how to implement a successful outsourcing process*. London; Philadelphia: Kogan Page.
- Praprotnik, Ivan. 2009. Javorniška šola po novem receptu. *Delo* 51 (207): 8 (8. september 2009).
- Ramšak Pešec, Mojca. 2011. Javna uprava v znamenju varčevalnih ukrepov. HRM – Human Resource Management Magazine. Dostopno prek: http://www.hrm-revija.si/index.php?page=magazine&s=1&iid=107&a_id=2037 (14. marec 2016)
- Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: FDV
- Savas, Emanuel S. 2000. *Privatization and public-private partnerships*. New York; London: Chatham House.
- Služba vlade republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. 2011. *OECD ekonomski pregled za Slovenijo 2010, povzetek*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/svez.gov.si/pageuploads/docs/OECD/OECD_Ekonomski_pregled_povzetek_in_priporocila_SI.doc (18. februar 2011)
- Tratnik, Monika. 2002. *Osnove raziskovanja v managementu*. Koper: Visoka šola za management.
- Uršič, Bernarda. 2002. *Zunanje izvajanje dejavnosti – priložnost za mala podjetja*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

- Utt, Ronald D. 1999. *How Public–Private Partnerships Can Facilitate Public School Construciton*. Washington: The Heritage Foundation.
- Vesel, Tomaž. 2005. Nadzor in oblike javno-zasebnega partnerstva. *Uprava med politiko in stroko: XII. dnevi slovenske uprave, Portorož, 29. september – 1. oktober 2005*, 9. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vreš, Milena. 2014. Stopnjevanje svetovne krize in njen vpliv na javni sektor, slovensko gospodarstvo in novo razvojno obdobje. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-174-8/prispevki/017.pdf> (14. marec 2016)
- *Zakon o javno zasebnih partnerstvih (ZJZP)*. Ur. l. RS 127/2006 (7. december 2006).
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)* Ur. l. RS 16/07 - uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 - popr., 65/09 - popr., 20/11, 40/12 - ZUJF in 57/12 - ZPCP-2D (20. avgust 2012).
- *Zakon o osnovni šoli (ZOsn)*. Ur. l. RS 81/06 - uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF in 63/13
- Weaver Smith, Barbara in Lawrence L. Smith. 2012. *Let Them Learn: Outsourcing to Fund America's Classrooms*. Dostopno prek: <http://www.educationindustry.org/assets/documents/KnowledgeCenterDocs/2012%20let%20them%20learn%20%20outsourcing%20whitepaper.pdf> (31. julij 2014).
- Williamson, Oliver E. 1985. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press; London: Collier Macmillan.
- WTO. 2005. *Offshoring Services: Recent Developments and Prospect. World Trade Report 2005*. Dostopno prek: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr05-3c_e.pdf (7. september 2014).

PRILOGA A: Vprašalnik za župane občin

1. Vaša občina je:

- Mestna občina
- Podeželska občina

2. Ali je v vaši občini kateri izmed naštetih objektov ali delov objekta zgrajen po modelu javno-zasebnega partnerstva (JZP)?

- Vrtec
- Osnovna šola
- Srednja šola
- Del OŠ (npr. telovadnica, kotlovnica)
- Del SŠ (npr. telovadnica, kotlovnica)
- Noben

2.a Koliko objektov? (Odgovarjajo le tisti, ki so pri 2. vprašanju odgovorili da je v njihovi občini zgrajen kateri izmed VIZ objektov po modelu JZP.)

2.b Kdaj ste z gradnjo pričeli? (Odgovarjajo le tisti, ki so pri 2. vprašanju odgovorili da je v njihovi občini zgrajen kateri izmed VIZ objektov po modelu JZP.)

3. Ali razmišljate o tovrstnem načinu v prihodnosti?

- Da
- Ne
- Mogoče

4. Kaj so oziroma bi bile po vašem glavne prednosti JZP na področju šolstva?

- Porazdelitev stroška izgradnje skozi daljše časovno obdobje.
- Boljša kvaliteta izgradnje, vzdrževanja in upravljanja objekta.
- Drugo.

5. Kje vi vidite največje ovire za izvajanje JZP na področju šolstva?

- Ne zadostno poznavanje mehanizma javno-zasebnih partnerstev.
- Kompleksnost tovrstnih aranžmajev.
- Pomanjkanje ponudnikov.
- Drugo.

PRILOGA B: Vprašalnik za ravnatelje osnovnih in srednjih šol

1. Vaša ustanova je:

- OŠ
- Srednja šola

2. Ali ste oddajali oziroma še oddajate katero od podpornih storitev, ki so v šoli potrebne vsakodnevno, v zunanje izvajanje zasebnemu izvajalcu? Od katerega leta naprej? (Če storitev še vedno oddajate v zunanje izvajanje in tega ne nameravate tega spremeniti označite Z zunanjim izvajanjem storitve nadaljujemo tudi v prihodnje.)

- Čiščenje prostorov (Od ____ do ____)
- Priprava hrane (Od ____ do ____)
- Prevoz učencev (Od ____ do ____)
- Vzdrževanje zgradbe (Od ____ do ____)
- Računovodske in knjigovodske storitve (Od ____ do ____)
- Vzdrževanje IKT (Od ____ do ____)
- Varovanje objekta (Od ____ do ____)

- Drugo (Od ____ do ____)
- Vse storitve izvajamo znotraj šole (Od ____ do ____)

2.a Prekinili ste zunanje izvajanje storitve. Zakaj ste se tako odločili? (Izpolnijo samo tisti, ki so z zunanjim izvajanjem storitve prekinili.)

- Stroški izvajanja storitve se niso pomembno znižali.
- Poslabšala se je kvaliteta izvedbe storitve.
- Povečane potrebe so privedle do zadostne količine dela za zaposlitev cele notranje osebe.
- Drugo.

3.a Kateri je glavni razlog, da ste se odločili za zunanje izvajanje storitev? (Na to vprašanje odgovarjajo le tisti, ki so pri 2. vprašanju označili, da vsaj eno podporno storitev oddajajo v zunanje izvajanje.)

- Nižanje stroškov.
- Boljša opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev za opravljanje storitve.
- Prihranek časa vodstvu pri upravljanju (npr. zaposlitev in nadzor ustreznega osebja je sedaj delo zunanjega izvajalca).
- Nižanje števila zaposlenih in omejitve pri zaposlovanju kadrov (Zakon za uravnoteženje javnih financ).
- Premalo dela za polno zaposlitev osebe.
- Pomanjkanje usposobljenega kadra.
- Drugo.

3.b Kaj bi bila po vašem glavna prednost zunanjega izvajanja podpornih storitev v šoli? (Na to vprašanje odgovarjajo le tisti, ki so na 2. vprašanje odgovorili, da vse storitve opravljajo sami, znotraj šole.)

- Nižanje stroškov.
- Boljša opremljenost in usposobljenost zunanjih izvajalcev za opravljanje storitve.
- Prihranek časa vodstvu pri upravljanju (npr. zaposlitev in nadzor ustreznega osebja je sedaj delo zunanjega izvajalca).
- Nižanje števila zaposlenih in omejitve pri zaposlovanju kadrov (Zakon za uravnoteženje javnih financ).
- Premalo dela za polno zaposlitev osebe.
- Pomanjkanje usposobljenega kadra.
- Drugo.

4. Kje vidite največje ovire za zunanje izvajanje podpornih storitev v šoli? (Izpolnijo vsi.)

- Jih ne vidimo.
- Da bi bili stroški izvajanja storitve na koncu višji, zaradi izvajanja dodatnih storitev, ki ne bi bile opredeljene v pogodbi.
- Da bi se znižala kvaliteta izvedbe storitve.
- Da bi se zmanjšala fleksibilnost izvajanja storitve.
- Da bi delavci, ki opravljajo to storitev sedaj, izgubili zaposlitev.
- Ne zadostno poznavanje zunanjega izvajanja storitev.
- Drugo.

5. Kako o zunanjem izvajanju podpornih storitev razmišljate v prihodnje? (Izpolnijo vsi.)

- Nadaljevali bomo z zunanjim izvajanjem tistih storitev, ki jih že sedaj, o zunanjem izvajanju drugih podpornih storitev pa zazdaj še ne razmišljamo.

- Razmišljamo, da bi še katero podporno storitev, ki je do sedaj nismo, oddali v zunanje izvajanje.
- Razmišljamo o začetku izvajanja katere izmed podpornih storitev.
- O zunanjem izvajanju podpornih storitev tudi v prihodnje ne razmišljamo.

PRILOGA C: Intervju z direktorjem direktorata za investicije na ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport

1. V svetu se povečuje delež vzgojno-izobraževalnih objektov zgrajenih po modelu JZP. V Sloveniji sredstva za investicije, plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme ter investicijsko vzdrževanje nepremičnin za osnovne šole zagotavljajo lokalne skupnosti (82. člen ZOFVI). Ali ima ministrstvo možnost vpliva soodločanja na kakšen način se bo VIZ objekt gradil oziroma obnavljal ali je to v celoti prepuščeno lokalnim skupnostim? Če imate ali spodbujate določen način npr. JZP?

Lokalne skupnosti so tiste, ki odločajo, ministrstvo nima neposredne kontrole. Država se ne more vmešavati v pristojnosti lokalnih skupnosti, ki so avtonomne, na način da bi jim posredovala navodila »od zgoraj«.

2. Sredstva za investicije v poklicne, srednje tehniške in druge strokovne šole, gimnazije [...] se zagotavljajo iz državnega proračuna (81. člen ZOFVI). Ali na ministrstvu podpirate izgradnjo oziroma obnovo srednjih šol po modelu JZP?

Ministrstvo ima neposredno kontrolo nad izgradnjo oziroma obnovo srednjih šol, potrjuje letni delavni načrt posamezne šole in na ta način usmerja. Morebitni načrt obnove šole po modelu JZP bi moral biti usklajen med šolo in ministrstvom, šola bi zanj dobila soglasje preko potrditve letnega delavnega načrta med letom pa z dodatnim soglasjem. Na področju srednjih šol je že prisotno pogodbenišтво za energetska sanacijo zgradb in oblike javno zasebnega sodelovanja kot na primer ko zasebnik na objekt namesti sončne panele, del prihodkov od tega pa dobi tudi šola. Tudi evropska finančna perspektiva 2014-2020 spodbuja energetska sanacijo zgradb, kjer je predvidena najmanj 50 % udeležba zasebnika.

3. Ima ministrstvo v prihodnje kakšne načrte za spodbujanje tovrstnega načina izgradnje oziroma obnove VIZ objektov?

Načeloma so vse možnosti odprte, na naši spletni strani objavljamo različne pozive, vendar pogrešamo pripravljenost investorjev za tovrstne projekte.

4. Ali vodi ministrstvo kakšno evidenco JZP pri gradnji VIZ objektov ali je tovrstnih projektov še premalo?

Tovrstne evidence ni, saj je teh primerov zelo malo. Eni so uspešni, naj omenim vrtec Šoštanj, ki je zgrajen po sistemu javno-zasebnega partnerstva, zgradilo ga je podjetje Esotech d.d., iz Velenja, ki bo objekt 15 let tudi investicijsko vzdrževalo. Občina Šoštanj za to obdobje plačuje zasebnemu partnerju najemnino, nato postane lastnica vrtca. Imamo pa tudi manj uspešne projekte, kot je izgradnja vrtca v Dolu pri Ljubljani, kjer je investitor Energoplan d.d. v vmesnem času zašel v finančne težave in se je finančna konstrukcija zapletla ter se sedaj rešuje na sodišču.

5. Bi lahko tak način izgradnje postal pomemben način izgradnje in obnove šolskih objektov?

Potrebno bi bilo širše družbeno soglasje o modelu JZP kot o načinu financiranja infrastrukturnih projektov na področju VIZ. Glede na pomanjkanje sredstev za investicije v integralnem proračunu Slovenije, bo ministrstvo zagotovo iskalo alternativne vire financiranja.