

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

Maja Hostnik

**Povezovanje javnega in zasebnega sektorja – priložnost ali izziv?**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

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

Maja Hostnik

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Povezovanje javnega in zasebnega sektorja – priložnost ali izziv?**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

## **POVEZOVANJE JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA – PRILOŽNOST ALI IZZIV?**

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja spodbuja in kreira projekte, ki nudijo uporabnikom kvalitetne nadstandardne in edinstvene storitve ter dobrine. Projekti javno-zasebnega partnerstva prinašajo koristi obema stranema in morajo biti dobro načrtovani, saj v nasprotnem primeru pride do nepričakovanih presenečenj in dvigovanj stroškov izvedbe projekta, kar pa posledično draži storitve in dobrine, ki so namenjene končnim uporabnikom. Za uspešno in učinkovito izvajanje projektov morajo biti partnerstva vnaprej načrtovana in definirana z vsemi tveganji in slabostmi ter nastalimi produkti. V zadnjih letih se je v slovenskem prostoru povezovanje obeh sektorjev razvilo, vendar vpleteni akterji opozarjajo, da je slovenska zakonodaja na tem področju precej zapletena. Priznavajo tudi, da na tem področju še pridobivajo izkušnje. V nasprotnem primeru kar nekaj svetovnih in evropskih praks z daljšo tradicijo povezovanja kaže uspešnost izvedbe projektov na področju JZP (PPP).

Ključne besede: povezovanje JZP, kvalitetne javne storitve in dobrine, tveganja povezovanja javnega in zasebnega partnerstva, primeri tujih in domačih praks JZP

## **RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SECTOR – AN OPPORTUNITY OR CHALLENGE?**

Collaboration between the public and the private sector encourages and creates projects that offer quality first-rate and unique services and goods to the project users. Public-private projects have a beneficial effect on both sides; however, they must be well-planned so that there are no unsuspected surprises and project costs, which would consequently raise the price of services and goods intended for end-users. In order to execute the projects successfully and effectively, partnerships must be planned in advance and defined by assessing risks, determining the project's weaknesses, as well as inspecting the produced products. In recent years, collaboration between both sectors in Slovenia has grown and developed; however, the involved parties note that the Slovenian legislation regarding this area is considerably complicated. They also acknowledge that they are still acquiring experience in the field. In contrast, a number of global and European practices with a longer tradition of collaboration show that PPP projects can be successfully executed.

Key words: sector collaboration, PPP, quality public services and goods, risks of public-private partnership collaboration, examples of foreign and domestic PPP practices

## KAZALO VSEBINE

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>METODOLOŠKI DEL .....</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1      | Znanstvena utemeljenost raziskovanja .....                                 | 9         |
| 1.2      | Cilji in namen raziskave .....   | 10        |
| 1.3      | Hipoteze .....   | 10        |
| 1.4      | Raziskovalne metode .....  | 11        |
| <b>2</b> | <b>OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV IN ZAČETKI POVEZOVANJA .....</b>           | <b>12</b> |
| 2.1      | Definicija javno-zasebnega partnerstva .....                               | 12        |
| 2.2      | Vloga države .....   | 15        |
| 2.3      | Javni sektor .....   | 16        |
| 2.4      | Zasebni sektor .....   | 17        |
| 2.5      | Javno dobro in javnost .....   | 17        |
| 2.6      | Zgodovina in začetki povezovanja .....                                     | 18        |
| 2.7      | Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in njegove pristojnosti .....           | 19        |
| 2.7.1    | Pogodbeno partnerstvo .....  | 19        |
| 2.7.2    | Statusno partnerstvo .....   | 20        |
| 2.8      | Priporočila Evropske unije na področju javno-zasebnega partnerstva .....   | 23        |
| 2.9      | Reforma javnega sektorja .....   | 25        |
| <b>3</b> | <b>JAVNI MENEDŽERJI IN KADROVSKI RESURSI .....</b>                         | <b>25</b> |
| 3.1      | Organizacijska kultura in vrednote .....                                   | 26        |
| <b>4</b> | <b>ODNOSI IN RAZMERJA MED JAVNIM IN ZASEBNIM .....</b>                     | <b>27</b> |
| 4.1      | Partnerski odnos .....   | 28        |
| 4.2      | Strategije povezovanja .....   | 29        |
| 4.2.1    | Pogodba za opravljanje storitev ( <i>Service contract</i> ) .....          | 30        |
| 4.2.2    | Pogodba za vrednotenje in upravljanje ( <i>Management contract</i> ) ..... | 31        |
| 4.2.3    | Pogodba za najem oziroma leasing ( <i>Lease contract</i> ) .....           | 31        |
| 4.2.4    | Koncesijska pogodba ( <i>Concessions</i> ) .....                           | 32        |
| 4.2.5    | BOT oblika projektnega financiranja z izvedenkami .....                    | 32        |
| 4.2.6    | Privatizacija .....  | 37        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>5</b> | <b>PREDNOSTI IN SLABOSTI TER RAZLOGI ZA POVEZOVANJE.....</b>                | <b>37</b> |
| 5.1      | Slabosti povezovanja .....  | 37        |
| 5.1.1    | Bumerang učinek .....   | 39        |
| 5.2      | Prednosti povezovanja .....   | 40        |
| 5.3      | Širjenje konkurence .....   | 41        |
| 5.4      | Regulacija javno-zasebnih partnerstev .....                                 | 41        |
| 5.5      | Uspešna implementacija povezovanja .....                                    | 42        |
| 5.6      | Učinkovitost povezovanja .....  | 43        |
| 5.7      | Finančni in ekonomski učinki .....  | 44        |
| 5.8      | Tveganja .....  | 45        |
| 5.9      | Ključni akterji povezovanja javnega in zasebnega sektorja .....             | 47        |
| 5.10     | Posebnosti povezovanja javnega in zasebnega sektorja .....                  | 47        |
| <b>6</b> | <b>MEDNARODNE PRAKSE POVEZOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA .....</b>    | <b>49</b> |
| 6.1      | Velika Britanija .....  | 51        |
| 6.1.1    | Škotski vodni projekti .....  | 52        |
| 6.2      | Irska .....   | 53        |
| 6.2.1    | Ravnanje – čiščenje odpadnih voda v Dublinu .....                           | 54        |
| 6.3      | Francija .....  | 54        |
| 6.3.1    | Francija in Španija – Železniška povezava Perpignan – Figueras .....        | 55        |
| 6.4      | Danska .....  | 56        |
| 6.5      | Nemčija .....   | 56        |
| 6.5.1    | Berlin – Wasser .....   | 57        |
| 6.5.2    | Lokalno letališče Cassen – Calden .....                                     | 57        |
| 6.6      | Ostali primeri javno-zasebnega partnerstva v Evropi .....                   | 58        |
| 6.7      | Kanada .....  | 58        |
| 6.7.1    | Primeri povezovanja javnega in zasebnega sektorja v Kanadi .....            | 59        |
| 6.8      | New York .....  | 60        |
| 6.9      | Urbact - Jessica .....  | 61        |
| 6.10     | Vseevropsko javno-zasebno partnerstvi na področju raziskav in razvoja ..... | 62        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>7</b> | <b>ANALIZA PRIMEROV POVEZOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI .....</b>   | <b>64</b> |
| 7.1      | Ministrstvo za finance Republike Slovenije .....                                      | 65        |
| 7.2      | Vloga Računskega sodišča Republike Slovenije .....                                    | 66        |
| 7.3      | Različna videnja povezovanja javnega in zasebnega sektorja in preverjaje hipotez..... | 67        |
| 7.4      | Občina Piran – Akvarij in Ribiški trg .....   | 69        |
| 7.5      | Mestna občina Ljubljana – Športni park Stožice .....                                  | 69        |
| 7.6      | Mestna občina Ljubljana – Kozolec 2 .....   | 70        |
| 7.7      | Mestna občina Ljubljana – ROG .....   | 71        |
| 7.8      | Mestna občina Ljubljana – Šmartinka .....   | 71        |
| 7.9      | Mestna občina Velenje .....   | 72        |
| 7.10     | Občina Radovljica – Športni park in garažna hiša .....                                | 72        |
| 7.11     | Občina Postojna – Kras turizem .....  | 73        |
| 7.12     | Mestna občina Slovenj Gradec – Termalni center .....                                  | 73        |
| 7.13     | Občina Radlje ob Dravi – Mladinski hotel .....  | 74        |
| 7.14     | Občina Bovec – Projekt Žaršče .....   | 74        |
| 7.15     | Mestna občina Ptuj – Javna razsvetljava .....   | 75        |
| 7.16     | Občina Sevnica – Mladinski hotel .....  | 76        |
| 7.17     | Mestna občina Kranj – telovadnica Žabnica .....                                       | 77        |
| 7.18     | Mestna občina Novo mesto – nadgradnja Velodroma Češča vas .....                       | 78        |
| 7.19     | Občina Idrija – Dom upokojencev Idrija.....   | 78        |
| 7.20     | Občina Ravne na Koroškem .....  | 80        |
| 7.21     | Občina Benedikt .....   | 80        |
| 7.22     | Občina Vojnik .....   | 81        |
| 7.23     | Občina Log Dragomlje .....  | 82        |
| <b>8</b> | <b>DISKUSIJA .....</b>  | <b>82</b> |
| 8.1      | V igri le večji infrastrukturni projekti? .....                                       | 85        |
| 8.2      | Sceneriji povezovanja javnega in zasebnega sektorja .....                             | 85        |
| <b>9</b> | <b>ZAKLJUČENE UGOTOVITVE .....</b>  | <b>85</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>10 LITERATURA .....</b>  | <b>88</b> |
| PRILOGA A: Odgovori na vprašanja občin in mestnih občin v Sloveniji glede povezovanja javnega in zasebnega sektorja .....     | 95        |
| PRILOGA B: Odgovori na vprašanja Računskega sodišča Republike Slovenije glede povezovanja javnega in zasebnega sektorja ..... | 107       |



# 1 METODOLOŠKI DEL

## 1.1 Znanstvena utemeljenost raziskovanja

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja je bilo še pred nekaj leti razumljeno drugače, kot ga dojemamo danes, v času družbenih, političnih in ekonomskih sprememb. Od slovenskega sprejetja Zakona o javno-zasebnem partnerstvu pa povezovanje javnega in zasebnega postaja vsesplošen trend, še posebej v času gospodarske krize, ko gospodarstvo in javna uprava potrebujeta nove spodbude in dodatno oživitvev. Pri tem se vse bolj pojavlja vprašanje, kdo od njiju bolj potrebuje spodbude, gospodarstvo ali javna uprava (lokalne skupnosti), za nove investicije, saj so njihovi proračuni okrnjeni.

Kljub temu še vedno javno zasebno partnerstvo (angl. public-private partnership), (v nadaljevanju JZP), marsikdo od akterjev, vključenih v tovrstne procese in razmerja, razume napak in se iz tega razloga ne poslužujejo praks povezovanja obeh sektorjev. Za boljše razumevanje je potrebno najprej razumeti vlogo, pomen in interese obeh sektorjev, saj tako lahko spoznamo ali je povezovanje obeh sektorjev v določenih zakonskih omejitvah smiselno in racionalno ter kje obstajajo največje priložnosti in tveganja.

Poleg razumevanja obeh strani je potrebno razumeti tudi javno upravo in njene interese ter namere po povezovanju javnega in zasebnega. Spodbude s strani javne uprave in načrtovanje javnih politik s strani gospodarstva lahko spodbudijo k vse večjemu povezovanju in ustvarjanju novih politik tako na lokalni, kot tudi na nacionalni ravni, na različnih področjih: kulture, zdravstva, komunalne in gradnje infrastrukture ali celo pri ustanavljanju novih državnih družb ali agencij.

Magistrsko delo temelji na primerih oziroma možnostih rešitve povezovanja obeh sektorjev, in sicer na primeru povezovanja na lokalni in nacionalni ravni ter možnostih za ustanovitev novih povezanih družb. Pri raziskovanju teme sem se osredotočila na tri področja, in sicer na področje okoljevarstva, kulture in športa.

Skozi magistrsko delo bom tudi odgovorila na ključno vprašanje o pomenu JZP v času finančne in gospodarske recesije. Predpostavljam, da v kritičnem obdobju obstajajo za oba sektorja prednosti, saj se tveganja razpršijo in s tem posledično obe organizaciji v večji meri obstaneta in preživita, saj se medsebojno dopolnjujeta in ne izključujeta. Pri tem pridejo do izraza razmerja investorjev, lastnikov in davkoplačevalcev.

Pri raziskovanju obstoja organizacij v procesu JZP me bo zanimalo prilagajanje obeh organizacij, njihove fleksibilnosti, dinamičnosti in upravljanja z okoljem ter sledenju marketinškim in trženjskim trendom. Tudi spremembe in pričakovanja v zasebnem sektorju morajo biti na področju trženja in marketinga bolj prilagodljive, saj le na takšen način lahko skupaj z javnim sektorjem dosežeta zastavljene cilje.

## **1.2 Cilji in namen raziskave**

Z vključevanjem različnih akterjev in z analizo vsebine, tuje in domače literature ter hipotez, ki jih bom opredelila v nadaljevanju magistrskega dela, želim raziskati slovenski prostor in JZP v njem. Z odgovori na vprašanja v sklopu neposrednih intervjujev bom dobila konkretne odgovore na vsa dejstva, ki sem jih predvidevala v zastavljenih hipotezah. Pri tem se zavedam, da si enaka vprašanja zastavljajo tudi podjetja in organizacije, ki bi si želele stopiti v javno-zasebna razmerja.

Namen raziskave je pridobiti vpogled v dejansko – primerjalno stanje javno-zasebnega partnerstva v slovenskem prostoru od sprejetja zakona v letu 2007 do danes, na področju partnerskega sodelovanja in uspešnosti realiziranih praks.

Cilji raziskave:

1. Ugotoviti dejanske prednosti in slabosti JZP v praksi glede na predvidena in zapisana teoretična dejstva ter ugotoviti zanimanje za povezovanje javnega in zasebnega sektorja v trenutni družbeno-gospodarski situaciji gospodarske krize in recesije.
2. Ugotoviti število in vrste sklenjenih JZP na okoljevarstvenem, kulturnem in športnem področju.
3. Ugotoviti ali se zasebna podjetja v Sloveniji odločajo za povezovanje z javnim sektorjem in na kakšen način.

## **1.3 Hipoteze**

Glede na predmet raziskave in znanstveno utemeljenost raziskave ter problematiko razvoja dokaj znanega, a še ne povsem raziskanega področja povezovanja javnega in zasebnega sektorja, bom preverjala (sprejela ali ovrgla) naslednje hipoteze:

**H1 - Zanimanje za povezovanje javnega in zasebnega sektorja se v družbeno-ekonomski**

**situaciji gospodarske krize in recesije v Sloveniji ni povečalo, ker zasebni sektor ni prepoznal prednosti povezovanja.**

Prvo hipotezo bom preverjala skozi neposredne intervjuje s predstavniki lokalne skupnosti (občin in mestnih občin), na podlagi analize člankov, na podlagi podatkov Ministrstva za finance ter Računskega sodišča in na podlagi diskurzivne analize konkretnih primerov (slovenskih in tujih).

**H2 – Povezovanje javno zasebnega sektorja je v Sloveniji na področju športa (turistično rekreacijski športni centri) večje, kot pa na področju kulture in okoljevarstva.**

Hipotezo bom preverila na podlagi neposredno zbranih podatkov s strani lokalnih skupnosti (občin in mestnih občin), kjer se bodo skozi odgovore na vprašanja opredeli za katero vrsto in na katerem področju se je sklenilo partnerstvo.

**H3 – Zasebna podjetja se v Sloveniji težko odločijo za povezovanje z javnim sektorjem, ker javni sektor s svojimi programi in načrti ni dovolj fleksibilen in posledično pri projektnem vodenju nastajajo višji stroški.**

Zadnjo hipotezo bom ravno tako preverila na podlagi neposrednih odgovorov s strani predstavnikov lokalnih skupnosti (občine in mestne občine) in na podlagi diskurzivne analize konkretnih tujih in domačih primerov ter deskriptivne metode razmerij, analize člankov in literature, kjer so tudi opredeljena tveganja povezovanja in razlogi za in proti povezovanju med obema sektorjema.

Zgoraj zapisane hipoteze bom preverjala na podlagi osebnih intervjujev in z neposrednim kontaktom z lokalnimi skupnostmi ter na podlagi medijskih oziroma javnih objav v javnosti. Najbolj relevantni podatki za obdelavo in preverjanje hipotez ter vključevanje v celotno vsebino naloge bodo pridobljeni podatki na podlagi intervjujev in konkretnih primerov ter pridobljenih podatkov s strani tujih praks.

## **1.4 Raziskovalne metode**

Pri izdelavi magistrske naloge bom za doseg ciljev raziskave in preverjanje hipotez uporabila različne metode dela, ki me bodo pripeljale do raziskovalnega rezultata o povezovanju javno-zasebnega partnerstva v slovenskem prostoru in tudi širše, v dani družbeno-socialni in gospodarski situaciji.

Uporabila bom:

- analizo vsebine pisnih virov in primarni viri (strokovna literatura, članki, internetni viri, zakonodaja, odloki);
- deskriptivno metodo – predstavitev načina delovanja sistema javno-zasebnega partnerstva, opis vloge posameznih elementov tega sistema ter medsebojni odnosi teh elementov;
- primerjalno analizo – primerjanje delovanja različnih elementov javnega in zasebnega sistema in primerjava delovanja sistema na različnih nivojih javnega in zasebnega sektorja Sloveniji in v drugih državah Evropske unije in tudi širše;
- poglobljene intervjuje s ključnimi ali potencialnimi akterji javno-zasebnega partnerstva na področju okoljevarstva, kulture in športa;
- kritično diskurzivno analizo konkretnih primerov javno zasebnega partnerstva in boljše rešitve le teh.

Zavedanje, da s tem ko zasebni sektor vstopi v javni sektor in da se morata obe strani prilagajati ponudbi in povpraševanju, je potrebno raziskati na konkretnih primerih in poglobljenih intervjujih.

## **2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV IN ZAČETKI POVEZOVANJA**

### **2.1 Definicija javno-zasebnega partnerstva<sup>1</sup>**

Vsaka zgodba se prične v svoji biti z osnovnimi definicijami. Naslov magistrskega dela, Povezovanje javnega in zasebnega sektorja – priložnost ali izzivi?, gre v smeri zakonsko urejenega razmerja med javnim in zasebnim sektorjem, saj zakon primarno ureja razmerja po pravni strani, ki prinese nato družboslovne, družbene in ekonomske učinke. Od sprejetja zakona o Javno zasebnem partnerstvu (januar 2007) je minilo dobre štiri leta. Ali se je zakon prejel in v kašnih pogojih, je temeljno vprašanje. Kaj sploh je javno-zasebno partnerstvo (v

---

<sup>1</sup> JZP, okrajšava, ki jo navajam skozi vsebino dela, je slovenska okrajšava za angleški izraz PPP, public-private partnership, javno-zasebno partnerstvo, gre za partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, z namenom izgradnje projekta, v katerem so tveganja razdeljena med obema subjektoma: zasebni sektor običajno poskrbi za finančna sredstva in management (Mrak 2005).

nadaljevanju JZP) in ali je to priložnost ali izziv v trenutnih gospodarskih in finančnih razmerah?

Splošne definicije javno-zasebnega partnerstva oziroma povezovanja javnega in zasebnega sektorja dejansko ni, saj lahko pokriva širok spekter različnih gospodarskih ravni in pri tem smo lahko ravno tako kot v gospodarstvu inovativni in različni. Vsako povezovanje med javnim in zasebnim sektorjem je drugačno in terja specifični pristop. Povzeto po avtorju Loxley (Loxley 2010), na splošno povezovanje javnega in zasebnega sektorja definira okvire in na splošno obseg posameznih projektov, pri katerih je potrebno izrisati posebne vloge in odgovornosti vseh podpisnic. Pri tem JZP določi posebna pravila in odgovornosti, finančno ali kako drugače. Potencialna partnerstva pri sklepanju partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem vključujejo univerze, visoke šole, organizacije dela in ostale dele javne sfere.

*»V Kanadi se je v letu 2002 največ partnerstev sklepalo na področju transporta, vodooskrbe in okoljevarstva, in sicer pri izgradnji objektov za produkcijo javnih dobrin. Kasnejša kategorija pa vključuje tudi arene, muzeje, stanovanjske gradnje, šole, javne dvorane, kazinoje, gasilsko službo, policijo in servise za popravilo. Vsak teritorij ali skupnost je imelo o JZP svojo zgodbo, vse tja do leta 2006 (Loxley 2010, 2).«*

V splošnem in tudi po kanadskem politologu Johnu Loxleyu, ki opredeljuje, da je potrebno pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja med seboj ločiti dela in odgovornosti, je v večini primerov javni sektor zadolžen za oblikovanje, konstrukcijo in vzdrževanje objekta, ki ga zavaruje z državnimi obveznicami, katere so krite s strani bank, zavarovalnic, pokojninskih skladov in ostalih finančnih institucij, korporacij in kakršnimikoli javnimi entitetami (Loxley 2010, 2). V splošnem pa definicija in ključne aktivnosti javno-zasebnega partnerstva vključujejo privatni sektor in elemente javnih dobrin in storitev t.i. javno infrastrukturo.

Kakšno je dejansko stanje v praksi pri povezovanju in kakšne prakse se uveljavljajo, pa bom ugotovila na podlagi raziskovalnega dela.

Najprej je smiselno opredeliti partnerstvo. V ohlapnem primeru lahko pomeni poljubni dve entiteti, ki sta v razmerju, v dobesednem pomenu pa pomeni razmerje na podlagi skupnih ciljev, v katerem obe entiteti delita koristi in prispevata vire na dolgi rok. Pri povezovanju je potrebno vključiti tudi stopnjo rizika, nadzora in javni interes. Pri vsem tem pa se pojavi vprašanje problema, kaj se zgodi ob propadu enega izmed partnerjev. V bistvo je težje, da bi

država ali javni partner propadel, a kljub temu obstajajo dvomi o vzdrževanju tempa in kondicije obeh partnerjev, saj gre pri tem za povezovanje na dolgi rok. Problem se pojavi tudi takrat, če postane privatni sektor vodilni. Takrat lahko govorimo že o privatizaciji, ki pa je skrajna oblika JZP, zato je potrebno že vnaprej, na podlagi odločbe, določiti odgovornosti, vloženi kapital in naročilo. Javni sektor pri tem ne sem pozabiti, da mora optimalno zagotavljati nivo in kvaliteto javnih dobrin in pri tem upoštevati stroške (Akkawi v Loxley, 3). Pri tem gre za odnos v nevtralni smeri in s predlogom na podlagi win-win situacije za vse vpletene. Pojavljajo se tudi vprašanja o sprejemljivosti, kdo je v večji prednosti. JZP je kontroverzno razmerje, kjer je lahko vsak zmagovalec, vendar so skupaj doseženi kazalci in cilji bistvenega pomena.

Javno-zasebna partnerstva so dogovorjena razmerja med zasebniki in osebami javnega prava, s katerimi slednji s pogodbo ali z enostranskim aktom po prehodnem 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 so v javnem interesu ter za katere zasebni partner prevzema tveganje gospodarske rabe. JZP je sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, ki izvajata javne dobrine v določenem časovnem obdobju ter si pri tem medsebojno delita tveganja.

Razlogi za povezovanje obeh sektorjev tičijo v vse večjih potrebah, razvoju in pričakovanju ljudi (državljanov) po novi infrastrukturi, proračunske omejitve in prenos pozitivnih izkušenj pa sta pomemben motiv, da se ustvarijo vse večje potrebe po razmerju med zasebnim in javni sektorjem, ki ravno tako namensko načrtuje upravljanje s stroški. Dejstvo je, da samo en sektor ne more več opraviti dela v celoti, da bi zadovoljiv potrebe javnosti in državljanov. Pri tem gre pri zasebnem sektorju za naložbo z minimalnim tveganjem in že vnaprej dogovorjenimi odnosi. Javni sektor v tem vidi pozitivne proračunske učinke. Najtežje pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja je zadovoljitev interesov obeh strani. Cilj obeh strani mora biti zadovoljiti potrebe strank, uporabnikov in državljanov. Eden izmed ciljev JZP je tudi povečanje konkurenčnosti in odprava monopolov na področjih, kjer je to mogoče.

Povezovanje med javnim in zasebnim sektorjem naj bi pozitivno vplivalo na družbeno-ekonomski razvoj. Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem je dvosmeren proces, pri katerem prihaja do izločevanja nekaterih dejavnosti iz javnega v zasebni sektor in obratno. Pomembna naloga tega procesa je uvajanje menedžerskih metod v javni sektor (Rus 2001, 52–57). Doslej se je javni in zasebni sektor strogo ločevalo, danes pa vedno bolj dobiva na

pomenu iskanje sinergij in povezav obeh sfer, saj oba delujeta v istem prostoru s skupnim ciljem, vendar različnimi motivi.

## **2.2 Vloga države**

Družbenoekonomski proces opredeljuje temeljne značilnosti ekonomske ureditve nekega narodnega gospodarstva. Institucionaliziran je z ustavo, opredeljuje pa ga obstoječi politični sistem in produkcijski odnosi. Naloga države se je s spremembami političnih sistemov skozi razvoj neprestano širila. Preko državne blaginje se je širila ponudba dobrin in storitev, preko državnega načrtovanja pa so se le te pospeševale. Naraščanje državnega poseganja v dogajanja v družbi so vsaj delno spodbujali pritiski, ki so jih sprožale različne družbene skupine (Della Porta 2003).

Sodobna država je dolžna svojim državljanom in državljankam (v nadaljevanju državljanom) zagotoviti enake možnosti, vendar se v današnjem času ne obrača več k državljanom, temveč k uporabniku. Na tej točki se križata dve nasprotujoči potrebi: po eni strani potreba, da bi se zagotovil proces akumulacije, ki zagotavlja gospodarski razvoj, po drugi strani pa bi bilo potrebno drugačno razporejanje virov za doseg enakosti in pridobivanje večjega dela narodnega proizvoda za socialne storitve. Država se z ekonomskim in gospodarskim razvojem vse bolj spreminja in s tem vse bolj izgublja monopol nad svojim delovanjem, saj je prisiljena pokrivati svoj proračunski primanjkljaj. Danes se država in trg medsebojno dopolnjujeta, saj je njuno povezovanje nujni pogoj za gospodarski razcvet in socialno pravičnost. Pri tem oba sektorja nosita svoj del odgovornosti.

Za dobro delovanje države je bistvenega pomena doseganje makroekonomskih ciljev ter visoke in kvalitetne rasti gospodarstva. Pri tem igra ključno vlogo transparentnost javnih financ. Vsak proračun zahteva, da je uravnotežen, najprej pri sprejetju in nato tudi pri zaključnem računu (Zakon o javnih financah 1999).

Država uresničuje svojo razvojno vlogo v treh osnovnih vlogah:

1. določa in uveljavlja osnovna pravila ekonomskega delovanja tako, da skrbi za varstvo pravic ekonomskih subjektov in izvršljivost pogodb (ekonomska učinkovitost in pravni red) ter vzpostavlja okvir za učinkovito delovanje trgov (politika konkurence),
2. upravlja z ekonomskimi viri neposredno, kot lastnica ali nadzornica javnih in mešanih

podjetij, kot upravljavka javnih sistemov (zdravstvo in šolstvo) ter posredno s predpisi in finančnimi instrumenti, s katerimi uravnava svobodno gospodarsko pobudo in vpliva na alokacijo resursov,

3. skrbi, da je sama notranje usposobljena za učinkovito vodenje in koordinacijo ekonomske in razvojne politike ter deluje s kar najmanjšimi stroški.

Država za doseganje svojih ciljev porablja štiri orodja resursov. Razvrstimo jih lahko po stroških in vloženim trudem: nadzor, avtoriteta, bogastvo in organizacija.

- Država brez večjih naporov pridobiva informacije ter jih posreduje javnosti, saj ima pregled nad pomembnimi informacijami in podatki v državi.
- Država lahko izkoristi moč avtoritete, da lahko določi akterje in organizacije, ki jih pooblasti za pridobivanje sredstev zanjo.
- Država koristi njena bogastva za nakup dobrin in storitev ter ustvarja finančne spodbude, da opogumi posameznike in organizacije, da delujejo v korist javnim interesom.
- Država je organizacija (aparatus) s kadrom, infrastrukturo in posestvom, ki so ji na voljo za pridobivanje sredstev ali za izvrševanje določenih nalog.

### **2.3 Javni sektor**

Javni sektor išče izboljšanje kakovosti storitev, ki jih zagotavlja družbeni skupnosti, kar zagotavlja skozi:

- državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije,
- javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge pravne osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Navedene institucije javnega sektorja imajo določene značilnosti, kot so: ustanovitev z javno-pravnim aktom, zasledovanje javnih ciljev in javnega interesa, javno-pravni režim financiranja in razpolaganja z lastnino, zadovoljevanje javnih potreb in podobno (Kamnar 1999, 52).

Pri razumevanju javnega sektorja je pomembno njegovo ozadje, ideologija političnega



pristopa, bistvo eksistence, bolj kot pa njegovo socialno in moralno ozadje. Pri javnem sektorju so pomembne vrednote javnih storitev v povezavi s kulturno in zgodovinsko tradicijo ter s trenutno ekonomsko in politično obravnavo. Na podlagi tega je pomembno, da v sklopu magistrskega dela pogledam v zgodovino in ozadje javnega sektorja v določenem okolju, saj le na takšen način rešitve problemov implementiramo v določeno okolje.

V kontekstu ozadij delovanja se posledično odraža razmerje med organizacijo, državo in državljani ter javnimi storitvami in infrastrukturo na drugi strani. Pomembno je razmerje med vsem tremi akterji, saj le na takšen način lahko določimo njihovo moč povezav in posledično odgovorimo na vprašanje razmerja med državljani in menedžerji ter profesionalnostjo tistih, ki nam servisirajo storitve in priskrbijo javne dobrine v kompleksnem družbeno-socialnem in ekonomskem okolju. Pri javno-zasebnem povezovanju pa je potrebno upoštevati obe okolji, tako družbeno-socialnega kot tudi ekonomskega (Hood 1995).

## **2.4 Zasebni sektor**

Na drugi strani pomeni razumevanje zasebnega sektorja večjo kompleksnost in večjo stopnjo prilagodljivosti, kot pri javnem sektorju. Zasebni sektor je od javnega bolj fleksibilen, je usmerjen v dobiček in deluje na trgu po ekonomskih zakonitostih ponudbe in povpraševanja ter ustvarjanja dobička.

## **2.5 Javno dobro in javnost**

Pomemben element vsake organizacije so zaposleni, tudi v javnem sektorju, v katerem pa niso direktno pozicionirani – vezani na dobiček, kot na primer v zasebnem sektorju, zato se pri javno-zasebnem povezovanju pojavi vprašanje ustvarjanje prihodkov in dobička. Vsekakor pa je skupni interes pri povezovanju javno–zasebnega sodelovanja javni namen, v dobro in korist državljanov in državljanek. Na podlagi tega je pomembno, da se pri večjih državnih in lokalnih projektih ustvarja javno-zasebno povezovanje. S tem se posledično vrši večji nadzor s strani javnosti, projekti pa so bolj transparentni. Javnost – državljani so s tem bolj pomirjeni in imajo večje zaupanje v projekte, saj je javni sektor neke vrste nadzorni mehanizem. Ne smemo pa pozabiti na enakost in enakopravnost obeh sektorjev, ki je v JPZ zelo pomembna vrednota.

Pri tem je ključno vprašanje javnih dobrin in javnega dobra, zato je še posebej pomembno partnerstvo med prebivalstvom (t.i. uporabniki dobrin ali storitev) in odločevalci. Na strani javnega sektorja se pred vstopom zasebnega sektorja v javno sfero javne dobrine niso pojavljale na trgu in cena ni bila regulirana na trgu ponudbe in povpraševanja. Potem ko javni sektor vstopi v zasebno sfero pa se vprašamo, kaj se zgodi z zaupanjem državljanov (javnosti) do javnih dobrin, zato je še tako pomembno njihovo vključevanje ter njihova predanost projektu, saj le ti poznajo svoje težave in potrebe. Javne dobrine se v največ primerih podražijo, ker pride do vmešavanja zasebnega sektorja, ki strmi k ustvarjanju dobička. Zaupanje javnosti in državljanov pa je pri JZP najbolj ključno.

## **2.6 Zgodovina in začetki povezovanja**

Zametke povezovanja javnega in zasebnega sektorja lahko najdemo v nekaterih državah že zelo zgodaj, na primer v Franciji že v 16. stoletju, ko so podelili prve koncesije zasebnikom z nastankom novih javnih storitev in s tem javnih del v pristaniščih in javnih trgih. Ob omejenih javnih virih je razcvet povezovanja javnega in zasebnega sektorja v obliki koncesij doživel v 19. stoletju, kjer so s pomočjo sredstev privatnega sektorja financirale izgradnjo in upravljanje javne infrastrukture, med katerimi je tudi izgradnja Sueškega prekopa. Koncesije so se uporabljale pri oskrbi s pitno vodo in drugih komunalnih storitvah, pri javnem prevozu, kasneje pa tudi pri izgradnji železnic in cest, izkoriščanju naftnih nahajališč in drugih energetskih virih ter v rudarstvu. Danes pa srečamo povezovanje javnega in zasebnega sektorja tudi na drugih področjih (telekomunikacije, turizem, okoljevarstvena infrastruktura, zdravstvo, šolstvo ...) (Jus 2005). V 20. stoletju, po 2. svetovni vojni, pa se je povezovanje javnega in zasebnega sektorja izražalo predvsem na področju zagotavljanja javnih dobrin in storitev namenjenih širšemu krogu državljanov.

Sodelovanje zasebnega sektorja pri javnih storitvah in infrastrukturi ni novo, le današnja ekonomska situacija ga je pripeljala bližje javnosti. Zavedati se moramo, da že od zgodovinskih zametkov povezovanja javnega in zasebnega sektorja, obstaja dejstvo, da je zagotavljanje storitev, ki so pravične, dosegljive, varne in prijazne do okolja in njihovih uporabnikov, ekskluzivna odgovornost oblasti (države ali lokalne skupnosti).

## **2.7 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in njegove pristojnosti**

Za razumevanje, zakaj povezovanje obeh sektorjev in kako ter na kaj se nanaša, moramo razumeti tudi namen in pomen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP), ki tudi pravno-formalno ureja odnose med organizacijo, državo in državljani. Gre za dokaj nov institut slovenskega prava. Zakon ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij (Zakon o JZP 2007).

V javno-zasebno partnerstvo sodi vrsto javnih služb in pogodbenih razmerij, koncesijsko in javnonaročniško partnerstvo ter statusno partnerstvo, ki nastane z ustanovitvijo ali preoblikovanjem pravnih oseb. Na podlagi namena zakona bom lahko postavila teorije, ki jih bo mogoče prenesti tudi v realne prakse v slovenskem prostoru in bodo v bodoče tudi preverljive in merljive.

Potrebe po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu so nastale po opredelitvi obveznega ravnanja v postopku nastajanja in izvajanja JZP. Zakon o JZP tako ureja celotno področje razmerij, po drugi strani pa z jasnimi pravili nakazuje na uporabo Zakona o javnih naročilih, Zakona o koncesijah in Zakona o javnih financah.

### **2.7.1 Pogodbeno partnerstvo**

Zakon JZP predvideva pogodbeno partnerstvo, ki je ena izmed oblik izvajanja JZP. Razmerje pogodbenega partnerstva se lahko pojavlja v obliki:

- koncesijskega razmerja oziroma koncesijskega partnerstva,
- javno-naročniškega razmerja oziroma javno-naročniškega partnerstva.

Kot vidimo se znotraj pogodbenega partnerstva pojavlja koncesijsko in javno-naročniško partnerstvo. Za razmejitev med tema dvema oblikama se upošteva tveganje. V primeru, da večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta JZP nosi javni partner, se JZP šteje za javno-naročniško in ne koncesijsko. Razmerje JZP pa se šteje za javno-naročniško tudi v primeru, ko smo v dvomu in iz okoliščin JZP ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja (Cirell, Bennett, Hann 2002, 72).

Za lažje razumevanje koncesijskega partnerstva je potrebno opredeliti koncesijo gradnje in koncesijo storitve ter znati ločevati med koncesijo gradnje in javnim naročilom gradnje. Element, po katerem razlikujemo med javnim naročilom gradnje in koncesijo gradnje, je prenos pravice do izkoriščanja objekta in prenos tveganja povezanega z izkoriščanjem objekta na koncesionarja (Kranjc 2003, 4). Pri uvrstitvi posamezne koncesije v koncesijo gradnje oziroma koncesijo storitve se uporablja kriterij pretežnosti, ki je v pogodbenem pravu znan kot teorija absorpcije. Po tej teoriji gre za koncesijo gradnje takrat, ko predstavlja izgradnja objekta bistvo predmeta pogodbe, nasprotno pa govorimo o koncesiji storitev, če se izgradnja opravlja na obstoječem objektu in v primeru, ko objekti in naprave koncesije ne postanejo lastnina javnega partnerja.

### **2.7.2 Statusno partnerstvo**

Pravno gledano je statusno partnerstvo druga osnovna oblika JZP, ki se izvaja kot (Zakon o JZP 2007):

- *partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe*, pri katerem na eni strani država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava, na drugi strani pa ena ali več oseb zasebnega prava, ustanovijo pravno osebo in nanjo prenesejo izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva;
- *partnerstvo s prodajo deleža*, pri katerem se proda del premoženja države, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava ter se prenese izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo iz te pravne osebe;
- *partnerstvo z nakupom deleža*, kjer pride do nakupa deleža javnega partnerja v osebi javnega prava in do prenosa izvajanja pravic in obveznosti, ki na to pravno osebo izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva;
- *na drug način*, ki je pravno in dejansko soroden in primerljiv z naštetimi oblikami v prvi, drugi in tretji alineji.

Ena izmed oblik statusnega partnerstva je ustanovitev pravne osebe. Slednja se lahko oblikuje kot delniška družba, evropska delniška družba in družba z omejeno odgovornostjo, vendar pa je v osnutku ZJZP mogoče zaslediti, da bo zakon dopuščal tudi kakšno drugo pravnoorganizacijsko obliko, kot npr. komanditno družbo, zavod itd. Pri statusnem partnerstvu ima tveganje ravno tako pomembno vlogo, saj se na podlagi prevzemanja poslovnega tveganja določi ali ima ta oblika partnerstva naravo javnega naročila ali koncesije. Tudi tukaj velja, da ima v primeru prevzema večine ali celotnega poslovnega tveganja s strani javnega partnerja razmerje statusnega partnerstva javno-naročniško naravo. Temeljna predpostavka praktičnega modela v nadaljevanju je definirana kot oblika statusnega partnerstva, sklenjenega med državo in konzorcijem investorjev, pri katerem država oziroma občina preveri izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz JZP, izvajalcu statusnega partnerstva z ustanovitvijo pravne osebe. Zato je prav, da podrobneje opišem nekatere dodatne značilnosti oblike partnerstva.

### **Izbira izvajalca statusnega partnerstva**

Javni partner mora izvajalca statusnega partnerstva izbrati preko javnega razpisa, za katerega se uporabljajo določbe zakona o javnih naročilih. Javni razpis mora biti objavljen v uradnem glasilu Republike Slovenije, na svetovnem spletu in v uradnem glasilu Evropske unije. Objava v glasilu Evropske unije ni obvezna v primeru, če znaša celotna vrednost projekta statusnega partnerstva manj kot 5.278.000,00 EUR in če delež zasebnega partnerja oziroma vseh zasebnih partnerjev ne presega kontrolnega deleža v pravni osebi (izvajalcu statusnega partnerstva) (Zakon o JZP 2007).

### **Pogodba statusnega partnerstva**

Ko je izvajalec statusnega partnerstva izbran, pride do sklenitve pogodbe o statusnem partnerstvu med javnim partnerjem in izbranim izvajalcem statusnega partnerstva. Pogodba o statusnem partnerstvu je temeljna pogodba, ki vsebuje določbe o (Zakon o JZP 2007):

- obliki in namenu statusnega partnerstva,
- vrsti, višini, obliki in načinu skupnih sredstev in vloženi zasebnih sredstev,
- razmerjih v zvezi s sredstvi, ki jih vloži javni partner, in načinu vračila ali odkupa vloženi javnih sredstev,
- terminskem planu porabe javnih sredstev,
- načinu nadzora nad namensko porabo sredstev,

- terminskem planu in načinu izvajanja morebitnih investicij ter izpolnjevanja drugih obveznosti,
- modelu lastninske pravice na objektih in napravah (BOT, BTO, BOO itd.),
- pogojih za oddajo poslov podizvajalcem,
- spremembah v družbi statusnega partnerja, o katerih mora ta pridobiti soglasje javnega partnerja,
- pogodbenih kaznih ter razlogih za odpoved, razvezo in razdrtje pogodbe ter pravicah in obveznostih pogodbenih strank v takšnih primerih,
- izključitvi zasebnega partnerja oziroma izstopa javnega partnerja,
- možnostih vstopa v statusnega partnerja.

S pogodbo o statusnem partnerstvu se poleg omenjenega določi tudi način upravljanja izvajalca statusnega partnerstva in njegovo notranjo organizacijo, sestavo in naloge njegovih organov, način odločanja ter razmerje med imetniki deležev in zasebnimi vlagatelji (osebe zasebnega prava, ki vlagajo nelastniške vloške).

### **Deleži in nelastniški vloški statusnega partnerstva**

Pri statusnem partnerstvu je pomembno razlikovanje med pojmom delež in nelastniški vloški. Osebe zasebnega prava lahko v izvajalca statusnega partnerja vlagajo svoje premoženje, kot so: premičnine, nepremičnine, denarna sredstva idr. To so t.i. nelastniški vloški, ki ne predstavljajo deleža v širšem pomenu besede. Pojem delež se nanaša na deleže v družbi z omejeno odgovornostjo, delnice v delniški družbi in evropski delniški družbi, deleže na kapitalu drugih pravnih oseb, druge kapitalske naložbe v pravne osebe ter druge pravice, na podlagi katerih ima njihov imetnik pravico do sodelovanja pri premoženjskih (kapitalskih) in upravljaljskih (članskih) pravicah pravne osebe. Vlagatelji v izvajalca statusnega partnerstva na podlagi nelastniških vloškov ne postanejo družbeniki, ampak pridobijo vlagateljski delež, ki jim predstavlja določene premoženjske pravice. Tako imajo vlagatelji pravico do dela dobička statusnega partnerja, v primeru stečaja ali likvidacije izvajalca statusnega partnerstva pa pravico do ustreznega dela preostalega premoženja. V primeru izgube je vlagatelj udeležen tako, da se sorazmerno zmanjša vrednost njegove vloge, če pa izguba presega vrednost vloge, vlagatelj ni dolžan zagotoviti dodatnega premoženja. Vlagateljski deleži se lahko dedujejo in odsvojijo, razen če pogodba o vloških oseb zasebnega prava prepove odsvojitve, določi predkupno pravico imetnikov vlagateljskih deležev ali pa dovoli le delno odsvojitve vlagateljskega deleža. Omenjena pogodba poleg že napisanega vsebuje podatke o:

- vrsti in obsegu premoženja, ki ga oseba zasebnega prava vloži v statusnega partnerja,
- višini vložka,
- načinu uveljavljanja pravice do dobička, možnosti prenehanja pogodbe (izstop vložka iz družbe) in druge sestavine (Zakon o JZP 2007).

### **Prenos razmerja statusnega partnerstva**

V primeru prenosa razmerja statusnega partnerstva (prenos na novega izvajalca JZP) je potrebno uporabljati pravila, pogoje in postopke, ki ga za prenos koncesije določa Zakon o gospodarskih javnih službah. Pred samim prenosom razmerja na novega izvajalca je potrebno pridobiti dovoljenje javnega partnerja. Osebe, ki so prevzemniki statusnega partnerstva, morajo v celoti prevzeti vse pravice in obveznosti (obveznosti izvajanja JZP in zagotavljanja dobrin oziroma storitev) tistega, ki odstopa iz omenjenega razmerja.

### **Prenehanje statusnega partnerstva**

Za prenehanje statusnega partnerstva se uporabljajo določbe Zakona o gospodarskih javnih službah, ki urejajo prenehanje koncesijskega razmerja. Te določbe se uporabljajo ne glede na to, ali ima statusno partnerstvo naravo javnega naročila ali koncesije. V primeru predčasnega prenehanja razmerja statusnega partnerstva, zaradi razlogov na strani izvajalca statusnega partnerstva ali pa zaradi prenehanja v javnem interesu, velja, da lahko javni partner izstopi iz pravne osebe ne glede na pogodbo ali ustanovitveni akt.

## **2.8 Priporočila Evropske unije na področju javno-zasebnega partnerstva**

Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu z dnem, 30. aprila 2004, pričela inštitut javno-zasebnega partnerstva podrobneje urejati. Tako je 5. maja 2005 izdala delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, 15. novembra pa sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, svetu, ekonomsko-socialnemu svetu in komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu. Kljub temu inštitut javno-zasebnega partnerstva v tem trenutku ni imel jasne pravne podlage v evropskem pravu, kar pa ne pomeni, da bi bil prepovedan. Poleg tega pa so v evropskem pravu, v sekundarni zakonodaji, nekatere pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva izredno urejene (javna naročila, koncesije gradenj).

Na ravni Evropske unije je Evropska komisija v dokumentu, imenovanem Priročnik za uspešno povezovanje javnega in zasebnega sektorja za spodbujanje povezovanja in sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, opredelila pomembne smernice oziroma vloge JZP (Guidelines for successful Public-Private Partnership 2003, 25):

- pridobitev dodatnih menedžerskih in drugih veščin ter strokovnih znanj,
- pridobitev dodatnega kapitala,
- optimalna uporaba virov in boljša identifikacija potreb,
- ustvarjanje dodane vrednosti potrošnikom in javnosti na splošno.

Evropska unija (v nadaljevanju EU) je, kot za vsa področja tudi za področje povezovanja obeh sektorjev, izdala priporočila. Razlog za to je predvsem še ne dobro uveljavljeno področje, kjer še nismo priča dobrim praksam. Pri tem se poraja vprašanje izkušenosti omenjenega partnerstva.

1. Priporočilo: Zagotavljanje prostega trga in konkurence, saj JZP ne sme negativno vplivati na dogajanje na prostem trgu in na nastajanje nekonkurenčnih ali zaprtih trgov. Zato mora biti, v okviru tega partnerstva, zasebnim institucijam omogočeno ustvariti določeno donosnost glede na vloženi kapital.
2. Priporočilo: Se nanaša na zaščito javnih interesov, saj je pri projektih JZP potrebno uporabljati kontrolne mehanizme.
3. Priporočilo: Izbira najprimernejšega modela JZP je priporočilo, pri katerem bi bilo potrebno upoštevati vsebinsko primernost modela, stroške in zmožnost učinkovite izvedbe.
4. Priporočilo: Značilnosti projektov in partnerjev ustvarjajo vrsto omejitev, ki jih je potrebno prepoznati in obravnavati. Pri tako kompleksnih projektih je potrebno upoštevati priporočilo o zagotavljanju fleksibilnosti tako javnega kot zasebnega partnerja.
5. Priporočilo: Časovno usklajevanje je namenjeno uspešnemu načrtovanju JZP in se nanaša na vključevanje vseh partnerjev v skupno delo v zgodnjih fazah.

Evropska komisija je ugotovila, da vse bolj stopa v ospredje pomen povezovanja javnega in zasebnega sektorja, za večjo kakovost vseh državljanov in državljanek. V državah EU je omenjeno partnerstvo najbolj razširjeno na področju transporta, javnega zdravstva, odstranjevanja odpadkov in oskrbe z vodo.



## **2.9 Reforma javnega sektorja**

Pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva je potrebna tudi reforma, sprememba javnega sektorja, ki posega v birokratski sistem, ki je ta sektor naredil stroškovno in funkcionalno neučinkovito, ki je neizogibna. Novosti in spremembe v javnem menedžmentu, ki se v zadnjem desetletju širijo iz anglosaksonskih držav, obsegajo predvsem naslednje reformne cilje (Rus 2001, 82):

- uvajanje tržne regulacije v javni sektor, ki naj bi zmanjšalo sociopatološke značilnosti javne uprave, ki izvirajo iz monopolnega statusa javnih služb. Tradicionalne birokratske mehanizme, ki temeljijo na ukazovanju, bi bilo potrebno nadomestiti s tržnimi mehanizmi tako, da se privatizirajo državna podjetja in zavodi ali tako, da se javne službe prenesejo na nedržavne organe in organizacije,
- decentralizacija odločanja naj bi približala javni sektor neposrednim uporabnikom in s tem povečala odzivnost in uspešnost javnih služb,
- večanje produktivnosti javnega sektorja naj bi privedla do tega, da bi se zmanjšala finančna sredstva za javni sektor, ne da bi se ob tem zmanjšal obseg storitev.

Pomembno je, da javni sektor postane bolj fleksibilen, da sledi zasebnemu sektorju, ki je vedno korak pred javnim sektorjem. Poleg tega je potrebno tudi uvajanje novih kadrovskega profilov v javnem sektorju, in sicer v smeri projektnega vodenja, saj le celovito vodenje projekta, od finančnega do vsebinskega vodenja projekta, pripelje do zelenih rezultatov in zadovoljstva obeh strani. Zapisano dejstvo lahko podkrepim z izjavami s strani intervjuvancev in intervjuvank s strani mestnih občin in občin v slovenskem prostoru. Na podlagi izjav tujih avtorjev in izkušenj v tujih državah lahko potrdimo teze o vodenju projektov in pomembnosti kadrovskega resursov, o katerih bom zapisala več v naslednjem poglavju.

## **3 JAVNI MENEDŽERJI IN KADROVSKI RESURSI**

Pomembnem element vsake organizacije so zaposleni in njihovo vodstvo. Vsak sektor, tako javni kot zasebni, ima svoje lastnosti in karakteristike, vedenja in vrednote, ki so bodisi enake ali pa si nasprotujejo. V dobrobit obeh je potrebno za uspeh in učinkovitost povezovanja združiti vrednote in cilje ter določiti skupno vizijo poslovanja.

V javnosti se pojavlja vprašanje javnih menedžerjev – menedžerjev javnega sektorja, ki je eden izmed najbolj pomembnih delov kompleksne pretvorbe, ki določa razmerje med državljani in državo in je na nek način pretvornik in mediator med obema področjema (Carrier 1998, 225–246). Na podlagi zgornjega dejstva je pomembno poznavanje vloge in pristojnosti javnih menedžerjev in njihovo razmerje do menedžerjev zasebnega sektorja in obratno. Vse bolj pa morajo javni menedžerji postajati enako poslovni in v korak s časom zasebnim menedžerjem, kajti le to je ključ do složnega vodenja projektov.

Obstajajo različni pristopi in kriteriji vodstev (menedžmenta v zasebnem in javnem sektorju) pri čemer je potrebno upoštevati učenje procesa, odgovornost, različne smernice v strategijah, proračun in nadzor nad njim, racionalnost menedžmenta, odločanje in odločevalci, menedžment kontrole in menedžment akcije, menedžment interakcije oziroma interaktivnosti, uspešnost spremljanja politik, kadrovske politike, odnose med kupci in državljani ter stopnjo odgovornosti do javnosti.

Skozi raziskavo in na podlagi intervjujev sem prišla do ugotovitev, da v slovenskem prostoru na področju javno-zasebnega partnerstva ni pristojnih javnih menedžerjev. Občine se soočajo z nekaterimi problemi, ker ni ustreznega kadra, ki bi se ukvarjal z upravljanjem projektov javno-zasebnega partnerstva. Zato najamejo zunanje strokovnjake, ki so bistveno predragi za pripravo vseh študij in vodenje projekta. Posledično za razvoj področja to ni pozitivno, saj je pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja zelo pomembno načrtovanje in spremljanje projekta ter sproti nastajajočih stroškov, kar pomeni, da naloge zahtevajo celega človeka oziroma celotno ekipo. Pri tem lahko izpostavimo problem kadrovske strokovnosti na področju vodenja projektov ter fleksibilnosti zaposlenih, česar pa javni sektor ni navajen. Tovrstne probleme so izpostavili v večjih mestnih občinah, in sicer v Ljubljani, Velenju in Novem mestu.

### **3.1 Organizacijska kultura in vrednote**

Ključno vprašanje pri vodenju in kadrovske resursih je vprašanje organizacijske kulture in zaslug. Organizacijska kultura ima več delov in okolje javnega sektorja vse bolj postaja kompleksno in turbulentno, zato se tudi lažje združujeta zasebni in javni sektor. Javni sektor se lažje prilagaja zasebnemu sektorju, saj vse bolj uvaja tržne in marketinške mehanizme, ravno zaradi vsesplošno znanega turbulentnega okolja (Lawton in Mc Kevitt 1994). Na podlagi tega se združujeta vladanje (javni sektor) in marketing (zasebni sektor). Javne

organizacije na takšen način postajajo bolj fleksibilne, bolj odgovorne, manj birokratske in navsezadnje bolj zadovoljne. S tem se spreminja tudi notranji trg organizacij.

Glede na okoliščine sem poiskala ključna področja in spremembe, kjer se lahko organizacije spremenijo, in sicer po kriterijih, ki jih navajata Patton in Mc Caman (Mc Caman in Patton 2004), da se organizacije spreminjajo na naslednjih področjih: uporabi tehnologije, spremembe okusov potrošnikov in uporabnikov storitev, rezultati tekmovanja – konkurence, vladne politike in zakonov, gospodarskih odnosov doma in v tujini, spremembe pri komunikaciji z mediji, spremembe vrednostnih sistemov v javnosti in družbi, dobaviteljev in distribucijske verige. Pri tem gre tudi za spremembe vrednot organizacije, navajanje ljudi na nov poslovni sistem, pomen racionalnosti, problem hierarhije, formalizmov in zaslug, organizacijske kulture in identitete.

#### **4 ODNOSI IN RAZMERJA MED JAVNIM IN ZASEBNIM**

Dejstvo je, da je javni sektor bolj zaprt kot zasebni, kar je razvidno iz upravljanja in vodenja odnosov med državljani in državo. Posledično so tudi vodje manj fleksibilni in prilagodljivi spremembam. Na obeh straneh, tako javnega kot zasebnega, je pomembno vodenje in uspešni prenosi praks, iz zasebnega v javno, ki prinesejo dobre in pozitivne lastnosti.

Pri povezovanju javnega in zasebnega se postavi vprašanje kriterijev učinkovitosti, ki je razmerje med stroški in prihodki. V javnem sektorju so stroški večinoma fiksni, medtem ko v zasebnem sektorju niso toliko variabilni, saj so vnaprej določeni in predvideni z letnimi načrti. Povezovanje javnega in zasebnega partnerstva izboljša učinkovitost oziroma gre za »better value for the money«, kar po ekonomskem načelu pomeni min-max, in sicer, da za dana sredstva dobimo največ, kar je možno. Prevedeno v pomen povezovanja javnega in zasebnega pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev pomeni, da za nižje stroške dobimo enako kvalitetne dobrine in storitve ali bolj kvalitetne oziroma, da za enake stroške dobimo bolj kvalitetne dobrine in storitve. Pojavijo se tudi fiskalni razlogi za povezovanje, ki na dolgi rok vzdržujejo stabilnost in vzdržnost javnih financ.

Pri JZP se moramo zavedati, da javni sektor vstopi v zasebni sektor in obratno. Pri tem je potrebno biti pozoren na vloge in storitve, ki jih zahteva zasebni sektor, identifikacijo in

alokacijo tveganj, potrebno je vzpostaviti mehanizme, strukture in procese za nadzor izvajanja končnih produktov oziroma storitev (outcomes) ter nadzor nad pogodbami o sodelovanju (Hall 1991). Ravno tako ne moremo izvzeti metodologije plačevanja zasebnikom. V razmerju je pomembna predvsem delitev tveganja, ki se deli na: načrtovanja in planiranja, finančna tveganja, tveganja izgradnje, izvajanja (razpoložljiva sredstva in kakovosti storitev), preostanka vrednosti, tveganje povpraševanja in sprememb zakonodaje.

Na drugi strani je potrebno upoštevati dileme javnega sektorja, in sicer to, da se javni sektor vse bolj sprašuje, kaj je namenjeno individualnemu in kaj kolektivnemu (David 2005). Dileme so v nadaljevanju prikazane na podlagi različnih primerov raziskave in primerjalnih študij. Poleg tega sem skozi nalogo na primerih ugotovila tudi razmerja med različnimi vprašanji in pojmi, ki jih sektorja zahtevata vsak zase:

- reprezentativna in participativna funkcija,
- birokracija in odgovornost,
- ponudba in servisi/storitve,
- nadzor in delitev,
- politični konflikt in institucionalna kontinuiteta,
- stabilnost in fleksibilnost,
- kupci in državljani,
- vrednost izbire,
- uravnoteženje interesov (Kettl 1993).

Obstajajo različni odnosi med zasebnim in javnim partnerstvom ter njunimi interesi, ki so različnih oblik (Thomson 1990). Tudi zakon o JZP osrednjo pozornost posveča postopkom oblikovanja partnerstev ter uvaja nove institute, ki se bodo pokazali v praksi, še posebej v Sloveniji, ki ima za tovrstna razmerja zelo majhen trg in prostor. V izogib vsem težavam, ki utegnejo nastati pri oblikovanju partnerstev, velja zasledovati jasnost ciljev partnerstva, zagotavljanju enakopravnosti pri pogajanjih, ustrezno partnerstvo, varovanju interesov javnega sektorja kot manjšinskega partnerja ter obvladovanju tveganj za izpostavljenost države ali lokalne skupnosti v primeru nesoglasij med partnerji.

#### **4.1 Partnerski odnos**

Skozi razumevanje in raziskovanje javno-zasebnega partnerstva naletimo na različne

značilnosti odnosov, ki jih lahko imenujemo partnerski odnosi, pri čemer se postavlja najpomembnejše vprašanje, in sicer ali se lahko sektorja med seboj razumeta. Zanimivo pri JZP je, da niti en model, primer ni enak in ga ne moremo iz ene prakse prenesti v drugo, saj gre za specifične projekte in partnerjev ter same okoljske situacije, v katerih nastajajo projekti.

Tisti, ki delamo v zasebnem sektorju in vsaj delno poznamo izkušnje iz javnega sektorja, imamo odgovor na dlani. Vsakodnevno se v zasebnem sektorju na trgu borimo za preživetje, saj nam uravnavajo naše življenje neizprosna tržna pravila poslovanja in konkurence, pri katerih šteje le kombinacija iznajdljivosti in trdega dela ter kanček sreče. Poleg tega je potrebno plačevati prispevke in davke, s katerimi neposredno preživljamo javni sektor, ki navidezno varčuje.

Zaposleni v javnem sektorju delajo za skupno dobro in želijo prispevati svoj del v celoto družbenega sobivanja. Pri čemer pa ni štela samo mesečna denarna nagrada v obliki plače, ampak tudi pohvale s strani nadarjenih. Taisti iz zasebnega sektorja, pa so živeli in uživali na podlagi pridobljenih dobičkov. Vse to se je lepo slišalo in vsi so živeli v zadovoljstvu, dokler ni prišlo do gospodarsko-ekonomske krize. Pred njo so zasebnemu sektorju vsi oponašali minimalne zasluge v času gospodarske rasti. Le ti iz javnega sektorja niso uvideli, da delajo krizo sebi in hromijo zasebno sfero.

Na podlagi empiričnih raziskav, iz zasebnega in javnega sektorja, lahko, tako na eni kot na drugi strani, ugotovimo, da gre vedno za nujnost povezovanja, kjer mora vsak popuščati in razumeti drug drugega, da se lahko vzpostavi zdrav partnerski odnos in se tako dosežejo skupaj zastavljeni projektni cilji v dobrobit državljanov oziroma javnosti. Pri tem ne gre za ugotavljanje kdo ima od tega več koristi in dobička, ampak gre zgolj za preživetje sektorjev v določenem okolju.

#### **4.2 Strategije povezovanja**

Javni in zasebni sektor delujeta v istem prostoru, zato je potrebno iskati sinergije med njima, saj je le tako mogoče zagotoviti družbeni in socialni razvoj. Oba sektorja, ki si lahko stojita na različnih bregovih ali pa v vsej nujnosti najdeta izziv in priložnost ter se medsebojno povezujeta in dopolnjujeta, uporabljata različne strategije vodenja in povezovanja. Ob

primerjavi z zasebnim sektorjem bom opredelila različne strategije poslovanja v primerjavi z javnim in zasebnim sektorjem. Strategije, ki jih bom definirala in implicirala na različne sektorje in primere so: win-win strategija v javnem sektorju, strategija posredovanje in mediacije, strategija enakosti, lose-lose in win-win politika, win-win ekonomija ekonomičnosti, win-win decentralizacija, win-win strategija pravičnosti.

Na podlagi empiričnih rezultatov lahko ugotovimo, katera strategija je najbolj primerna za razmerja JZP v Sloveniji. Ključno pri tem je, da opredelimo razmerje med javnim interesom in ekonomiko (ekonomskim) trgom, kar ponuja trg in kjer je potrebna redna regulacija. Rezultati bodo pokazali jasne pomanjkljivosti in prednosti prehodov iz tradicionalnega v novi javno-zasebni menedžment, ki ima različne pristope, vrednote in strategije. Največji problem oziroma razpon, ki se pojavlja, je, da javni sektor prevzema interese, navade in metode iz zasebnega sektorja, ki je usmerjen v ekonomičnost, tekmovalnost in učinkovitosti na trgu, nasprotno pa je javni sektor usmerjen v interes in dobrobit državljanov in državljanek ter je lojalen zaposlenim.

Strategije oziroma oblike povezovanja javnega in zasebnega se ločijo glede na razlike pri lastništvu, upravljanju, financiranju, tveganju in trajanju. Oblike zagotavljanja, ki si sledijo glede na naraščajočo stopnjo zasebnega sektorja v javne infrastrukturne dobrine in storitev po Mraku, delimo v dve skupini (Mrak 1999, 97):

- v prvo skupino uvrščamo pogodbe za opravljanje storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, pogodbe o najemu ter klasične koncesijske pogodbe. Pri teh oblikah lastništvo nad objektom (infrastrukturo) ostaja v rokah javnega sektorja (države),
- druga skupina vključuje BOT (*Build-Operate-Transfer*) obliko projektnega financiranja z izvedenkami in privatizacijo javnega podjetja. Zanju je značilno, da se lastništvo nad objektom začasno ali pa trajno prenese na zasebni sektor, ki je odgovoren za financiranje objekta.

#### **4.2.1 Pogodba za opravljanje storitev (*Service contract*)**

Zanju je značilno, da vlada ali lokalna oblast (javni sektor) s pogodbo odda določeno javno storitev v izvajanje in distribucijo zasebni organizaciji (zasebnemu sektorju). Odločitev za sklenitev te pogodbe je smiselna, ko so stroški izvajanja v lastni režiji previsoki in kadar javni sektor ne razpolaga s potrebnim "know-how"-om (Hrovatin 1997, 102). Gre za obliko

sodelovanja, pri kateri javni sektor še vedno nosi večino tveganj, saj obdrži odgovornost za upravljanje in vodenje infrastrukturne dejavnosti. Tako javni sektor skoraj v celoti nosi vsa tveganja, povezana s poslovanjem in investicijami, saj vsa finančna sredstva za izvajanje teh storitev in investicij zagotavlja prav on. Odgovornost zasebnega sektorja je v tem primeru omejena le na učinkovito zagotavljanje s pogodbo določenih storitev. Prednost te oblike za javni sektor je, da javnemu sektorju ni potrebno imeti svojih ljudi za opravljanje storitev (ni potrebno imeti visokih stalnih režijskih stroškov) in da je plačilo teh storitev odvisno od njihove kakovosti. Pogodbe so običajno sklenjene za krajšo dobo (1–2 leti) in se nanašajo na storitve, kot so npr. vzdrževanje infrastrukturnih objektov, nujna popravila, zbiranje plačil in podobno (Mrak 1999, 97).

#### **4.2.2 Pogodba za vodenje in upravljanje (*Management contract*)**

Pri tej pogodbi javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje javne službe na zasebni sektor, ki je za upravljanje in vodenje dejavnosti plačan s proračunskimi sredstvi, prav tako pa se prihodki od dejavnosti vrnejo v proračun (Hrovatin 1997, 102). Zasebni sektor ima popolno svobodo pri odločanju o vodenju projekta (dejavnosti) brez prevzemanja komercialnih tveganj in nima neposrednega stika s potrošnikom infrastrukturne storitve, saj deluje v imenu javnega sektorja. Javni sektor tako nosi večino tveganj, saj ostane odgovoren za kvaliteto in količino storitev, zagotavljanje obratnega kapitala, financiranje novih investicij in določitev prave cene. Te pogodbe so običajno srednjeročne (3–5 let) in so včasih osnova za intenzivnejše oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja.

#### **4.2.3 Pogodba za najem oziroma leasing (*Lease contract*)**

Ta pogodba daje zasebnemu sektorju pravico do najema določenih infrastrukturnih objektov ter mu nalaga odgovornost za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja za obdobje, ki je običajno med petimi in desetimi leti, včasih presega tudi petnajst let. Javni sektor ostaja lastnik infrastrukture, mora pa zagotavljati finančna sredstva za vzdrževanje in nove investicije (nosi tveganje novih investicij) ter odplačevanje dolga, medtem ko zasebnik pokriva stroške tekočega poslovanja. Dohodek najemnika je odvisen od prihodkov, ustvarjenih z zaračunavanjem storitev po pogodbeno določeni ceni (za kar ima običajno s pogodbo dodeljeno izključno pravico), in od celotnih stroškov poslovanja, ki vključujejo stroške najema. Cilj zasebnega podjetja je čim boljši rezultat poslovanja, zato strmi k čim bolj učinkovitemu izvajanju poslovanja. Prav zaradi tega so te pogodbe koristne, saj stimulirajo k

večji učinkovitosti javne službe. Leasing v praksi izgublja pomen, ker ga vse bolj nadomeščajo inovativnejše oblike, npr. BOT oblika projektnega financiranja (Mrak 1999, 98).

#### **4.2.4 Koncesijska pogodba (*Concessions*)**

Enotne definicije koncesije ni, saj bi takšna, glede na heterogenost pojma "koncesija", nikoli ne bila popolna. Avtorji uporabljajo različne definicije, na splošno pa govorimo o koncesiji kot o prenosu določene pravice ali izvajanja določene dejavnosti iz sfere države v sfero oseb civilnega prava, ki so lahko pravne ali fizične osebe. V koncesijskem razmerju nastopata dajalec koncesije ali koncedent, ki je lahko država ali lokalna skupnost ter koncesionar, na katerega se s koncesijo prenese odgovornost za zagotavljanje javne službe, vključno z upravljanjem javne infrastrukture, ki se uporablja v ta namen. S sklenitvijo koncesijske pogodbe, postane zasebno podjetje (koncesionar) v celoti odgovorno za zagotavljanje infrastrukturnih storitev, vključno z upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem in investiranjem v nove zmožljivosti. Pri tej obliki sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem infrastruktura ostane v lasti javnega sektorja, medtem ko koncesionar dobi izključno pravico do razpolaganja s tem premoženjem ves čas koncesije. Glavna prednost koncesije z vidika javnega sektorja je, da zasebni sektor nosi odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta ter za investiranje. Tako naj bi bil zasebni sektor pri odločitvah o novih investicijah pazljiv, saj se posledice teh odločitev kažejo v uspešnosti poslovanja zasebnega sektorja. Koncesije so običajno dane za daljše obdobje (20–30 let), odvisno od časa, potrebnega za povrnitev investicijskih vlaganj zasebnega partnerja (Mrak 1999, 98 in Mužina 2004, 37–53). Pri najvišji stopnji tveganja se partnerji v največji meri odločijo za koncesijsko sodelovanje, zato je koncesija v slovenskem prostoru še vedno najbolj pogost pojav povezovanja javnega in zasebnega sektorja. Dejstvo lahko potrdim tudi na podlagi odgovorov s strani intervjuvanih predstavnikov v lokalnih skupnostih.

#### **4.2.5 BOT oblika projektnega financiranja z izvedenkami**

Namen te oblike je zagotavljanje infrastrukturnih storitev in financiranja infrastrukturnih naložb. Pri tej obliki koncesionar sklene koncesijsko pogodbo z državo ter na podlagi te pogodbe infrastrukturni objekt zgradi, financira, ga ima v lasti ter ga upravlja v obdobju, opredeljenem v pogodbi. Po preteku obdobja, določenega v pogodbi, se objekt prenese v last države. Ravno prehod lastninske pravice na javni sektor je najvidnejša značilnost te oblike.



BOT posli se tako med seboj razlikujejo glede na (Mužina 2004, 370):

(1) **čas prenosa lastnine** – v pogodbi se lahko določi, da bo prenos izvršen:

- ob prenehanju koncesije (ta primer je najpogostejši),
- po dokončanju izgradnje – v zvezi s tem se poudarja razlika med klasičnim BOT poslom ter različico BTO (Build-Transfer-Operate, izgradi-prenesi-upravljaj), za katero je značilno, da lastnina na objektu preide na državo že takoj po izgradnji, izvajalec pa ima le pravico do izkoriščanja koncesije.

(2) **način prehoda lastnine** – prenos lastnine in upravljanja od koncesionarja na koncedenta se lahko izvrši:

- avtomatično (na podlagi pogodbenih določil),
- na podlagi posebnega akta o prenosu.

BOT obliko financiranja sestavljata dve pravni osnovi (Mrak 1997, 141):

- **koncesije** – pri tem je potrebno omeniti, da se klasične koncesije razlikujejo od BOT projektov, saj so privatnemu sektorju omogočale brezpogojno koriščenje objekta ob zelo omejeni vlogi in kontroli države. Temu ni tako pri BOT projektih, kjer je vloga države precej večja. Država ne odloča samo o tem, ali je objekt potreben ali ne, ampak določi tudi pogoje, ki naj bodo njegove osnovne značilnosti,
- **projektno financiranje** – s tem pojmom označujemo različne finančne transakcije, ki imajo temeljno skupno značilnost – kreditorji bodo zagotovili sredstva za financiranje projekta na osnovi:

I. ocene, ali bo projekt sposoben ustvariti dovolj finančnih prilivov za servisiranje najetih dolgov,

II. razpoložljivega kapitala, s katerim razpolaga koncesionar, saj le-ta predstavlja nekakšno garancijo za najete kredite.

Pomembna značilnost projektnega financiranja je, da se država, kot pobudnik projekta, izogne obvezi, da posojilodajalcu sredstev za projekt omogoči neposreden pristop do njenega premoženja (v primeru neuspešnosti projekta je s tem onemogočen dostop posojilodajalca do npr. deviznih rezerv države). V tem primeru govorimo o projektne financiranju "brez pristopa", saj se s pogodbo določi, da posojilodajalec pod nobenimi pogoji nima dostopa do premoženja države. Bolj pogosta oblika projektnega financiranja je tista, kjer država

posojilodajalcu zavaruje določena tveganja in mu tako omogoči "omejen pristop" do svojega premoženja.

Tveganja, ki se pojavljajo pri BOT obliki projektnega financiranja delimo na (Mrak 1999, 107–111):

**I. Projektna tveganja** izhajajo iz projekta in so v večjem delu pod nadzorom koncesionarja oziroma drugih zasebnih subjektov, ki so vključeni v financiranje, gradnjo in upravljanje projekta. V tej skupini tveganj so pomembna predvsem:

- *tveganja razvoja projekta*, ki vključujejo tveganja povezana s pripravo projekta, z neuspešnim konkuriranjem podjetja na licitaciji za projekt in tveganja povezana z neuspešnimi pogajanjmi za sklenitev koncesijske pogodbe,
- *tveganja povezana z gradnjo projekta*, na eni strani vključujejo tveganja, da projekt ne bo zgrajen pravočasno oziroma da bodo stroški predvideni za gradnjo preseženi, na drugi strani pa tveganja, da projekt sploh ne bo zaključen. Ta tveganja običajno prevzemata izvajalec gradbenih del in dobavitelj opreme, s pogodbami o gradnji objekta oziroma dobavi opreme, ki jih skleneta s koncesionarjem. Tovrstna tveganja so pomembna tudi za posojilodajalce projektov.

Velikokrat država odobri posojilodajalcem določene garancije, s katerimi se obveže, da bo zagotovila financiranje, potrebno za odplačevanje koncesionarjevega dolga do komercialnih bank v obdobju do zgraditve projekta, kar pomeni tudi v obdobju morebitne zamude pri gradnji. *Tveganja poslovanja* predstavljajo tiste vrste tveganj, ki onemogočajo, da projekt posluje učinkovito oziroma v skladu s predvidenimi zmogljivostmi. Pri teh tveganjih je za uspeh projektov pomembno, kako so regulirana tržna tveganja (*market risks*), ki vključujejo:

- (a) tveganja povpraševanja po outputih projekta (*demand risks*) in
- (b) tveganja dobave inputov v količini in kvaliteti, potrebni za normalno obratovanje projekta (*supply risk*).

**II. Splošna oziroma neprojektna tveganja** so tveganja, na katera koncesionar in posojilodajalec največkrat ne moreta vplivati, zato jih mora v celoti ali vsaj v večji meri prevzeti država. V to skupino se uvrščata dve večji podskupini:

- *makroekonomska tveganja* vključujejo tveganja povezana z nekonvertibilnostjo domače valute, tveganja sprememb obrestnih mer in tečajev domače valute ter tveganja povezana z inflacijo. Tveganje inflacije običajno prevzema država, tako da v

pogodbo o prodaji izdelka državi vgradi klavzulo o povečevanju cene izdelka v skladu z inflacijsko stopnjo;

- *politična tveganja*, do katerih prihaja zaradi političnih odločitev različnih organov države, v kateri je projekt, ali pa zaradi določenih pogojev, ki so specifični za državo. V ta sklop tveganj uvrščamo:
  - tveganje zamud pri izdajanju različnih dovoljenj in drugih dokumentov, potrebnih za uresničitev projekta. Ta tveganja običajno prevzema država, načini prevzema pa so različni, kot npr. finančne kompenzacije ali podaljšanje koncesijskega obdobja,;
  - tveganje sprememb fiskalnega sistema, zlasti tistega njegovega dela, ki se nanaša na davke in carine;
  - tveganje sprememb tistih delov pravnega sistema v državi, ki bi neposredno ali posredno ogrožale rešitve, vsebovane v pogodbeni strukturi projekta. Navedenim oblikam političnih tveganj so po določenih značilnostih podobna tudi tveganja višje sile (*force majeure*). Ta so tista tveganja, ki izhajajo iz dogodkov, katerih partnerji v projektu ne morejo nadzirati. Sem vključujemo tveganja, povzročena z dogodki, kot so poplave, potresi in druge naravne nesreče.

Omeniti velja tudi faze projektnega ciklusa BOT oblike projektnega financiranja, ki je sestavljen iz sedmih faz in si sledijo v naslednjem zaporedju (Mrak 1999, 103–106):

**1) identifikacija projekta** pomeni, da država oziroma javni sektor identificira vse naložbene potrebe, ki jih ima na področju infrastrukture v naslednjem srednjeročnem obdobju, ter nato določi prednostne investicije. Država se mora odločiti, ali bo financirala gradnjo posameznih infrastrukturnih objektov s črpanjem proračunskih sredstev in posrednim ali neposrednim zadolževanjem ali bo financiral gradnjo projekta zasebni sektor, pri čemer je BOT oblika projektnega financiranja ena od možnosti. Ključni dokument v tej fazi je predhodna študija o izvedljivosti projekta (*Pre-feasibility study*), katere rezultat nam odgovori na vprašanje, ali je projekt izvedljiv s finančnega, komercialnega, tehnično-tehnološkega, ekološkega ter družbeno-ekonomskega vidika.

**2) izbor sponzorjev projekta** – država ali lokalna skupnost izvede izbor najboljših sponzorjev projekta v obliki razpisa. Na razpisu zainteresirani sponzorji kandidirajo združeni v konzorcije. V tej fazi je zelo pomembna študija o izvedljivosti projekta (*feasibility study*). Ta študija je bolj natančna kot študija v fazi identifikacije projekta, katere pripravo je sponzorirala država. Na podlagi te študije konzorcij odloča o tem, ali naj pripravi ponudbo na razpis in pritegne možne posojilodajalce.

**3) ustanovitev projektnega podjetja** – tukaj je pomembno, da konzorcij, izbran na razpisu, jasno opredeli obveznosti in pravice svojih članov. V tej fazi se konzorciju priključijo še novi člani, ki prej niso sodelovali. Ustanovljeno projektno podjetje je ponavadi mešano podjetje, katerega večinski lastnik so zasebna podjetja, zastopana v konzorciju, manjšinski delež pa ima država.

**4) oblikovanje pogodbene in finančne strukture projekta** – najpomembnejša je koncesijska pogodba, ki predstavlja jedro vsake BOT oblike projektnega financiranja. Koncesijska pogodba je sklenjena med projektnim podjetjem in državo oziroma lokalno skupnostjo. S to pogodbo se določijo pogoji izgradnje in upravljanja projekta, osnovno finančno strukturo projekta ter načela delitve tveganj med državo in sponzorji projekta (zasebnim sektorjem). Pomembne pa so tudi posojilne pogodbe, ki jih običajno sklene koncesionar s posojilodajalci, s katerimi se še natančneje določijo obveznosti in tveganja udeležencev v projektu. Poleg omenjenih pogodb imajo v takih projektih pomembno vlogo še pogodbe o prodaji in dobavi, pogodbe o gradnji ter o vodenju in upravljanju projekta.

**5) gradnja objekta** je odvisna od kompleksnosti projekta in običajno traja več let. Ta faza vključuje gradbena dela ter dobavo in montažo potrebne opreme.

**6) poslovanje objekta v obdobju koncesije** – v tem obdobju mora koncesionar zagotoviti takšen denarni tok, s katerim bo zagotavljal redno odplačevanje dolgov, pokrivanje operativnih stroškov poslovanja v celotnem obdobju koncesije ter doseganje predvidenega dobička. Na dolžino trajanja koncesije vpliva ročnost dolgoročnih posojil ter cena, ki naj bi jo potrošniki plačevali za storitev, ki je proizvedena v BOT projektu. Krajše obdobje koncesije pomeni višjo ceno storitve, ki je potrebna za doseganje potrebnega denarnega toka in obratno. Obdobje koncesije je običajno nekje med 15 in 30 let.

**7) prenos lastništva objekta na državo** – po izteku koncesijskega obdobja se lastništvo objekta prenese na državo. Izjema so nekatere različice BOT oblike, kot npr. BOO, MOO in druge. Pogoji za prenos vključujejo datum prenosa lastništva, pogoje morebitnega podaljšanja koncesijskega obdobja, potrebne aktivnosti, ki jih mora koncesionar opraviti pred prenosom lastništva, dobava rezervnih delov v obdobju po tem prenosu, prenos zavarovanja in jamstev, prenos tehnologije, izobraževanje kadrov ter opredelitev stroškov prenosa in njihovo porazdelitev.

#### **4.2.6 Privatizacija**

Poznamo dve vrsti privatizacije, in sicer širšo in ožjo. Širša definicija pomeni prenos dejavnosti iz javnega v zasebni sektor, ožja pa prenos lastniških pravic ravno tako iz javnega sektorja v zasebni (Beltram et al. 1993, 30). Med najpogostejšimi cilji privatizacije javnega sektorja je zaslediti omejevanje porabe proračunskih sredstev, izboljšanje alokacije javnih sredstev, povečanje kakovosti storitev, saj je izvajanje storitev v okviru javnih služb pogosto slabše kakovosti kot pri zasebnikih, predvsem zaradi slabše organizacije menedžmenta. Pomemben cilj pa je tudi ta, da privatizacija poveča odzivnost za potrebe uporabnikov (Macur 2000, 19). Privatizacija je skrajna oblika JZP.

### **5 PREDNOSTI IN SLABOSTI TER RAZLOGI ZA POVEZOVANJE**

Vsaka zgodba, vsako razmerje, vsak partnerski odnos ima dve plati in vedno obstajajo prednosti in slabosti oziroma pomanjkljivosti. Ravno tako obstajajo tudi pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja. V osnovi je JZP koncept, zgrajen na dveh sektorjih, bodisi pri opravljanju storitev ali pa pri izgradnji infrastrukture. Partnerstvo opredelimo kot prenos znanj in praks med dvema sektorjema pri izvajanju javnih storitev za določeno časovno obdobje. Že pred samim pričetkom povezovanja in sodelovanja morajo biti znani interesi in naloge ter pristojnosti, saj je namen sodelovanja omogočiti vsakemu sektorju, da dela to, kar najbolje zna, pri čemer gre za izgradnjo javne infrastrukture ali izvajanje javnih nalog na ekonomsko najbolj učinkovit način.

Temeljni elementi povezovanja, ki najbolj definirajo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem so:

- povezava zasebnega podjetja z upravljanjem javne aktivnosti,
- plačila, vezana na kakovost storitev in na povpraševanje in
- najpomembnejši: delitev tveganj.

#### **5.1 Slabosti povezovanja**

V slovenskem prostoru je bil v karieri obstoja javno-zasebnega partnerstva in s tem povezovanja javnega in zasebnega sektorja javno najbolj kritičen predsednik Računskega

sodišča, Igor Šoltes. Izpostavil je, da največkrat pride do tveganja pri postopkih sklepanja partnerstev in pri tem izpostavlja nujnost, da so pogodbe jasno napisane in da je razvidna razdelitev bremena med javnim in zasebnim delom, saj izkušnje namreč kažejo na nevarnost, da se v nekem časovnem obdobju poveča breme javnega sektorja. Zelo pomembno je, da ideja o projektih v okviru partnerstva pride s strani občine in gre za dosego nekega cilja, ki ni sam sebi namen. Problem v slovenskih občinah nastaja, ko javno-zasebno partnerstvo prevečkrat predstavlja interes zasebnikov in ne občine, ki bi morale delati v javnem interesu, kot nalaga zakon in je tudi tako zastavljen. Žal se na podlagi odgovorov s strani lokalne skupnosti (občin in mestnih občin) ne morem strinjati z zgoraj zapisanim, saj sem ugotovila, da tudi občine včasih ne zaupajo v rentabilnost, likvidnost in dobro poslovanje zasebnega partnerja. V času gospodarske krize in recesije se je na podlagi tega povezovanje zmanjšalo, saj javni partner ob sebi potrebuje močnega zasebnega partnerja, ki je dovolj močan (finančno in kadrovske), da ne išče v povezovanju zgolj profita. Kot so omenili v Mestni občini Ljubljana, sami razumejo, da zasebni sektor potrebuje dobiček in mora ustvarjati dobiček, vendar pri tem ne sme obogateti. Na podlagi tega lahko prvo hipotezo potrdim, saj se zanimanje za povezovanje javnega in zasebnega sektorja v družbeno-ekonomski situaciji gospodarske krize in recesije v Sloveniji ni povečalo, ker zasebni sektor ni prepoznal prednosti povezovanja, niti koristi, saj bi bil vložek mnogo večji od kapitalne donosnosti. Poleg tega se podjetja soočajo z mnogimi težavami, kar v dani situaciji za povezovanje ni najbolj primerno, saj lahko pri tem nastanejo mnogo višji stroški in večje nezadovoljstvo.

Najznačilnejša slabost povezovanja javnega in zasebnega sektorja sodi v obstoj političnih in drugih tveganj za zasebni kapital, odpor javnosti pred zasebnim kapitalom, kreditiranje zasebnikov, ki je običajno dražje od kreditiranja države, povečane zahteve po kontrolnih mehanizmih, strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog, nevarnost izgube statusa glavnega gospodarja posla, razvoj odvisnosti, nevarnost nesolventnosti zasebnega upravljavca. Slabo pripravljen projekt JZP pa poveča stroške izvedbe in realizacije projekta, kar za javni sektor pomeni tudi nekvalitetno izvajanje javnih storitev in dobrin. Za dobro pripravo projekta in elaborata projekta, so potrebni visoki začetni stroški, kar javnemu sektorju povzroča kar nekaj težav. Tvrsten problem so izpostavile tudi nekatere občine v intervjujih.

Med slabosti javno-zasebnega partnerstva štejemo tudi neizkušenost, saj je pri velikih projektih več možnosti, da se kje zaplete. Slabost je tudi premajhen nadzor javnega sektorja,

zvišanje stroškov od predvidenih za izvajanje javne službe in nejasna delitev odgovornosti med javnim in zasebnim partnerjem. Vsako partnersko sodelovanje predstavlja celovit sistem, ki mora uspešno delovati vsaj 25 let. V tako dolgem obdobju se lahko spremenijo izhodiščni pogoji ali okoliščine (pade vrednost denarja v državi, projekt izgubi politično podporo, čezmerno se povečajo stroški delovanja objekta, stečaj zasebnega partnerja, prenehanje pogodbe zaradi koruptivnih dejanj ipd.). Med tovrstne primere neuspešnih projektov se pogosto navaja podzemna železnica v Londonu, kjer je moralo projektno podjetje v stečaj zaradi velikih izgub in bistvene prekoračitve stroškov; tudi primer portugalskih avtocest, kjer so se bistveno povečali stroški gradnje; ali drugi primeri, kjer je šlo za napačne odločitve pri upravljanju objektov.

Pri navajanju slabosti javno-zasebnih partnerstev ne smemo mimo njihovega vpliva na zaposlene v javnem sektorju. V primerih, ko se prenese storitev k zasebniku, se običajno prenesejo tudi zaposleni, kar ima lahko zanje negativne posledice. Za ureditev teh vprašanj so na voljo različne možnosti, med njimi tudi določila v pogodbi, da se ohrani obstoječe stanje (na primer, ko gre za kvaliteten, usposobljen kader). Na podlagi zapisanega je najpomembnejše pri javno-zasebnem partnerstvu to, da so pogodbe skrbno pripravljene, še posebej v tem primeru, da se večina tveganja ne prenese na en del zasebnega partnerja. Pri tem lahko pride tudi do tveganja stečaja družbe, ki ima v lasti predmet javno zasebnega partnerstva. V takih primerih naj bi pogodbe opredeljevale pogoje za vstop novega zasebnega partnerja.

### **5.1.1 Bumerang učinek**

Višji stroški zasebnega partnerja redno povzročajo višjo ceno njegovih storitev, včasih pa tudi njegovo finančno nesposobnost in posledično nesposobnost za stabilno in kakovostno izvajanje zaupane (javne) naloge. Javni partner, pri delitvi nalog, razmerij ter tveganj, ne sme podleči skušnjavi, da vse obsežnejše naloge preusmeri na zasebnega partnerja, saj pri tem lahko doseže bumerang učinek. Učinkovita delitev tveganj se naj določi na podlagi načela pravičnosti in ekonomičnosti. Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje z najnižjimi stroški. Načelo pravičnosti ima dve dimenziji. Prva je ta, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki nastopajo na njegovem področju in ima nanje vpliv, druga pa, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo (Ferčič 2005).

## 5.2 Prednosti povezovanja

Med prednosti povezovanja javnega in zasebnega sektorja prištevamo v prvi vrsti razvoj skupnosti in hitrejše zagotavljanje ter izgradnjo javne infrastrukture, za boljšo kvaliteto življenja prebivalcev in prebivalk, predvsem pri večjih investicijah na področju turizma, rekreacije, vodooskrbe in prometnih povezav. Pri tem gre tudi za investicije v podjetništvo, kjer se lahko zagotavlja poceni prostor za razvoj podjetništva in posledično nove organizacijske pristope ter uvajanje nove tehnologije, za katere ni dovolj sredstev, pri čemer se zmanjšajo stroški in pritisk na javna sredstva, boljše razporejanje tveganj med vse partnerje, izboljšanje storitev in zato tudi dodaten dohodek za partnerja. V taki obliki sodelovanja je povečana tudi vključenost javnosti in javnega sektorja pri odločanju in kreiranju javnih politik.

Največja prednost pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja je brez dvoma dodatno pridobivanje virov financiranja za doseganje ciljev in za socialni ter družbeni razvoj državljanov in lokalnega okolja. Med prednostnimi izpostavimo proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ (Čepeljnik 2006, 60). Breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pri čemer je pomemben prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor. Pri tem se lahko oba sektorja drug od drugega največ naučita, izkoristita vsak svoje prednosti, prerazporedita tveganja in izkoristita know-how ter izkušnje zasebnega partnerja, za boljšo racionalizacijo dobrin in storitev.

V bistvu javno-zasebno partnerstvu dosega optimizacijo izpolnjevanja javnih nalog, doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki, večja se neodvisnost od sprejetih proračunov, nadomešča se odsotnost ekonomičnosti upravljanja v javnem sektorju, izvaja se smiselnost outsorsinga na podlagi potrebne reorganizacije javnega sektorja, podpirajo se strukturne spremembe, ustvarjajo se nove poslovne priložnosti za zasebni sektor in vzpostavljajo se dobri (poslovni) odnosi med javnim in zasebnim sektorjem. Pomembna sta tudi politični in ekonomski razlog za sklepanje javno-zasebnega partnerstva, kjer je vključena tudi privatizacija oziroma liberalizacija izvajanja javnih služb.



### **5.3 Širjenje konkurence**

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja in s tem ustvarjanje partnerskih odnosov omogoča tudi priložnosti in izzive pri povečevanju in širjenju konkurence na področja, ki so bila dolgo v domeni javne oblasti in so s tem bile tudi javne dobrine, ki so nastale na podlagi partnerskega odnosa. So dobrine in storitve in so še vedno v prvi vrsti v javnem interesu. Varovalka za to je nadzor nad cenami in kakovostjo opravljenih storitev oziroma javnih dobrin. Za spodbujanje konkurence, pozitiven razvoj lokalne skupnosti in spodbujanje inovativnosti ter sodelovanja pa je v lokalni skupnosti pomembno upoštevanje civilne družbe in socialnega kapitala.

Na podlagi zapsanega predpostavljam, da je v mnogih primerih izgradnja infrastrukture tudi rešitev za izhod iz trenutne finančne in gospodarske krize. Denar za dobre projekte je na voljo, zato ga je smiselno pritegniti v projekte javno-zasebnega partnerstva, ker so stabilni in razmeroma varni, saj se javno izraža poraba sredstev za določen namen, ki jo nadzira javni sektor. Javne dobrine in storitve se pri tem enakomerno porazdelijo med uporabnike v javni uporabi. Na podlagi tega se v novejši praksi pri povezovanju javnega in zasebnega sektorja uporablja optimizacija izpolnjevanja javnih nalog, doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinkom, večja neodvisnost od sprejetih proračunov, nadomestitev odsotnosti ekonomičnosti upravljanja v javnem sektorju, izvajanje smiselnega outsourcing-a<sup>2</sup> na podlagi reorganizacije javnega sektorja, podpiranje strukturnih sprememb, ustvarjanje novih poslovnih priložnosti za zasebni sektor in ustvarjanje dobrih poslovnih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem ter s tem posledično večja konkurenčnost gospodarstva.

### **5.4 Regulacija javno-zasebnih partnerstev**

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja je smiselno regulirati, da preprečimo monopolistično obnašanje, ki ga lahko izrabijo zasebni partnerji, ki jim je podeljena koncesija. Drugi razlog za regulacijo je, da zasebnim vlagateljem omogočimo investiranje in pri tem promoviramo zasebne investicije v javno infrastrukturo, kar pa tudi uredimo z zakonodajo. Tretji razlog je nadzor in centralizacija javnega posojanja ali zadolževanja. Pogosto se dogaja,

---

<sup>2</sup> Outsourcing – angleški izraz za oddajanje izvajalskih del in storitev zunanjim pogodbenim sodelavcem.

da se različne sfere javnega sektorja, brez vednosti ministrstva za finance, zadolžujejo, kar je vidno predvsem v primerih leasing pogodb.

Ostali razlogi za regulacijo (Čepeljnik 2006, 33):

- JZP so drugačni kot javne investicije in zahtevajo posebne postopke.;
- Brez regulacije, bi lahko vsi dogovori trajali le za čas trajanja mandata vlade ali lokalne oblasti, kar pa zaradi značilnosti JZP ni sprejemljivo.
- JZP bi morali dobiti posebno odobritev zakonodajne oblasti.
- Potreba po novih pogodbenih opraviilih oziroma pojasnilu, kako zavezujoči so ti dogovori med javnim in zasebnim sektorjem.
- Razpršenost davkov, zaradi različnosti davčnih stopenj, je vredno razmisliti o uvedbi posebnih davčnih regulativ za JZP.
- Boljša koordinacija med različnimi ministrstvi, ki sodelujejo pri JZP.

## 5.5 Uspešna implementacija povezovanja

Uspešnost povezovanja javnega in zasebnega sektorja je težko določiti, a vendarle obstajajo osnovni kriteriji, ki določajo smernice uspešne implementacije povezovanja, ki je povzeta po PPP-UK Experties for International markets 2003:

**Prvi kriterij:** Uspešno sodelovanje je lahko le rezultat podpore, ki prihaja iz državnega in političnega prostora. Najvišji državni uradniki morajo biti pripravljene na aktivno sodelovanje in morajo podpirati koncept JZP ter prevzeti vodilno vlogo pri razvijanju sodelovanja. Dobro informirani politični vodja je ključni igralec pri minimiziranju napačnega zaznavanja.

**Drugi kriterij:** Pri vzpostavljanju partnerstva je vloga javnega partnerja še vedno zelo pomembna, zato mora aktivno sodelovati pri vzpostavljanju programa ali projekta. Država mora ovrednotiti projekte glede na njihove zmožnosti izvedbe po modelu JZP. Potrebno je spremljanje partnerstva, bodisi na dnevni, tedenski ali mesečni ravni.

**Tretji kriterij:** Pred sklenitvijo razmerja morata obe stranki vedeti, kaj lahko pričakujeta. Na osnovi zastavljenih ciljev in vključenih pričakovanj obeh strani je potrebno izdelati načrt

aktivnosti, s čimer se povečuje možnost uspešnega zaključka zastavljenih ciljev. Načrt ima lahko obliko pogodbe, v kateri je jasno in natančno opredeljena odgovornost obeh pogodbenih strank, tako javnega kot privatnega sektorja. Opredeljeni morajo biti načini reševanja nejasnosti, ki se pojavijo skozi izvajanje projekta.

**Četrty kriterij:** Vzpostavitev sodelovanja zahteva vključitev mnogih različnih subjektov, ne le predstavnikov javnega sektorja in privatnega partnerja. Vključeni bodo javnost, mediji, sindikati, ki ne bodo imeli enakih stališč glede tovrstnega sodelovanja, zlasti pa si bodo nasprotovala stališča pri opredelitvi vloge privatnega in doprinosa privatnega sektorja v splošno zadovoljevanje družbenih potreb. Uspešnost projekta zahteva odprto komunikacijo med vsemi vpletenimi stranmi s ciljem, da se minimizira nasprotovanje pri vzpostavljanju partnerstva.

**Pety kriterij:** Najnižja cena, ki jo ponuja privatni sektor na javnem razpisu, ne sme biti edina referenca izbire. Ker je tovrstno partnerstvo dolgoročno, je izbira zelo pomembna za uspešno zaključitev projekta. Izkušnje kandidata na specifičnih področjih delovanja morajo biti področja, ki so določilna pri izbiri pogodbene stranke.

## **5.6 Učinkovitost povezovanja**

Učinkovito povezovanje je vidno na različnih ravneh. Nujen pogoj za dobro razmerje in odnos je natančnost in vnaprej znana specifikacija dela in zahteve, kar posledično dosežemo z dobrim in celovitim projektnim vodenjem. Jasna in izvedljiva mora biti tudi izvedba del v pripravljene pogodbi, kjer so vnaprej določeni stroški, celoten proces dela pa je transparentno voden. Najmočnejši argument za vključevanje zasebnega sektorja v javno sfero je prav njegova učinkovitost. Razmerje med inputom in outputom je sorazmerno oziroma nižji input in čim višji output.

Poleg tega je na strani zasebnega sektorja prisotna večja inovativnost, boljše organizacijske metode kot birokratične zgodbe. Zasebni sektor nudi boljše servise, produkcijo, dostavo, spremljanje in finančno učinkovitost ter naraščajoči output na podlagi odpuščanja oziroma zmanjšanje števila ur dela za mnogo boljši rezultat (Loxley 2010, 18). Največ razmerij med javno-zasebnim sektorjem temelji na ekonomski racionalnosti in skupnem lastništvu, ki je opravljeno s strani privatnega sektorja. Posledično gre tu za nadzor in zniževanje stroškov

produkcije (upravljanje s stroški), kar je zelo pomembno, saj so storitve opravljanja s strani zasebnega sektorja.

## **5.7 Finančni in ekonomski učinki**

V JZP je pomembno razmerje med državljanji, zaposlenimi in privatnim partnerjem, saj državljanji plačujejo za dobljene storitve preko davkov in prispevkov ter z lastnim denarjem. Privatni sektor vstopi v partnerstvo z enim motivom, in sicer željo po ustvarjanju dobička, ki mora biti transparentno prikazan. Pri tem je potrebno upoštevati tudi strošek delovne sile, ki je pri zasebnem sektorju cenejša in bolj učinkovita. Na ta način se znižujejo tudi ostali stroški, ki nastanejo pri produkciji. Ker zasebni sektor strmi k vse večjemu dobičku in večanju že ustvarjenega prometa, kar je povsem razumljivo, in ker gre pri JZP za produkcijo javnih dobrin in storitev, od katerih imajo največ uporabniki (državljanji, občani), so včasih ekonomski in finančni učinki izredno težko merljivi. Tvrsten problem so izpostavili tudi strokovnjaki s strani lokalne skupnosti in po tem lahko sklepamo, da se javni sektor tudi v času krize in recesije ne odloči za povezovanje, kar potrjuje prvo hipotezo, ki sem jo postavila na začetku naloge.

Pri finančnih učinkih na proračun je pomembno, da pri kakršnikoli izvedbi storitev in oblikovanju storitev vpliva na poslovne odločitve politika, ki mora omejiti trošenje javnega sektorja in izposojdo denarja s strani zasebnega sektorja. Pri JZP gre za oblikovanje virov prihodkov in možnost je, da javni sektor vzame v zakup objektov v obliki osnovnih sredstev, kot so na primer elektrarne, dvorane in pri tem omogoča zasebnemu sektorju upravljanje objektov in opravljanje storitve (Loxley 2010, 27).

Pri finančnem in ekonomskem učinku gre tudi za kompleksnost. Njuna racionalnost je odvisna predvsem od učinkovitosti storitev za javnost. JZP vključuje in promovira različne aktivnosti, kot je oblikovanje, finance, izgradnja, najem in vzdrževanje ter opravljanje in pri tem za obstoj potrebno vsak predlog sproti vrednoti in preračuna stroške in koristi, še posebej, če je vsako delo izvedeno s strani javnega sektorja (Loxley 2010, 38). JZP je predstavljen kot skupna obravnava in premalo pozornosti posveča ločenim elementom dela oziroma ločevanju njihovih posameznih elementov, nekatere, če ne vse storitve, lahko javni sektor izvede ceneje. Tu gre za vprašanje, kako najbolje oceniti zaželenost JZP in različne možnosti izvedbe v praksi (Loxley 2010, 38).

## 5.8 Tveganja

Tveganja so zelo pomemben institut povezovanja javnega in zasebnega sektorja, saj je nujno potrebno opredeliti tveganja, vloge, odgovornosti in nagrade, zaradi boljše alokacije oziroma prerazporeditve tveganja za oba sektorja. Natančna opredelitev tveganja je pomembna tudi za večjo učinkovitost in realizacijo projekta. Pri tem velja načelo, da večje kot je finančno tveganje, večja ekonomska korist se pričakuje. Tveganje je učinkovito razporejeno takrat, ko je dodeljeno stranki, ki ga najbolje upravlja in obvladuje. Poslovna tveganja, povezana z načrtovanjem, gradnjo in zagotavljanjem finančnih sredstev, naj bi upravljal zasebni vlagatelj, država pa naj bi upravljala politična tveganja.

Pri tem gre za izbiro najboljše rešitve in prerazporeditev tveganja tja, kjer je za določenega partnerja najmanjša stopnja tveganja. Tveganje je mogoče opredeliti kot kateri koli dejavnik, dogodek ali vpliv, ki ogroža uspešno dokončanje in delovanje projekta v smislu časa, stroškov in kakovosti (Akkawi v Loxley 2010, 33). Pomembno je opredeliti tudi število tveganj, saj so nekatera boljša in primernejša za javni sektor, druga za zasebni sektor in temu pravimo (trasferable risk) (Loxley 2010, 33). Pri tem na splošno lahko opredelimo, da so za privatni sektor primernejša finančna, konstrukcijska in tehnična tveganja. Višja sila in splošna tveganja, kot je na primer plačevanje storitev, pa je boljša možnost kombinacije za javni sektor. Ravno tako je za javni sektor primerno politično tveganje.

Že pri načrtovanju projekta je potrebno oceniti in identificirati ter kvalificirati vse možnosti tveganja. Pomembno je tudi zavarovanje tveganja. Javni partner s tem vstopa v novo sfero tveganja, saj poleg finančnega tveganja dodatno tvega tudi to, da privatni partner ne bo moral izvesti oziroma izvršiti storitev za dogovorjeno ceno, zaradi višjih stroškov, saj lahko bankrotira. Pri tem bi se riziko moral prevaliti iz javnega na zasebnega.

Pri JZP gre tudi za tveganje glede časovnega okvirja projekta, saj gre za dolgoročne projekte od 25 do 30 let. Povzeto po Loxleyu je pri partnerstvih potrebno biti pozoren predvsem na: določanje pogojev, urejanje lastništva, kaj ima od tega skozi projekt zasebni partner in opredelitev rezultatov in učinkov (Loxley 2010). Stran, ki upravlja z večjim številom tveganj ali stranka z močjo odločanja (major decision-making), lahko pričakuje večji delež ekonomskega povračila.

Nekatera tveganja so specifična za zasebni sektor, kot na primer nerentabilnost investicije, druga pa so vezana na javni sektor, kamor lahko umestimo neučinkovitost javnih služb. Povzeto po Loxleyu (Loxley 2010), tveganja delimo tudi po dveh načelih, in sicer, da morajo biti prevzeta tveganja plačana, pri čemer je količina tveganja, ki ga prevzame partner proporcionalna koristim, finančnim in socialno-ekonomskim tveganjem, pri čemer posamezno tveganje prevzame tista stran, ki ga najlažje obvladuje.

Pomembno je tudi komercialno tveganje, ki vključuje pravočasno izgradnjo in tehnično upravljanje z objektom ter količinski in kakovostni obseg storitev. Politično tveganje izvira iz političnih odločitev oblasti, ki krojijo poslovno okolje. Vsi projekti JZP so najbolj kritični na točki v času predvolilnih kampanj in menjave političnih elit, kar se je pokazalo na primeru Mestne občine Novega mesta. Največkrat pa likvidnostne težave in stečaji povzročajo obstoj projektov in partnerstev. Na podlagi izkušenj s strani Mestne občine Ljubljana je stopnja tveganja odvisna tudi glede izbire načina JZP za posamezni projekt.

Poglavje lahko zaključim na podlagi potrditve tretje hipoteze. Večja kot so tveganja, višji so stroški za obe strani, saj se lahko tekom izvajanja projekta razmerja in tveganja spreminjajo. To je še bolj vidno v času družbenih in ekonomskih sprememb in pretresov, zato se zasebna podjetja v Sloveniji težko odločijo za povezovanje z javnim sektorjem, ker javni sektor s svojimi programi in načrti ni dovolj fleksibilen in posledično pri projektne vodenju nastajajo višji stroški. Hipotezo lahko potrdim zato, ker pri prilagodljivosti in projektne vodenju za javni sektor nastajajo ogromni problemi, saj je zasebni sektor vedno korak pred javno stranjo partnerja in zato za zasebni sektor obstaja velika verjetnost višanja stroškov, pogodbe pa so sklenjene za daljše časovno obdobje. Pri tem tvega tudi javni sektor, saj je odgovoren za stabilnost cen dobrin in storitev ter blaginjo uporabnikov.

Za potrditev hipoteze in razlog, zakaj se v slovenskem prostoru ne odločajo za povezovanje med zasebnim in javnim sektorjem, je tudi politična nestabilnost države. Dejstvo je, da je bil zakon sprejet šele leta 2007 in da se je v tem času zamenjala politična elita, tako na nacionalni kot na lokalni ravni. V tem času je kar nekaj projektov na področju JZP doživelo politični udarec. Zaradi rekrutacije elit in zaradi dodatnih pojasnjevanj ter morebitne priprave ponovnih elaboratov, se stroški projekta povečujejo, saj se sam potek in začetek ter s tem tudi zaključek projekta z vsakim dnem bolj oddaljujeta.

## **5.9 Ključni akterji povezovanja javnega in zasebnega sektorja**

Med ključne oblikovalce javno-zasebnega partnerstva štejemo vse pristojne državne in lokalne oblasti ter uprave in zasebne subjekte: spodbujevalce oziroma promotorje in nosilce pozitivnega mnenja pa Gospodarsko zbornico Slovenije, Skupnost slovenskih občin, Računsko sodišče in Ministrstvo za finance ter vse pravne pisarne, ki se ukvarjajo s pravnim svetovanjem pri sklepanju tovrstnih razmer. Vsi zgoraj omenjeni akterji imajo področje JZP dobro razdeljeno in do povezovanja obeh sektorjev pozitiven odnos. Največjo pomanjkljivost je zaznati na področju družboslovne opredelitve problema in učinek na državljane, javnost in na vse ključne akterje, kar je eden izmed ključnih namenov in ciljev v sklopu raziskovanja in ugotavljanja dejstev skozi magistrsko delo.

Na področju javno-zasebnega partnerstva so v Sloveniji nastale tudi nekatere pobude s strani civilne družbe, ki so bile opredeljene po sektorjih. Ena izmed takšnih je Skupnost socialnih zavodov Slovenije, kar bom opredelila v nadaljevanju, v poglavju 10.

## **5.10 Posebnosti povezovanja javnega in zasebnega sektorja**

Gre za nov institut, ki je v času gospodarske recesije pomemben institut za povezovanje in realizacijo zastavljenih idej, vendar se pojavi vprašanje razumevanje partnerstva in povezovanja, saj gre za posebnosti, ki jih tvorijo različna razmerja. Posebnost je tudi ta, da ni enotnega modela JZP in da se vsak primer razlikuje od primera. To dejstvo je izpostavila tudi direktorica za javna naročila na Mestni občini Ljubljana, kjer imajo v Sloveniji največ izkušenj z JZP. V JZP so vpleteni prebivalci (uporabniki), zato bi njihovo razumevanje povezovanja bilo še kako pomembno, a vendarle lahko tudi z anketo, ki sem jo opravila v različnih lokalnih skupnostih, ugotovimo, da se ne poslužujejo povezovanja v inovativnih oblikah, ki bi bile učinkovite, zanimive in razumljive. V kratkem bomo v Slovenji pričela izvedbe mnogih kohezijskih projektov na področju vodooskrbe in ni zaznati nobenega inovativnega pristopa, kot jih kažejo primeri dobre prakse v tujini, kar bom opredelila v nadaljevanju, pri primerih tujih praks.

Posebnost JZP je tudi ta, da je v največ primerih v igri izgradnja infrastrukture, ki je bistven element kolektivnega življenja prebivalstva, kar pa prebivalci (uporabniki) tudi najbolje razumejo. Za kvaliteto življenja in za obstoj morajo lokalne skupnosti nuditi za skupno bivanje progresivno urejanje okolja in prostora in iz njega potegniti koristi ter tako ustvarjati

okolje, ki je donosno in primerno za izvajanje novih gospodarskih, socialnih in kulturnih aktivnosti. V okolju in njegovih posebnostih, tehničnih zmožnostih in razpoložljivih finančnih sredstvih morajo vključiti vire kreativnosti in inovativnosti za skupno izgradnjo in upravljanje življenja, ki je prilagojen njihovim primarnim potrebam, pravicam in zahtevam. Na področju bistvenih investicij za skupno dobro ima država in lokalna oblast posebno odgovornost, gospodarsko, finančno in davčno politiko, saj morajo biti pri povezovanju popolnoma prepričani o gospodarskem in socialnem interesu za investicijo na podlagi povezovanja javnega in zasebnega sektorja. Ravno iz omenjenega razloga je pomembnost aktivnega sodelovanja javnega sektorja zelo pomembna, zaradi njihove regulativne in zakonodajne funkcije. Zakonodajalec mora od zasebnega sektorja pridobiti vse pomembne informacije. Postopki morajo biti pregledni in odprti, saj so investicije v javno infrastrukturo kapitalno izredno intenzivne (ogromne), obdobje vračanja pa je dolgo. V tem obdobju se lahko zgodi marsikaj, kar pri načrtovanju ni nujno predvideno.

Na podlagi posebnosti povezovanja in zaradi različnih potreb okolja, enotnega modela JZP ni. Modeli in povezovanja se vedno na novo gradijo glede na posebnosti investicije ali programa. Projekti, ki so financirani po modelu JZP, zahtevajo različno obravnavo skladno s tem, kako se opravljene storitve plačujejo (Čepeljnjik 2006, 24). Investicije, pri katerih je output namenjen trgu, zahtevajo posebno obravnavo. Pomemben dejavnik uspešnosti sodelovanja je tudi stopnja občutljivosti. V kolikor večino storitev, ki so predmet JZP modela, zakupi ali najame država ali sklad, analiza občutljivosti ni več tako pomembna. V Sloveniji gre za tovrsten primer na področju zdravstva, kjer veliko storitev, ki jih lahko zdravstveni sektor najame in plača Zavod za zdravstveno zavarovanje, manjši del prostih kapacitet je namenjen trgu.

## **6 MEDNARODNE PRAKSE POVEZOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA**

Primeri tujih praks dokazujejo, da je povezovanje javnega in zasebnega sektorja doseglo zastavljene cilje in uspešno zaključne projekte. Na ravni Evropske unije evropske institucije organizirajo posvete na temo javno-zasebnega partnerstva. Poglavitna tema, ki jo Evropska



komisija uvršča v sam vrh pri sklepanju javno-zasebnega partnerstva, je 7. okvirni program Evropske unije za informacijsko-komunikacijske tehnologije in vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva (PPP) v sklopu prihodnosti interneta. Temu sledijo prioritete sklepanja javno-zasebnega partnerstva na področju energetske učinkovite stavbe, tovarne prihodnosti in "zelene" avtomobile.

Dober primer pobude povezovanja javnega in zasebnega sektorja se je zgodil leta 2008 v švicarskem Davosu. Skupina štirinajstih eminentnih voditeljev globalnih podjetij (med njimi CocaCola, Tata, Microsoft, Merck, Deloitte, Ernst & Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers) je v okviru foruma "Global Corporate Citizenship Initiative" pozvala svoje kolege k aktivnejši vlogi pri vključevanju v javno-zasebne partnerske projekte na nacionalnem in globalnem nivoju.

*Podpisniki verjamejo, da je nastopilo novo obdobje, kjer bo javno-zasebno partnerstvo odigralo pomembno vlogo pri razvoju družbe in okolja. Konvergenca med javnim in zasebnim postaja vedno bolj očitna in podjetja se morajo aktivneje vključevati v reševanje problemov javnega sektorja oziroma države. Med pomembnejšimi projekti, ki so ključni za kvaliteten razvoj družbe, sodijo: šolstvo, ceste, železnice in energija. V teh projektih je javno-zasebno partnerstvo zelo zaželeno, saj gre za velike investicije, ki si jih država velikokrat ne more privoščiti. Takrat nastopi zasebni kapital, ki po eni strani deluje družbeno odgovorno, po drugi strani pa zasleduje svoje ekonomske cilje. Za spodbujanje javno-zasebnega partnerstva je zagotovo zelo pomembna ustrezna zakonodaja (predvsem davčna), ki take projekte podpira in spodbuja. Čeprav se morda zdi, da kratkoročno pridobijo predvsem podjetja, ki lahko davčno ugodneje širijo svoj posel, pa dejansko največ pridobi družba, saj s takimi projekti dolgoročno zagotovi ustrezno infrastrukturo, ki je sicer morda še dolgo ne bi imeli. Pri tem je seveda potrebno projekte pazljivo izbirati in država mora zagotoviti in postaviti takšne pogoje, ki bodo v dolgoročnem interesu države. Velikokrat se je namreč že dogajalo, da so javno-zasebna partnerstva pomenila le spodbudo za "poceni" razvoj gospodarstva in povečanje monopolnih pozicij. Končni dogovor za vsak javno-zasebni projekt mora za državo dolgoročno zagotoviti vsaj »win-win« pozicijo (Družbena odgovornost podjetij 2008).*

V vseh primerih je partnerstvo javnega in zasebnega sektorja danes za države članice Evropske unije že realnost, pri čemer je razumljivo, da je to partnerstvo precej bolj razvito v

starih članicah, še posebej v tistih, kjer se je vloga javnega sektorja začela spreminjati prej in bolj konkretno ter je zasadila globlje korenine. Pri tem prednjačita Velika Britanija in Irska.

Evropska komisija je na podlagi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, 30. aprila 2004, pričela inštitut javno-zasebnega partnerstva podrobneje urejati. 3. maja 2005 je izdala delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu, 15. novembra pa Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu svetu in Komiteju regij o javno zasebnem partnerstvu. Kljub temu inštitut javno-zasebnega partnerstva v tem trenutku nima povsem jasne pravne podlage v evropskem pravu. V evropskem pravu, v sekundarni zakonodaji so nekatere pojavne oblike javno-zasebnega partnerstva izrecno urjene (javna naročila, koncesije gradenj). Ravno tako pa tudi na ravni Evropske unije ne obstaja enotna definicija JZP. Kljub temu pa v Lizbonski strategiji s cilji narekuje skrb za dolgoročno vzdržno rast ekonomije. Pri tem Evropska unija vključuje privatni kapital v financiranje izbranih primerov in reform. Skupna strategija evropskih držav zasleduje cilj zdravih financ, ekonomske reforme in zagotavlja visoko stopnjo zaposlenosti ter funkcioniranje trga kapitala, proizvodnje in dela. Vključitev privatnega sektorja v financiranje izbranih projektov je direktno povezano s pričakovanjem, da bo projekt dosegal načrtovane prihodke ob sprejemljivem tveganju in porazdelitvi le tega. Privatni in javni sektor morata biti pripravljena prevzeti tista tveganja, ki jih najbolj obvladata.

Evropska komisija je v svojih dokumentih JZP opredelila dve oblike sodelovanja med javnim in privatnim sektorjem s ciljem razvoja ali izvajanja aktivnosti, ki so v javnem interesu. Evropska komisija je izdala Zeleno knjigo o določeni aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah (Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concession, 2004) in imajo naslednje značilnosti:

- dolgo obdobje trajanja določenega sodelovanja;
- različne metode financiranja projektov s sredstvi zasebnega sektorja, pa tudi s sredstvi javnega sektorja. Delež javnih in zasebnih sredstev je v posameznih projektih različen;
- pomembno vlogo ima zasebni sektor, ki sodeluje v različnih fazah izvedbe projekta – lahko je vključen že v fazo izdelave načrta, v fazo obnove ali financiranja. Naloga javnega sektorja je primerno usmerjena na določitev ciljev, ki morajo biti v javnem interesu, kvaliteto storitev, ceno, ki jo oblikuje privatni sektor, prav tako pa je

odgovoren za nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev in delitve tveganja, kar pa ne pomeni, da mora zasebni vlagatelj nositi vse ali pretežni del tveganj.

Primerjava Slovenije z javno-zasebnim partnerskim programom v drugih evropskih državah pokaže, da so oblike partnerstev na področju kulture in športa ter na vseh stopnjah šolstva bistveno drugačne. Slovenija se na področju javno-zasebnega partnerstva močno razlikuje na primer od Irske, Velike Britanije, Francije ali Danske, kot tudi od nekaterih novih držav članic Evropske unije. V naštetih državah je na področju sklepanja partnerstev zelo velik odstotek (že vzpostavljenih ali v pripravah) partnerstev za gradnje, in sicer tako za gradnjo šol kot tudi drugih kulturnih in športnih objektov (telovadnic, bazenov, teatrov, knjižnic).

V Evropi ima pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva najdaljši staž Velika Britanija. Pri uvajanju modela sodelovanja zasebnega in javnega sektorja imajo dolgo zgodovino tudi anglosaške države Avstralija, Nova Zelandija in ZDA.

V nadaljevanju bom predstavila nekaj mednarodnih primerov JZP, ki so povzeto po European Commission: Resource Book on PPP Case Studies, 2004.

## **6.1 Velika Britanija**

Velika Britanija je pravzaprav začela uvajati posebno obliko javno-zasebnega partnerstva, tako imenovano PFI ali zasebno finančno iniciativo, že pred dvajsetimi leti, zato je danes že mogoče izvesti določene analize in oceniti nekatere elemente uspešnosti javno-zasebnega partnerstva vsaj v tej državi.

Nekaj študij in analiz je bilo v zadnjem času opravljenih predvsem na področju šolstva, ki je gotovo eno bolj občutljivih področij za izvajanje javno-zasebnih partnerstev. Nekatere so pokazale, da so bili učenci in dijaki v šolah, ki so bile zgrajene, upravljane in vzdrževane v partnerstvu, uspešnejši od tistih v drugih šolah. Vsekakor pa je presenetljiv podatek, da so v Veliki Britaniji v partnerstvu doslej obnovili ali na novo zgradili okoli 20.000 šol; z novim programom, Gradimo šole za prihodnost, pa načrtujejo gradnjo ali prenovo okoli 1500 srednjih šol.

Tudi področji kulture in športa ne zaostajata za šolstvom. Britanska ministrica za kulturo je na primer leta 2003 objavila, da bo ministrstvo poleg šestnajstih partnerskih projektov s področja kulture in prostočasnih dejavnosti, ki jih že podpira, podprlo tudi nadaljnjih pet, ki jih bodo

izvajale lokalne skupnosti, ker so javno-zasebna partnerstva dobra pot za izvedbo visokokvalitetnih projektov na stroškovno učinkovit način. Ministrstvo se je takrat odločilo, da bo finančno podprlo še gradnjo treh knjižnic, štirih bazenov in teatra. Ker bodo vsi ti objekti povezani z novimi šolami, bodo pri financiranju teh projektov sodelovala tudi druga ministrstva.

Primer slabe prakse se kaže v Veliki Britaniji, kjer javno-zasebna povezovanja niso obrodila sadove. Zdravstveni analitik prof. dr. Martin McKee zagovarja tezo, da rešitve povezovanja in sodelovanja v Veliki Britaniji niso našil. V času zdravstvene reforme v obdobju med leti 2002 in 2005 so odprli vrata v zdravstvo zasebnim vlaganjem, vendar se je izkazalo za neučinkovito. Pokazalo se je, da so nekatere novogradnje nekakovostne, da so za bolnike bolj utesnjene, število postelj pri nadomestnih gradnjah se je zmanjšalo, investicijo pa podražilo. Država se zdaj ukvarja s tem, kako bi te bolnišnice, na robu bankrota, odkupila. Po njegovih besedah vnos zasebnega kapitala v javni zdravstveni sistem zmanjšuje učinkovitost porabe sredstev.

### **6.1.1 Škotski vodni projekti**

Investicijske potrebe pred ustanovitvijo enotnega urada za vodooskrbo na Škotskem leta 2002 so se prejšnji trije uradi posluževali JZP in PFI (angleški naziv za Pobudo zasebnega financiranja) za financiranje investicijskih projektov večjih razsežnosti. Finančni okvir, ki je bil osnova za delovanje uradov, so določili z doseganjem naslednjih ključnih ciljev:

- doseganje zakonsko predpisane stopnje donosa, predpisane s strani škotskih ministrstev,
- določitev takse v višini, ki bo zadostna za kritje stroškovnih potreb uradov,
- obvladovanje zadolževanja v mejah določenih s strani škotskih ministrstev.

Viri njihovih prihodkov so obsegali:

- zaračunane prihodke od uporabnikov,
- zadolževanje odobreno s strani škotske administracije,
- sredstva iz evropskih strukturnih skladov,

- JZP.

Z razvojem mnogih projektov JZP na različnih področjih se je na Škotskem ustanovila Sekcija za privatno financiranje (SPF v nadaljevanju), s ciljem voditi in nuditi podporo tako javnemu kot zasebnemu sektorju pri projektih JZP. SPF je svetovalni organ za iskanje, pripravo, vodenje in izvedbo JZP. Škotski primeri prikazujejo primerno izbiro JZP in možnosti mobilizacije zasebnih sredstev za hitrejše produciranje infrastrukturnih investicij in njihovo realizacijo v nadzorovanem, regularnem okolju.

Na Škotskem je Stirling Water prevzel pet čistilnih naprav v lasti East of Scotland Water v West Lothianu in Edinburgu. V nadgradnjo naprav je investiral okoli 100 milijonov funtov. Stirling Water je konzorcij sestavljen iz treh zasebnih podjetij, Thames Water (49 %), M J Glesson (41 %) in Montgomery Watson (10 %). Stirling Water je odgovoren za načrtovanje, izgradnjo, upravljanje in vzdrževanje prenovljenih čistilnih naprav. Glavni cilj pa je doseči skladnost z novo evropsko direktivo glede kvalitete čistilnih naprav, pa tudi prvotne naprave so omogočale zaključek procesa odstranjevanja odpadnega blata v Severnem morju. Celoten projekt je voden v skladu z evropsko direktivo o urbanih odpadnih vodah, direktivo o Severnem morju in v soglasju s Škotsko agencijo za zaščito okolja.

Enak primer velja za Škotsko za izgradnjo čistilne naprave za pol milijona prebivalcev, za obdobje 40 let, in sicer pod imenom Scottish Water. Gre za Levenmouth čistilni sistem, ki naj bi zagotavljal storitve predelave odpadne vode in odpadnega blata vzdolž obale Fife. Projekt je dobilo združeno podjetje Northnumbrain Water in Scottish Power. Cilj je bila izboljšanje kakovosti morske ožine Forth ter kakovosti kopalne vode med Keltyem in Levenom, v skladu z direktivo o urbanih odpadnih vodah.

## **6.2 Irska**

Med države, ki so uspešno uvajale mode JZP, sodi Republika Irska. Irski model izhaja iz osrednje in enotne centralne enote, kar pa je glede na velikost države pričakovano. Irska zakonodaja je na področju JZP kratka in razumljiva. V zadnjih desetih letih je dodobra izrabila javno-zasebni model za izvedbo raznih uspešnih projektov. Glede na podatke iz konca leta 2008 objavljenega seznama projektov lahko ugotovimo, da je bilo s področja šolstva, sodstva, transporta (pristanišča), kulture in športa ter komunalnih storitev (voda in kanalizacija) sklenjenih ali v pripravi enajst javno-zasebnih partnerskih pogodb za gradnjo

objektov v naslednjih dveh letih. Večinoma se odločajo za modela DBFO (design build finance operate) ali DBFM (design build finance maintain). Na omenjenih osnovah bo zgrajenih dvaintrideset šol, teater, koncertna dvorana in konferenčni center.

Za dobro delovanje in učinkovitost JZP so ustanovili tudi neformalno svetovalno skupino (public private informal advisory group), ki jo sestavljajo predstavniki trinajstih institucij, od ministrstva za finance do združenja delodajalcev in federacije gradbene industrije. Na Irskem je politična oblast izredno naklonjena povezovanju, saj so na Ministrstvu za finance oblikovali tudi Okvir za JZP, ki vključuje vse pomembne vpletene akterje v JZP, od združenja delodajalcev, do sindikatov in ostale poslovne javnosti. Vsi so strokovnjaki za vrednotenje in vodenje projektov ter oceno finančnega tveganja.

### **6.2.1 Ravnanje – čiščenje z odpadnimi vodami v Dublinu**

Irska je zaznala pomen povezovanja javnega in zasebnega sektorja preko investicij, ki bi izboljšale javne koristi in infrastrukturo. Na primeru oskrbe z vodami je vlada objavila Investicijski program za vodne storitve (2000–2006), kjer ima komponento JZP in vključuje pilotne projekte v Ballymore Eustace, Clareville in Lee Road. Tudi čistilna naprava Dublin Bay je bila izpeljana s pomočjo JZP. Deluje kot DBO (načrtuj-zgradi-upravljaj) projekt in je deloma financiran preko evropskega strukturnega sklada, ministrstva pristojnega za okolje, lokalnih oblasti in sveta mesta Dublin ter negospodarskih uporabnikov. Naprava uporablja sodobno tehnologijo za predelavo sekundarne in terciarne odpadne vode ter odpadne gošče in je edina čistilna naprava, ki uporablja tehnologijo Bioplin, ki nastaja pri pridelavi gošče. Uporablja se za pridobivanje 60 % energije, ki jo porabi čistilna naprava. Ta primer je dober za razvid, kako javni sektor uporabi JZP z namenom privabiti razpoložljivo inovativno tehnologijo in strokovno znanje za povečanje ekonomske in okoljske učinkovitosti.

### **6.3 Francija**

Model javno-zasebnega partnerstva uspešno uporablja tudi Francija. Francoska vlada poskuša v okviru svojega načrta za ponovni zagon gospodarstva uporabiti prav javno investiranje infrastrukturnih projektov (green in brownfield) kot gonilno silo za zagon ekonomije. V tem smislu je prav javno-zasebno partnerstvo prepoznano kot orodje, ki je nadvse primerno za

takšen zagon. V zadnjih dveh letih je Francija že dvakrat spreminjala in dopolnila zakonodajne določbe o javno-zasebnem partnerstvu. Prvič julija 2008 ter ponovno februarja 2009, ko je sprejela novi zakon o pospeševanju programov javnih in zasebnih gradenj in investicij. Ta izboljšuje zakonska določila iz prejšnjih zakonov, ki so določala javno-zasebno partnerstvo, med drugim omogoča tudi partnersko sodelovanje v samem delu posameznega projekta. Ob tem velja omeniti, da so v zadnjih petih letih v Franciji sklenili (ali so v pripravi) 273 javno-zasebnih partnerskih pogodb. Kar 31 odstotkov vseh podpisanih pogodb obsegajo pogodbe za gradnjo objektov (ne glede na področje), drugi projekti s področja kulture in športa pa dosegajo 13-odstotni delež. Zanimiva je tudi primerjava med številom pogodb, ki jih je sklenila država, in tistimi, ki so jih sklenile lokalne skupnosti. Slednje so jih podpisale štirikrat več kot država, saj je razmerje med njimi 19 odstotkov proti 81.

### **6.3.1 Francija in Španija – Železniška povezava Perpignan – Figueras**

Železniška linija Perpignan – Figueras izvira iz naporov Španije, da razvije standardizirano mrežo tirov, ki bo kompatibilna z Evropsko TEN – T – železniško mrežo ter iz meddržavnih pogajanj, ki so se začela leta 1992 in končala v letu 1995, s potrditvijo koncepta razvoja linije s pomočjo JZP. Razlog za sodelovanje tiči v povezovanju Španije s takratnim Evropskim svetom. Poleg tega je bila v porastu uporaba železniškega prometa. Pri tem je šlo za močno državno podporo in tudi evropsko podporo. Projekt so zastavili na podlagi BOT (zgradi-upravljaj-predaj), s 50-letno uporabno koncesijo.

Za projekt lahko rečemo, da je bil zaradi prenosa tveganja zelo ambiciozen, saj je večina gradbenega in finančnega tveganja breme zasebnega partnerja. Državi sta nosili odgovornost za načrtovanje. Vsem partnerjem je omogočilo znižati tveganja na podlagi preverjanj in usklajevanj. Tveganja jim je tudi uspelo znižati na podlagi subvencije obeh vključenih držav, ki sta pokrili kar 57 % gradbenih stroškov, z močno podporo zunanjih financerjev projekta, s koncesijsko pogodbo in bančnimi garancijami. Poleg tega je zasedenost proge zelo realistična, kar je dodatno okrepilo sodelovanje obeh držav in zasebnih partnerstev. Projekt predstavlja pomembnost pazljivega načrtovanja ter vzpostavitve učinkovitega nadzora in menedžerske strukture. Zelo dobro pa predstavlja tudi uveljavitev načel JZP na zahtevnih projektih, ob predpostavki, da so interesi vseh sodelujočih identificirani in zadoščeni. Projekt je bil uspešen tudi zato, ker so bile jasno izražene potrebe in zanesljivost v napredovanju povpraševanja po storitvah.

## **6.4 Danska**

Med manjšimi državami je na tem področju zanimiva Danska, ki se je dokaj pozno odločila za javno-zasebna partnerstva na državni ravni. Tako je danska vlada šele junija 2007 podpisala prvo javno-zasebno partnersko pogodbo, in sicer za gradnjo danskega državnega arhiva v Kopenhavnu. Priprave in izbor partnerja so trajali tri leta. Vlada je ob tem poudarjala, da želi s projektom, ki ga je označila kot vzorčnega, pridobiti pomembne izkušnje za bodoče projekte v sodelovanju z zasebnimi partnerji. Zasebna stran v omenjenem projektu ni bila odgovorna samo za gradnjo objekta, ampak tudi financiranje, obratovanje in vzdrževanje zgradbe ter izvajanje drugih storitev.

V sporočilih za javnost je danska vlada še posebej poudarjala, da so v partnerski pogodbi določili tudi, da morata tako zasebni kot javni partner deliti stroške ogrevanja, ker bosta samo tako oba zainteresirana za vgradnjo energetske varčnega sistema ogrevanja. Spomladi 2009 (torej v manj kot dveh letih) je bila gradnja državnega arhiva končana in marca leta 2010 so sporočili, da bo kmalu dokončana tudi notranjost.

V stavbi državnega arhiva naj bi poleg arhivskih dokumentov začasno shranjevali tudi del knjižničnega gradiva nacionalne knjižnice, čeprav je bila nova stavba nacionalne knjižnice zgrajena šele pred desetimi leti. To je pomemben in zgovoren podatek tudi za slovenski kulturni prostor, predvsem v zvezi z odlašanjem gradnje slovenske nacionalne knjižnice.

## **6.5 Nemčija**

Nemčija je zakonsko urejanje in uveljavljanje na področju JZP pričela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, v letih med 1994 in 2002. V največji meri se je poslužila povezovanja JZP ravno na področju cestne infrastrukture. Nemški sistem JZ temelji predvsem na lastninskih konceptih BOT (zgradi-upravljaj-prenesi) in DBFO (načrtuj-zgradi-financiraj-upravljaj).

V Nemčiji se je razvil dinamičen trg za JZP, kar dokazujejo tudi rezultati študije, ki jo izvaja delovna skupina za JZP, po naročil Konference finančnih ministrstev federalnih držav v sodelovanju z Urbanističnim inštitutom Nemčije in Tehnično univerzo iz Berlina. V Nemčiji se za JZP odločajo predvsem na področju izgradnje administrativnih zgradb, kot so športne in kulturne institucije, vojaške zgradbe, zdravstvene institucije ter sodišča. JZP projektom je



naklonjena tudi federalna oblast, še posebej, če imajo ti projekti razvojni namen. V Nemčiji projekti JZP nastajajo v sodelovanju z nemško naložbeno in razvojno družbo, Posojilno korporacijo za obnovo, nemško agencijo za tehnično sodelovanje ali s Fundacijo za ekonomski razvoj in poklicno izobraževanje.

### **6.5.1 Berlin Wasser**

Holding Berlin Wasser je eno največjih vodooskrbnih podjetij v Evropi, ki oskrbuje preko tri milijone uporabnikov v Berlinu in okolici. Na podlagi privatizacije so v nekdanje javno podjetje Wasserbetriebe pritegnili zasebni kapital. Podjetje Berlin Wasserbetriebe so privatizirali preko evropskega razpisa, kar je posledično prineslo ustanovitev JZP v obliki združenega podjetja, se pravi statusno partnerstvo, kjer kot partnerja sodelujeta mednarodni konzorcij in mesto Berlin. Mednarodni konzorcij sestavljajo RWE Aqua GmbH in Allianz Capital Partners GmbH, obe nemški podjetji in Veolia Holding Ag (BW). Trenutno BW opravlja 11 črpalnih postaj za pitno vodo ter 7 čistilnih naprav, vse pa so v skladu s standardi, ki regulirajo kakovost pitne vode ter odplak. Ta primer prikazuje JZP po načelu združenega podjetja z operativno koncesijo v vodooskrbnem sektorju. To je poskus uskladitve pomanjkanja finančnih sredstev in socialnih problemov, ki so posledica gospodarstev v tranziciji.

Pomembno pri primeru je, da dogovor sklenjen med Berlinom in konzorcijem omogoča pokrajini Berlin nadzor nad podjetjem. Kljub temu se je podjetju zgodila ogromna likvidnostna kriza, saj je kot posledico ogromnih investicij, dodatno še na Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Rusijo in Kitajsko, otežilo do te mere, da je Berlin ponudil podjetju poročstvo za posojilo, ki je bilo enakovredno razdeljeno med zasebne in javne partnerje. Poleg tega je zasebno podjetje predstavilo novo menedžersko idejo, rotacijski sistem in časovno razpredelnico za zaposlene. To je omogočilo znižanje stroškov dela brez odpuščanja, povečanje učinkovitosti in tako omogočilo konsolidacijo finančnih sredstev podjetja. Tako so rešili podjetje in kopico zaposlenih ter ohranili nivo pristojnosti podjetja.

### **6.5.2 Lokalno letališče Kassel – Calden**

Porast zračnega prometa v devetdesetih letih je spodbudil nemške lokalne oblasti in investitorje, da so pričeli proučevati nemška lokalna športna in bivša vojaška letališča. Namen

regionalnih letališč je bilo, da bi pospeševala razvoj regije kot centre transportnih grozdov, po drugi strani pa bi razbremenila mednarodna rastoča letališča. Na podlagi tega je podjetje, ki upravlja z letališči, na primer FRAPORT AG iz Frankfurta, mednarodnega letališča, ki je najbližje regiji Kassel – Calden, izrazilo podporo pobudam za regionalna letališča.

Pri projektu rekonstrukcije letališča je šlo tudi za finančni prispevek s strani Evropske unije. Projekt je sofinancirala tudi pokrajina Hesse. Na podlagi tega, kar je dokazano pri drugih projektih, zasebni partnerji veliko lažje sofinancirajo projekte, kjer so prisotna evropska sredstva. Projekt pa je tudi naletel na podporo s strani meščanov, zato lahko opišemo kot projekt trikotnikov JZP (Mesto Cassel, mestna uprava Calden in IHK). Pri tem gre za kompleksno zadevo in največja pomanjkljivost projekta je, da ni bila dobro dodelana analiza konkurenčnosti in stroškov. Projekt ni zaživel zato, ker potencialna alokacija trga med konkurenti oziroma partnerji Paderbornom, Hannovrom in Frankfurtom, ki so oddaljeni manj kot 200 kilometrov, ni bila ocenjena.

## **6.6 Ostali primeri javno-zasebnega partnerstva po Evropi**

V Evropi je precej primerov javno-zasebnega partnerstva, ki so obrodili sadove. Tak primer je vodooskrba Berlina in Bukarešte ter pretežnega dela Škotske, znani pa so tudi primeri izgradnje letališč (v Hamburgu, Varšavi, Kasslu), cest in železnic. Tudi Channel Tunel, železniški predor pod Rokavskim prelivom med Anglijo in Francijo, je rezultat tovrstnega sodelovanja.

Živahno dogajanje na področju javno-zasebnega partnerstva opazamo tudi v novih članicah Evropske unije. Do leta 2005 so javno-zasebno partnerstvo uveljavile kar na desetih različnih področjih, na primer Češka, Madžarska in Poljska, na sedmih pa Estonija, Latvija in Malta. V vseh teh državah najdemo med projekti tudi gradnje na področju šolstva, kulture in športa.

## **6.7 Kanada**

V Kanadi so za delovanje na področju povezovanja javnega in zasebnega sektorja ustanovili odbor za javno-zasebno partnerstvo. Vzpon javno-zasebnega partnerstva je mogoče beležiti v začetku devetdesetih let, zaradi neo-liberalnega pristopa in s tem tudi zmanjševanja velikosti javnega sektorja. Drugi razlog je bil racionalno delovanje sektorjev, ki temelji na ekonomsko-

socialni superiornosti in s tem tudi omejevanje državnega – javnega dolga. Tretji razlog je bil ponovno politično prestrukturiranje. V Kanadi je razlog za javno-zasebno partnerstvo v obstoju. infrastrukture. Primanjkljaj je bil tudi v fiskalni politiki in kar nekaj javne infrastrukture je bilo potrebno nujno spremeniti oziroma prestrukturirati. Neo-liberalna opcija je bila zelo aktivna pri oblikovanju javnih politik. Zagovarja tezo, da je potrebno vlogo države reducirati, saj verjamejo, da lahko privatne storitve postanejo bolj učinkovite. Neo-liberalci so na podlagi teze, da je potrebno javni sektor regulirati s pomočjo privatnih storitev, prišli do tretjega sektorja (Osborne in Gaebler v Loxley 2010, 6).

V Kanadi so pri JZP zaznali nove priložnosti za dobiček s strani zasebnega sektorja. Edini problem je nastal pri monopolnih podjetjih, kot je npr. vodooskrba in zdravstvo. Na področju JZP je nastala tudi lobistična skupina pod okriljem CCPPP (Loxery 2010, 7), kjer so bile združene privatne družbe, razen Government Ontario. Nekateri nasprotniki JZP so v Kanadi zagovornikom očitali, da gre le za zблиževanje interesov in sporne vizije, da gre le za trend, ki konvencionalno zблиžuje interese določenih skupin.

Največ povezovanj je nastalo na področju transportne infrastrukture (ceste in mostovi), osnovne in srednje šole, popravila objektov, vodovoda, javne zgradbe, zdravstvenih domov, informacijske tehnologije, stanovanjske infrastrukture, zemljišča in razvoju podeželja. Največ izkušenj imajo na federalni ravni, kjer so ustanovili federalne urade za JZP.

### **6.7.1 Primeri povezovanja javnega in zasebnega sektorja v Kanadi**

Zasledimo zanimiva povezovanja in kontradikcije na področju JZP. Politična razcepljenost med liberalno in konzervativno opcijo je prinesla kar nekaj problemov na področju JZP. Intenzivnost in učinkovitost JZP se v Kanadi kaže tudi pri podpori predsednikov vlade in različnih ministrstvih.

Pionirski projekti na področju reorganizacije in modernizacije šolstva so bili najbolj prisotni v Novai Scotiji. Nasprotniki JZP očitajo primeru, da odgovorni za modernizacijo šolstva ob pričetku projekta niso izvedli natančnih analiz, ki bi pokazale kakšne prednosti prinaša reorganizacija šolstva. Analiza ni vključevala vrednotenja finančnih učinkov in tveganja na podlagi izvedbe kvalitete programa. Poleg tega program ni bil dobro načrtovan in spremljan. Ob zmagi konzervativne strani nad liberalno opcijo so se razmerja obrnila v drugo smer in

spremenila videnje ter tok razmišljanja v pozitivni smeri JZP in posledično ustvarila ogromno izgubo.

V New Brunswicku so, kljub močni podpori premiera Francka McKeena, uspeli izpeljati le povezovanje JZP na področju modernizacije šolstva in izgradnje psihiatrične bolnišnice, kjer so zgradili nadstandardni objekt. Ravno tako so nadstandardno bolnišnico z wellness storitvami zgradili v Alberti. Tudi v Quebecu so zgradili edinstveno, specialistično bolnišnico za raziskovanje in zdravljenje bolezni na področju pljučnih bolezni. V Alrberti in v British Columbii lahko izpostavimo dobre primere JZP na področju izgradnje mostov in avtocest. Posebnost in edinstvenost JZP pa je bilo v Kanadi prisotno v Monitobi, kjer so ustanovili pralnico perila z 49 % deležem lastništva s strani zasebnega sektorja.

Kljub raznovrstnim pogledom in močni podpori liberalne vlade, se ravno tako na kanadskih primerih pokaže, da so uspešni tisti projekti JZP, ki sodijo v nadstandardne in edinstvene storitve v določenem ožjem in širšem okolju.

## **6.8 New York**

Večina sodobnih in modernih mest z razvitimi javnimi politikami deluje v smeri po izboljšavi fizičnega, socialnega in ekonomskega okolja. Ogromno pozornosti posveča javnemu prostoru. Javne oblasti za večjo kakovost urbanega življenja urejajo nove trge, prenavljajo brežine mestnih voda in urejajo mestne ulice. Ker so mestni proračuni vse bolj omejeni, zaradi upadanja produkcijske sile, se občinske in lokalne oblasti povezujejo z zasebnim sektorjem v inovativne oblike javno-zasebnih partnerstev. Tudi eno izmed najbolj atraktivnih mest na svetu, New York, ni osamljena zgodba brez javno-zasebnega partnerstva.

Leta 1961 je mesto New York reformiralo prostorsko ureditev, da bi vplivalo na količino in uporabnost javnih površin v mestu. S tem dokumentom je stotine stanovanjskih in poslovnih stolpnic prejelo posebne ugodnosti v določanju višine objekta, števila etaž, v zameno za urejanje javnih prostorov na svojih zemljiščih (Simeoneti 2003). Tako je mesto pridobilo nove zelo raznolike javne odprte in zaprte prostore. Posledico tega ukrepa beležijo po štiridesetih letih z več kot 500 primerov novih trgov, arkad in atrijev, ki so brez omejitev, odprti in dostopni javnosti in podrobno obravnavani v knjigi profesorja Jerolda S. Keydena s Harvarda (Simeoneti 2003). Raziskava temelji na tem, koliko je območij v zasebni lasti, ki so na podlagi zakona, prostorskega akta in ureditve dostopni in na uporabo javnosti. V tem primeru

gre za dolgoletne prakse izvajanja pravne podlage v mestu. Skozi posamezne primere omogoča vpogled v razpon možnosti, priložnosti za uspešne in toge izvedbe zakonskega določila. S tem si je mestna uprava prizadevala, da se tovrstno pravilo v življenju mesta ob posameznih gradnjah izvaja neprestano in poda dolgoročne zelene rezultate. Vodilo, da se lepota povezuje s funkcionalnostjo, je doseglo svoj namen. S tem se posledično ustvarjajo enkratna fizična in socialna okolja oddiha in sprostitve v samem središču mesta. Mesta, ki so pusta in uporabna, pa si mestna uprava počasi prisvaja nazaj.

## **6.9 Urbact – Jessica**

Slovenija sodi med države, ki doslej niso izkoristile pobude JESSICA (Skupna evropska podpora za trajnostne naložbe v mestna območja), ki jo je Evropska komisija ustanovila v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in Razvojno banko Sveta Evrope (CEB), da bi spodbudila trajnostne naložbe, rast in delovna mesta v evropskih urbanih območjih (Trajekt, Zavod za prostorsko kulturo 2010).

V nadaljevanju podpoglavja bom dejstva najavljala in povzemala po objavljenem članku na spletni strani Trajekt, Zavod za prostorsko kulturo, ki je bil objavljen v letu 2010 z naslovom Kako iz javno-zasebnih partnerstev narediti največ.

Evropska pobuda za podporo javno-zasebnim partnerstvom v mestih ali pobuda JESSICA je zasnovana kot podpora za uporabo mehanizmov finančnega inženiringa pri vlaganju v projekte urbanega razvoja. Na voljo je oblastem držav članic Evropske unije, ki prejemajo sredstva v okviru Evropskih operativnih programov 2007–2013 (programi strukturnih skladov). JESSICA na primer pomaga pri razvoju učinkovitih javno-zasebnih partnerstev. Pobuda se lahko uporabi, ko je Sklad za urbani razvoj (UDF), to je sklad za vlaganja v javno-zasebna partnerstva, vzpostavljen na nacionalni, regionalni ali lokalni/mestni ravni. UDF vključuje celovit poslovni načrt in proračun ter dobro finančno podporo za vlagatelje v projekte trajnostnega urbanega razvoja.

Vloga mest v pobudi JESSICA je najpomembnejša, saj so po definiciji ključni upravičenci pobude JESSICA. Njihova vloga je osrednjega pomena za razvoj strategij, ki so v skladu s kriteriji trajnostnega urbanega razvoja, in za določitev projektov in načrtov, ki lahko mobilizirajo interesne skupine in vlagatelje k neposrednim pogajanjem, in neposredno naslavlja ustrezne stranke (npr. komunalna podjetja, lastnike nepremičnin itd.). Prav tako so

lahko mesta podpora načrtovalskemu okolju, v katerem so projekti, ki jih podpira JESSICA, opravljeni z drugimi strankami. Mesta lahko vzpostavijo Sklad za urbani razvoj (UDF) na ravni mesta ali pa sodelujejo pri UDF-ju, ki so ga razvile druge stranke preko gotovinskih dohodkov ali v obliki prispevkov v naravi. JESSICA 4 CITIES, URBACT-ov projekt, pri katerem je sodelovala tudi Evropska investicijska banka (EIB), je pred kratkim objavil svoje končno poročilo. Cilji projekta so bili: ugotoviti, kako lahko evropska mesta od Sklada za urbani razvoj pridobijo kar največ v praksi, ter kako je glede na obstoječe uredbe o strukturnih skladih izvajanje JESSICA-e strukturirano na način, da kar najbolje zadosti potrebam mest. Vsako mesto v projektu je razvilo strategije in celovite načrte za trajnostni urbani razvoj; strategije vsebujejo projekte, ki jih je mogoče financirati z JESSICA instrumenti. Poročilo navaja, da je bila JESSICA v okviru evropskih instrumentov za lokalni urbani razvoj že od samega začetka ocenjena kot zelo pozitivna pobuda. JESSICA bo organom za upravljanje programov strukturnih skladov nudila možnost, da izkoristijo strokovno znanje zunanjih strokovnjakov in da imajo večji dostop do kapitala za pospeševanje urbanega razvoja, vključno z ustreznimi posojili za socialna stanovanja.

Pobuda prav tako prikazuje, kako na najboljši način uporabiti javno-zasebna partnerstva za mestne naložbe, kako kar najbolje uporabiti strukturne sklade za financiranje dela pobud in kako povečati učinkovitost in produktivnost z uporabo inovativnih instrumentov na urbanih področjih. Poleg tega na podlagi študije primerov zagotavlja podatke o najboljših orodjih za pridobitev nadaljnjih investicij za projekte: podatke o tem, kako vplivati na aktiviranje dodatnih virov in kako uporabiti finančno, vodstveno in projektno strokovno znanje zasebnega sektorja in finančnih institucij Evropske unije, kakršna je EIB.

#### **6.10 Vseevropsko javno-zasebno partnerstvo na področju raziskav in razvoja**

Tema Vseevropsko javno-zasebno partnerstvo na področju raziskav in razvoja je bilo objavljeno na portalu Evropske komisije. V nadaljevanju sem ugotovitve in dejstva povzela po članku z naslovom Prvo vseevropsko javno-zasebno partnerstvo za rast in delovna mesta (Portal evropske komisije 2010).

Komisija je predstavila dve skupni tehnološki pobudi o vgrajenih računalniških sistemih in inovativnih zdravilih, s katerima bodo komisija, države članice in industrija združile naložbe za strateške raziskovalne programe. S tem naj bi se začela nova doba v financiranju raziskav

in razvoja, saj sprejetje predlogov Evropske komisije predstavlja začetek doslej prvega vseevropskega javno-zasebnega partnerstva na področju raziskav in razvoja. Ti skupni tehnološki pobudi bosta združili vire industrije, držav članic in Komisije v ciljnih raziskovalnih programih. Tako se bosta skupni tehnološki pobudi pri javnem financiranju odmaknili od običajnega projektne pristopa po posameznih primerih k obsežnejšim raziskovalnim programom, usmerjenim v skupne strateške raziskovalne cilje. Novi pristop bo oblikoval kritično maso za evropske raziskave in inovativnost, utrdil evropsko raziskovalno skupnost na ključnih strateških področjih in racionaliziral financiranje projektov za hitreje učinkovito uporabo raziskovalnih izsledkov. Odločitev je bila sprejeta 16. maja 2007, ustvarja pa pravni okvir za ustanovitev ARTEMIS, skupne tehnološke pobude za vgrajene računalniške sisteme, in IMI, pobude za inovativna zdravila.

Pod vodstvom Viviane Reding, evropske komisarke za informacijsko družbo in medije, je komisija predlaga novo obliko javno-zasebnega partnerstva za doseg ambicioznih ciljev, ki jih postavlja industrija pri vgrajenih računalniških sistemih. Izpolnitev teh ciljev bo prinesla več kot 100 milijard EUR v naslednjih desetih letih in povečala konkurenčnost strateških industrij, kot so avtomobilska industrija, komunikacije, letalska in vesoljska industrija, elektronika za široko uporabo in industrijska avtomatizacija. Združitev javnih in zasebnih naložb v raziskave je ključnega pomena za obstanek v splošni tekmi za rast in delovna mesta.

Skupni tehnološki pobudi sta naravnani na kritična področja, pri katerih zdajšnji instrumenti ne omogočajo obsega in hitrosti, ki ju potrebuje Evropa v vodilnih vrstah svetovne konkurence. Gre za področja, na katerih financiranje držav članic Evrope in industrije lahko prinese občutno dodatno vrednost, predvsem z ustvarjanjem pobud za večjo zasebno porabo za raziskave in razvoj.

Prva skupna tehnološka pobuda ARTEMIS obravnava nevidne računalnike (vgrajene sisteme), ki danes poganjajo vse stroje avtomobilov, letal in telefonov do energetske omrežij, pralnih strojev in televizorjev. Predvideva se, da bo do leta 2010 na svetu nad 16 milijard vgrajenih naprav, do leta 2020 pa nad 40 milijard. Do leta 2010 bodo ti nevidni čipi pomenili 30–40 % vrednosti novih proizvodov v elektroniki široke porabe (41 %), telekomunikacijah (37 %), avtomobilih (36 %) in zdravstveni opremi (33 %). Proračun za raziskave ARTEMIS bo znašal skupaj 2,7 milijard EUR v obdobju sedmih let. Pri tem vodi industrija, saj se pričakuje, da bo prispevala okrog 60 % proračuna, komisija bo prispevala 410 milijonov EUR, programi držav članic pa 800 milijonov EUR.

Druga skupna tehnološka pobuda, tj. pobuda za inovativna zdravila, bo podprla razvoj novega znanja, orodij in metod, ki bodo omogočili, da bodo boljša in varnejša zdravila hitreje dostopna. Program bo imel na voljo 2 milijardi EUR za naložbe v obdobju sedmih let. Prispevek Skupnosti v višini 1 milijarde EUR je v celoti namenjen malim in srednje velikim podjetjem (MSP) ter univerzam, in sicer za raziskave, ki jih lahko uporabi farmacevtski sektor. Večje družbe bodo prispevale znesek v enaki višini in vključile omenjena MSP in univerze. Pobuda za inovativna zdravila bo torej prispevala k večjim zasebnim naložbam v raziskave in razvoj, izboljšanju prenosa znanja med univerzami in gospodarstvom ter vključevanju malih podjetij v evropske raziskave.

Čeprav temeljijo skupne tehnološke pobude na precejšnjem javnem financiranju, so te nove raziskovalne pobude oblikovane za čim hitrejšo, prožnejšo in lažje izvajanje. Režijski stroški bodo nizki, med 1,5 in 4 % skupnega proračuna. Pobudi se bosta izvajali s skupnimi podjetji, ki bodo ustanovljena z uredbami Sveta v skladu s pravom evropske skupnosti.

## **7 ANALIZA PRIMEROV POVEZOVANJA JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI**

Jeseni leta 2004 je bil v javni razpravi obravnavan osnutek Strategije razvoja Slovenije. Na podlagi te razprave je UMAR pripravil poročila za dokončanje strategije, ministrstva pa so februarja 2005 podala pripombe na priporočila iz javne razprave in na osnutek strategije.

Marca leta 2005 smo v Sloveniji dobili Strategijo razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije ter pet razvojnih prioritet. Med razvojne prioritete sodi tudi učinkovita in cenejša država, pri čemer napoveduje povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države. Omenjena prioriteta (prioriteta 3) zajema zmanjševanje neposredne vloge države v gospodarstvu, uvajanje javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju JZP) pri izvajanju in financiranju javnih služb ter naložb v infrastrukturo ter številne druge predloge. V Strategiji razvoja Slovenije je za posamezno prioriteto postavljen tudi akcijski načrt, ki pripomore k uresničevanju strategije. Akcijski načrt za leto 2005 in 2006, s katerim bi dosegli predloge za učinkovito in cenejšo državo, med drugim obsega (Strategija razvoja Slovenije 2005, 34–36) je zajemal: pripravo zakona o JZP in pridobitev vsaj treh velikih projektov do



konca leta 2006, prenašanje dela javnih služb v zasebno izvajanje in financiranje ter spremembo načina priprave in izvrševanja proračuna v skladu z načeli k rezultatom usmerjenega proračuna, priprave proračuna glede na programska področja in prioritete JZP in javnega menedžmenta. Vloga države se je pri tem spremenila, saj ne proizvajala, ampak je v vlogi nadzornika.

### **7.1 Ministrstvo za finance Republike Slovenije**

Po skoraj štirih letih veljave se zakon o javno zasebnem partnerstvu v slovenskem prostoru uveljavlja in že daje rezultate. Na Ministrstvu za finance Republike Slovenija (v nadaljevanju Ministrstvo za finance RS) ugotavljajo, da se povečuje število sklenjenih pogodb, na podlagi katerih zasebni sektor sodeluje pri izvajanju dejavnosti, ki jih tradicionalno zagotavlja država ali lokalna skupnost (Ministrstvo za finance RS). Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, ki je stopil v veljavo marca 2007, je krovni zakon, ki opredeljuje različne oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Namen zakona je omogočiti in vzpodbuditi zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte, ki so v javnem interesu, ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov podelitve koncesije.

Splošne ugotovitve na ministrstvu pa so, da se javni sektor premalo zaveda, da je za izvedbo projekta javno-zasebnega partnerstva bistven dober investicijski program, ter da ekonomsko neupravičenih projektov ne gre prenašati na zasebni sektor.

V ministrskem poročilu iz leta 2008 ugotavljajo, da ima vsaka slovenska občina v povprečju sklenjene 1,86 koncesije (Ministrstvo za finance RS). Pri tem 69 občin (od 210 slovenskih občin) nima sklenjene nobene koncesije, ena pa jih ima celo 14. Največ pogodb se nanaša na odvoz odpadkov, sledijo pogrebna in pokopališka dejavnost, distribucija zemeljskega plina, oskrba s pitno vodo in čiščenje voda ter vzdrževanje občinskih cest.

Na podlagi zakona o zdravstveni dejavnosti so občine podelile 1575 koncesij, pri čemer imajo posamezni zdravniki tudi po več koncesij. Ministrstvo za zdravje pa ima podeljenih 319 koncesij za opravljanje specialističnih ambulantnih dejavnosti.

Med pogostejšimi podeljenimi koncesijami poročilo navaja še 28 koncesijskih razmerij za opravljanje javne službe v visokem šolstvu, ki jih je sklenilo ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Ministrstvo za finance RS). Sredstva iz državnega proračuna oziroma

proračuna lokalne skupnosti pa pripadajo tudi zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ali gimnazijam.

Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi zakona o rudarstvu dodelilo 219 koncesij, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa je s 26 izvajalci sklenilo koncesijsko razmerje za opravljanje javne službe za storitev institucionalnega varstva za starejše (Ministrstvo za finance RS). Ministrstvo za promet je podelilo 49 koncesij za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu ter 35 koncesij za graditev žičniških naprav. Za vzdrževanja avtocest prav tako na podlagi koncesijske pogodbe skrbi Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (Ministrstvo za finance RS).

## **7.2 Vloga Računskega sodišča Republike Slovenije**

Na Računskem sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju računsko sodišče) strokovnjaki za področje povezovanje javnega in zasebnega sektorja ugotavljajo, da so pri JZP naleteli na ogromno težav pri nedorečenosti/nejasnosti določenih določb Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Interes javnega partnerja (stabilnost, kontinuiranost zagotavljanja določenih javnih storitev oziroma gradenj, ki so v javnem interesu) in interes zasebnega partnerja (praviloma maksimiranje dobička) sta si v popolnem nasprotju, kar lahko generira določene težave tekom izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva (JZP) v celotni življenjski dobi, ki je lahko tudi 50 let (Računsko sodišče Republike Slovenije 2011).

Z njihove strani vidijo prednosti zgolj v teoriji, v praksi pa jih še niso uspeli zaznati, saj navsezadnje še noben projekt JZP ni zaključen v pravem pomenu besede, v smislu izteka življenjske dobe projekta JZP.

Pri povezovanju so naleteli na največje dileme pri obvladovanju tveganj, če na primer zasebni partner tveganj ne obvladuje oziroma jih obvladuje tako slabo, da začne ogrožati celoten projekt, bo javni partner moral prevzeti izvajanje določenih javnih storitev oziroma gradenj, ki so v javnem interesu, na svojo odgovornost, saj si verjetno ne more privoščiti neizvajanja le-teh (javni interes) (Računsko sodišče Republike Slovenije 2011). S tem se bo verjetno izgubil ves pričakovani/načrtovani pozitiven učinek na stanje javnih financ, saj naj bi bil cilj zniževanje javno-finančnih izdatkov oziroma za iste izdatke dobiti največ, kar se da – »value for money«.

Na računskem sodišču so še odgovorili, da bi za učinkovito izvajanje morali sprejeti spremembe ZJZP ali pa kar nov zakon, ki bo vnesel več jasnosti na to področje (Računsko sodišče Republike Slovenije 2011). Pri tem pa bi bilo potrebno nujno vnesti in organizirati kontinuirano občasno kvalitetno izobraževanja vseh, ki se ukvarjajo z JZP.

### **7.3 Različna videnja povezovanja javnega in zasebnega sektorja in preverjanje hipotez naloge**

Na področju JZP se pojavljajo različna mnenja in videnja ter scenariji. Tu so področja kulture, športa, varovanja okolja, urejanja metnih središč in vodooskrbe. Vsi projekti pa imajo skupni imenovalac – gre za investicije v javno infrastrukturo. Težje je JZP določati tam, kjer so v ospredju človeški viri in se vlaga v le te. V slovenskem prostoru je več partnerstev zgrajenih na področju športa in rekreacije kot na okoljevarstvenem področju in v kulturi, zato lahko svojo hipotezo (druga hipoteza) potrdim, saj je ravno na področju vlaganja v javno športno, turistično in rekreacijsko infrastrukturo v Sloveniji največ aktualnih primerov (Mestna občina Ljubljana, Novo mesto, Kranj, Slovenj Gradec, občine Radovljica, Radlje ob Dravi, Sevnica), absolutno pa ji sledijo okoljevarstveni projekti. Na področju kulture sem skozi analizo in raziskavo zasledila le dva projekta, in sicer v Mestni občini Ljubljana, center sodobnih umetnosti ROG in v Mestni občini Velenje, v sodelovanje s podjetjem Gorenje. Kot sem že v prejšnjih poglavjih zapisala, lahko potrdim prvo hipotezo, v kateri sem navedla, da se povezovanje javnega in zasebnega sektorja ni povečalo, ker zasebni sektor ni zaznal priložnosti. Na podlagi ugotovljenih intervjujev hipotezo potrjujem, saj je pri JZP zelo pomembna stabilnost zasebnega sektorja, kar pa dani situaciji ne moremo zagotoviti. Ob intervjujih s predstavniki lokalnih skupnosti sem prišla do zaključka, da zasebna podjetja, tudi največje slovenske kooperacije, ne namenjajo pozornosti v JZP, saj vlagajo v druge nivoje družbe, kot so na primer različna društva in klubi, saj imajo od tega več koristi. Vse to bom na podlagi primerov in intervjujev opredelila v nadaljevanju naloge.

Skozi intervjuje sem zasledila, da je eden izmed pomembnih projektov povezovanja javnega in zasebnega partnerstva obnova Plečnikovega stadiona, ki ni pomembna samo zaradi del, ki bodo preprečila propadanje enega od objektov kulturne dediščine, pomembna je tudi zato, ker se bo izvajala v javno-zasebnem partnerstvu. To je bil prvi primer v Sloveniji, da se bo na področju kulturne dediščine uveljavila praksa javno-zasebnega partnerstva. Medtem ko je MVŠZT na podlagi javnega razpisa sklenilo trenutno veljavnih osemindvajset koncesijskih

razmerij za opravljanje javne službe v visokem šolstvu, je MŠŠ na osnovi različnih koncesijskih pogodb sofinanciralo javno veljavne programe zasebnih šol (osnovnih in srednjih, za glasbeno, strokovno in poklicno izobraževanje ter gimnazij). Podpisana pa ni bila nobena pogodba za koncesijo gradnje.

Na podlagi empiričnih raziskav v slovenskem prostoru, predvsem v lokalnih skupnostih, ugotavljam, da za povezovanje javnega in zasebnega sektorja ni posebnega interesa. Tudi nobenih inovativnih pristopov ni zaznati. Več ali manj se poslužujejo koncesijskega sodelovanja, kar pa je bilo že pred sprejetjem ZJZP zakonsko določeno. Pri odgovarjanju na zastavljena vprašanja o različnih strategijah in možnostih povezovanja, ni zaznati posebnosti. Le iz ene občine so odgovorili (občina Vojnik), da so se poslužili BOT sodelovanja pri izgradnji plinovoda in dobave plina. Morebitna posebnost pri povezovanju javnega in zasebnega partnerstva je zaznati v občini Novo mesto. Gre za izgradnjo velodroma, ki je edinstven primer v slovenskem prostoru, vendar opozarjajo, da so kazalci zelo težko merljivi, saj gre za doseganje družbenih kazalcev, kot so na primer družbene dejavnosti in kvaliteta življenja občanov. Tudi Mestna občina Velenje je imela kar nekaj poizkusov sodelovanja, ki so prišli tudi s strani zasebnega partnerja, vendar je pri tem potrebno opozoriti, da so postopki s strani javnega partnerja prezapleteni za sodelovanje. V mestni občini Velenje so povezovanje z zasebnim sektorjem predvideli na področju upravljanja s stanovanji. Na vprašanje, pri obeh omenjenih občinah, kjer sta tudi locirani dve slovenski korporaciji, Krka in Gorenje, pa odgovarjajo, da se podjetji ne želita povezovati, saj že preko sponzorstev financirajo športne klube, kulturne in športne prireditve. V Velenju so uspeli skleniti JZP partnerstvo v milejši obliki za galerijsko dejavnost, kjer družba Gorenje podpira nadstandardne kulturne projekte oziroma razstave.

Skozi raziskovanje in ob komunikaciji z občinami sem ugotovila tudi, da je zaradi gospodarske in finančne krize vse manj podjetij pripravljenih na povezovanje, saj nimajo garancij in sredstev za večje projekte. Občine ugotavljajo temeljni problem resnosti in stabilnosti vložka s strani zasebnega partnerja. Lokalna skupnost vidi največji problem oziroma tveganje v tem, da lahko gre v času izvedbe zasebni partner v stečaj. Poleg tega pa lahko na nepremičnino, ki je v javni lasti, vpiše hipoteko. Kar dve mestni občini sta pri tem izpostavili dvom in bojazen, kar je bil tudi razlog, da se niso odločili za povezovanje.

V nadaljevanju naloge bom opisala in opredelila primere povezovanja javnega in zasebnega partnerstva v Sloveniji. Rezultate, ki sem jih dobila na podlagi neposrednih intervjujev z

akterji v slovenskih občinah, sem uporabila za preverjanje hipotez in primerjavo s praksami v tujini. Obe dimenziji raziskovanja, tako neposredni intervjuji s predstavniki občin, kot tudi opisna metoda zbiranja podatkov o dobrih praksah iz tujine, so pripomogli k razmišljanju za preverjanje hipotez.

Dobesedni zapisi intervjujev so zapisani v Prilogi A: Odgovori na vprašanja občin in mestnih občin v Sloveniji glede povezovanja javnega in zasebnega sektorja.

#### **7.4 Občina Piran**

Ena izmed prvih javno-zasebnih partnerstev se je odvijalo v občini Piran. Za prenovu akvarija in Ribiškega trga so v partnerstvo stopili Ministrstvo za šolstvo in šport, Hoteli Piran in piranski župan (Tomaž Gantar).

#### **7.5 Mestna občina Ljubljana – Športni park Stožice**

Športni park Stožice je bil eden prvih in največjih slovenskih projektov javno-zasebnega partnerstva pri gradnji športne infrastrukture, ki so bili izvedeni na podlagi zakona o javno-zasebnih partnerstvih, ki je bil sprejet leta 2006. Ocenjena vrednost celotnega projekta je bila na podlagi investicijskih dokumentov, ki jih je pripravil javni partner Mestna občina Ljubljana (MOL), okrog 350 milijonov evrov.

Projekt je bil razdeljen na javni del, ki je predvideval gradnjo nogometnega stadiona za približno 16.000 gledalcev in športne dvorane za približno 12.000 gledalcev, in zasebni del, ki je predvideval gradnjo trgovskega središča in parkirne hiše v skupni površini približno 100.000 bruto kvadratnih metrov površine in s 5000 parkirnimi mesti. Dodana vrednost projekta je bila, da so vsi trije ključni objekti (nogometni stadion, športna dvorana in trgovsko središče) povezani in prepleteni z velikim javnim parkom, ki je istočasno tudi streha trgovskega središča. Javni interes v projektu je potreba po osnovni športni infrastrukturi v MOL in v Sloveniji.

Na osnovi SWOT analize posameznih modelov javno-zasebnega partnerstva je javni partner (MOL) izbral javnonaročniško obliko javno-zasebnega partnerstva. Ta model je z vidika razporeditve poslovnih tveganj najbolj optimalen. Javni partner je namreč želel v projektu

Stožice skladno z načelom, da se obveznosti zasebnega partnerja omejijo na nujne ter načelom čim večje prilagodljivosti v fazi izbire zasebnega investitorja, podati zgolj osnovne gabarite javnega in komercialnega dela projekta, medtem ko je želel ohraniti prilagodljivost in odprtost znotraj teh gabaritov za predloge zasebnih partnerjev v fazi konkurenčnega dialoga. Izbrani model je omogočal, da sta v postopku konkurenčnega dialoga lahko javni in zasebni partner oblikovala uravnoteženo rešitev, ki bo zagotavljala učinkovito zadovoljitev tako javnega kot zasebnega (poslovnega) interesa. Izbrani model je javnemu partnerju nalagal, da obdrži naloge vzdrževanja in upravljanja nogometnega stadiona.

Pri javno-zasebnem partnerstvu je bila zasebnemu partnerju naložena izdelava projektne dokumentacije in gradnja večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo, skladno s projektnimi smernicami javnega partnerja in po terminskem planu, ki bo dogovorjen v postopku izbire zasebnega partnerja. Na zasebnega partnerja je bila v celoti prenesena dolžnost, da zagotovi financiranje projekta. Javni partner se je zavezal, da bo prenesel lastninsko pravico na delu zemljišča, kjer bo stal spremljajoč objekt, na zasebnega partnerja. Na podlagi izbirnega postopka z javnim razpisom je bila za zasebnega partnerja za gradnjo Športnega parka Stožice izbrana družba Grep. Občinska oblast je v ta namen vzpostavila projektni svet, kjer so trije predstavniki javnega partnerja in dva predstavnika zasebnega partnerja, saj je pomembno, da vedno prevlada javni interes in se tveganje javnega zmanjša ter obvelja volja javnega interesa. Na začetku so s projektom imeli ogromno težav, saj niso imeli nobenih izkušenj na tem področju. Veliko pomanjkljivost za nastale težave pa vidijo predvsem v tem, da že na začetku ni bil pripravljen investicijski program, temveč le idejni načrt. Kljub temu so uspeli pripeljati projekt do točke izvedbe, ki pa je z reorganizacijo Športnega parka Tivoli prinesel tudi nekaj na novo sistematiziranih delovnih mest. Na koncu je tudi javnost projekt, kljub mnogim zapletom, sprejela zelo pozitivno.

## **7.6 Mestna občina Ljubljana – Kozolec 2**

Mestna občina Ljubljana je leta 2008 s podjetjem ZIL Inženiring podpisala pogodbo o vzpostavitvi javno-zasebnega partnerstva za gradnjo parkirno garažne hiše (PGH) Kozolec 2. Projekt v vrednosti 5,5 milijonov evrov predstavlja nadaljevanje gradnje PGH Kozolec z gradnjo dodatnih 249 parkirnih mest. Celotni stroški projekta se med partnerjema razdelijo po ključu delitve 30 % javni partner in 70 % zasebni partner. Javni partner bo po končani gradnji

postal lastnik 95 parkirnih mest in ploščadi nad garažno hišo, zasebni partner pa lastnik 154 parkirnih mest in paviljona, ki bo zgrajen nad garažno hišo. Pri javnih parkiriščih je zelo pomembno, da cene uravnava lokalna skupnost, saj lahko parkirnine zasebni partner določi precej višje od sprejemljivih parkirnin za javnost. V tem primeru bo s parkirnimi prostori upravljalo javno podjetje Ljubljanska parkirišča.

### **7.7 Mestna občina Ljubljana – ROG**

V kulturi in umetnosti je v zadnjem času ogromno idej, ki se prodajajo kot rešitve za vse obstoječe probleme, tudi v javno-zasebnem partnerstvu. Stojan Pelko, državni sekretar na Ministrstvu za kulturo, pravi, da se kulturni politiki zavedajo, da so ti pojmi označevalci brez označenca, torej prazne besede. Kljub temu pa jih odločevalci in javne oblasti uporabljajo zato, da lažje navežejo stik z interesnimi skupinami v družbi.

Vključevanje zasebnega kapitala v kulturo je postal trend, ki naj bi dal odgovore na finančno podhranjenost kulturnega sektorja v zadnjih desetletjih. Marsikdo ne razume kulture, še manj pa javno-zasebnega partnerstva. Ljubljanski mestni svetniki so na seji (marec 2010) skoraj brez razprave podprli predlog akta o javno-zasebnem partnerstvu za izgradnjo Centra sodobnih umetnosti na območju nekdanje tovarne Rog.

V javno-zasebnem partnerstvu bo občina zagotovila za izgradnjo Centra sodobnih umetnosti zazidljivo zemljišče na območju nekdanje tovarne, izdelavo podrobnega občinskega prostorskega načrta, ekološko sanacijo celotnega območja skupaj z rušitvijo objektov ter druge raziskave, analize in dokumente. Zasebni partner pa bo zgradil celoten kompleks centra s pripadajočo infrastrukturo, ki bo v celoti posvečen vizualnim umetnostim.

Javno-zasebno partnerstvo je v kulturi še nedodelan koncept, zato je potrebno veliko previdnosti. Najverjetneje bo potrebno na tej točki obnoviti in rehabilitirati pojem javnega in zasebnega na področju kulture.

### **7.8 Mestna občina Ljubljana – Šmartinka**

Partnerstvo Šmartinska je eden od večjih razvojnih projektov, ki so jih mestni urbanisti načrtali v viziji Ljubljane do leta 2027. Območje med Kolinsko in nakupovalnim središčem

BTC naj bi razvijali s serijo javno-zasebnih partnerstev, in sicer na podlagi statusnega partnerstva, kjer bo šlo za ustanovitev novega podjetja, ki bo ustvarilo nova delovna mesta. Vsi projekti bodo vodeni preko Projekta pisarne partnerstva Šmartinka, v kateri bo imela mestna občina polovični delež, ki ga bo nato postopoma zmanjševala.

S tem projektom se Mestna občina Ljubljana obnaša državniško, saj se je odločila za največji projekt urbane in trajnostne prenove in si s tem prizadevala za črpanje evropskih sredstev. V načrtu je tudi, da se ob Šmartinki zgradi zasebna šola, muzej sodobne umetnosti in nekaj poslovno stanovanjskih objektov.

## **7.9 Mestna občina Velenje**

Kot sem že na začetku poglavja zapisala, v Mestni občini Velenje so se na področju povezovanja javnega in zasebnega sektorja skušali povezati na nekaterih področjih, vendar do sedaj niso izpeljali posebnih in inovativnih primerov, razen koncesij za javno snago in urejanje prostorov. Največji problem so zaznali pri pripravi elaboratov in investicijskih dokumentov, saj za to nimajo strokovnega kadra, zunanji svetovalci pa so precej dragi. Pri tem se soočajo z velikimi kadrovskimi primanjkljaji, saj nimajo za to področje posebej zaposlenega menedžerja oziroma projektne vodje.

Tako na področju kulture sodelujejo s skupino Gorenje, kjer zasebni partner financira nadstandardne projekte. S podjetjem PV Invest, ki je hčerinsko podjetje Premogovnika Velenje, pa se dogovarjajo za upravljanje s stanovanji. Po besedah direktorice občinske uprave, je povezovanje javnega in zasebnega sektorja stvar dogovora med obema partnerjema, in sicer tudi v primeru, če ne bi sprejeli zakona o JZP pred štirimi leti. Pomemben je interes in volja vseh vpletenih akterjev.

## **7.10 Občina Radovljica – Športni park in garažna hiša**

V občini Radovljica so v okviru javno-zasebnega partnerstva zgradili objekta ob športnem parku ter poslovno stanovanjsko stavbo z garažami pred vstopom v stari del mesta. Poglavje je povzeto po novinarju Gorenjskega glasu, Cvetu Zaplotniku (Zaplotnik 2008). Družba SGP Tehnik d.d. je v začetku oktobra 2009 z občino Radovljica sklenila pogodbo o javno zasebnem partnerstvu za izgradnjo poslovno stanovanjskega objekta z garažno hišo v



območju urejanja z oznako Kare P, ki se nahaja na lokaciji bivšega trgovskega objekta Merkur, pred vstopom v staro mestno jedro Radovljice, na površini 1.960 m<sup>2</sup>. Izjemno vrednost lokaciji daje na eni strani navezava na trg pred Savnikovo vilo in vstop v staro mestno jedro ter na drugi strani enkratni razgled na sotočje reke Save in okoliške hribe. Nov objekt bo obsegal štiri podzemne etaže s cca 150 parkirnimi mesti. V pritličju so predvideni poslovni prostori in stanovanja, v nadstropjih pa stanovanja. Občina, kot javni partner, bo kot svoj vložek v projekt prispevala zemljišče in zgradila cestno povezavo med izvozom iz podzemne garaže in javno potjo, za kar bo dobila nadomestilo v obliki parkirnih mest, prostorov za javne sanitarije in skladišča, ki jih bo gradil zasebni partner. Novembra 2009 je družba SGP Tehnik d.d. odkupila še sosednjo parcelo, s čimer je pridobila vse potrebno zemljišče za načrtovano gradnjo. Zaradi zelo občutljive lokacije in posledično gradnje so konec leta 2009 k sodelovanju pri pripravi idejnih zasnov povabili tri projektante, med katerimi smo skupaj z javnim partnerjem izbrali najboljšo rešitev.

#### **7.11 Občina Postojna – Kras turizem**

Družbo Turizem Kras, ki razpolaga s koncesijo za Postojnsko jamo in Predjamski grad, je kupilo postojnsko podjetje Batagel & Co. Turizem je dejavnost, ki nastaja v prostorju, kjer je turistična znamenitost in zato so skupaj z občino sklenili sodelovanje v okviru javno-zasebnega partnerstva (Radio Capris 2010, 20. julij).

Koncesijska dajatev je v razponu 1,7 do 3 milijone evrov. Omenjena sredstva dobi občina, ki bo upravičena tudi do dividend. Odločilna za nakup sta bila dva razloga: poslovni in socialni.

#### **7.12 Občina Slovenj Gradec – Termalni center**

Investicijski elaborat, z imenom Termalni center, in javno-zasebno partnerstvo naj bi pospešila kreiranje nove turistične destinacije v mestni občini Slovenj Gradec. Omenjeni dokument naj bi pritegnil zasebne partnerje, ki bodo pripravljene investirati v zdraviliški in wellness turizem. Javni partner bo mestna občina, ki se bo zavezala k izdelavi podrobnega prostorskega načrta, izgradnji objektov, omrežja in naprav za oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje voda, pridobitev gradbenega dovoljenja, izgradnji kolesarske steze, hodnika za pešce in optičnih povezav (Potočnik 2010). Obveza zasebnika bo izdelava dokumentacije za

prvo fazo, izgradnja objektov, ki bodo predmet gradbenega dovoljenja v določenih rokih, upravljanje in trženje ter nadgradnja projekta ob upoštevanju zakonodaje in pravnih poslov.

### **7.13 Občina Radlje ob Dravi – Mladinski hotel**

Javno-zasebno partnerstvo pri gradnji mladinskega hotela Radelj je za omenjeno občino nov pristop h gradnji mladinske turistične infrastrukture, za katerega se je odločil javni zavod ŠKTM (za šport, kulturo, turizem in mladino) Radlje. Na razpisu ministrstva za šolstvo in šport so pridobili 800 tisoč evrov sredstev, 440 tisoč bo prispevalo zasebno podjetje Vabo, sedanji lastnik hotela Radlje (Potočnik 2009). Podjetnik je s pogodbo za pet let odstopil stavbno pravico javnemu zavodu. Skupna vrednost gradnje in prenove bo potemtakem 1,24 milijona evrov. V objektu, sedanjem hotelu, ki je v središču mesta, bo tudi mladinski center, ki bo po obnovi namenjen mladim.

### **7.14 Občina Bovec – projekt Žaršče**

Spodaj zapisana dejstva sem pridobila v mediju Primorski val. Na podlagi medijske objave je zaznati odziv javnosti na omenjeni projekt, ki je eden izmed prvih projektov na področju JZP v Sloveniji.

Skupina lastnikov namestitvenih zmogljivosti iz Bovca je projekt Žaršče pričela v povezavi z javno-zasebnim partnerstvom. Kompleks nekdanje vojašnice Žaršče, v središču Bovca, je izredno pomembno zemljišče, ki meri kar dvajset tisoč kvadratnih metrov. Ta parcela bo najverjetneje zarisala turistično prihodnost Bovca. Obnovo vojašnice v turistični center sta si zamislila družba Transmontagne in občina Bovec. Obe strani sta v začetku novembra (2006) podpisali pogodbo o ustanovitvi družbe Turistični center Bovec, kar so takrat predstavili kot enega prvih primerov uspešnega javno-zasebnega partnerstva. V novem turističnem centru bo 145 apartmajev oziroma devetsto postelj, bazen ter druga sodobna in Bovcu prepotrebna turistična infrastruktura. Vendar pa predstavljeno pravno mnenje, ki ga je naročila skupina petih lastnikov prenočitvenih zmogljivosti iz Bovca pod omenjeno pogodbo, postavlja vrsto vprašanj in dvomov. Sobodajalci odkrito nasprotujejo omenjeni preureditvi nekdanje vojašnice kot je zasnovano, podpirajo izgradnjo turistične infrastrukture, vendar pa

nasprotujejo izgradnji apartmajev, kar naj bi zmanjšalo konkurenčno zmožnost obstoječih sobodajalcev v Bovcu.

Pravno mnenje narekuje, da bo pogodba, sklenjena brez predhodno izvedenega postopka oddaje javnega naročila, nična. Glede na finančno zahtevnost investicije je pogodba neuravnotežena, saj občina vlaga zemljišče ter komunalno ureditev, medtem ko zasebni kapital, razen minimalnega vložka dobrih pet tisoč evrov, neposredno ne vlaga svojih sredstev, investitorji projekta pa so končni kupci apartmajev. Zaradi naštetega je po pravnem mnenju mogoče govoriti, da interes občine Bovec ni ustrezno zaščiten.

### **7.15 Mestna občina Ptuj**

V Mestni občini Ptuj (v nadaljevanju MOP) so se za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem odločili na področju telekomunikacij (upravljanje s kabelskim omrežjem) in posodobitvi javne razsvetljave.

Za investicijo v javno razsvetljavo v mestni blagajni občina nima dovolj sredstev. Na podlagi tega so se odločili, da naj bi vprašanje javne razsvetljave v prihodnje urejali v javno-zasebnem partnerstvu. Zasebni partner, naj bi bil izbran na podlagi javnega razpisa in po postopku konkurenčnega dialoga, ki pa bi moral zagotoviti financiranje celotnega projekta posodobitve javne razsvetljave in prevzeti iz tega izhajajoča tveganja.

Oba sektorja (javnega in zasebnega) so želeli povezati tudi pri izgradnji poslovno-stanovanjskih objektov, vendar zaradi krize ni bilo izkazanega interesa s strani zasebnih partnerjev. Prav tako so oba sektorja skušali povezati pri izgradnji vrtcev in športnih objektov, ki služijo za osnovno šolsko dejavnost.

Za povezovanje so se na Ptujju odločali zaradi pomanjkanja lastnih proračunskih sredstev, in sicer pri izgradnji objektov za potrebe javnih zavodov (vrtec, osnovna šola) ter posodobitvi javne razsvetljave. Pri prvih je šlo za koncesijsko javno-zasebno partnerstvo (s podelitvijo stavbne pravice), pri slednji pa za koncesijo. V vseh primerih je pobudo dala Mestna občina Ptuj.

Pri povezovanju so zaznali težave pri nedorečeni in zakomplicirani področni zakonodaji (ZJZP). Največje dileme pa so se pojavljale pri razmejitvah tveganja med javnim in zasebnim partnerjem. Povezovanje občini posebnih sprememb ni prineslo, delovna mesta pa so se

odprla zgolj v takšni meri, kot je bilo predvideno s samo širitvijo dejavnosti (npr. vrtec – nove skupine ipd.).

Javno-zasebnega partnerstva v obliki, kjer bi lahko ocenjevali sorazmerno razporeditev tveganja in kjer bi bil potreben poseben nadzor, MOP še ni sklenila. Pri izgradnji objektov za potrebe javnih zavodov, pa se je nadzor vršil preko nadzora, predvidenega z Zakonom o graditvi objektov (nadzornik na gradnjo). Posebnega odziva s strani javnosti ni bilo zaznati, največ partnerstev pa so sklenili v letih pred globalno krizo, leta 2007. Obdobje recesije je dejansko vplivalo na povezovanje, ne pa tudi na odločitve MOP o povezovanju. Dejansko je stanje na trgu kapitala onemogočalo zasebnim partnerjem za povezovanje v predvidena javno-zasebna partnerstva. Takšno stanje se nekako še vedno občuti.

Posebnega menedžerja za JZP na občini ni, je pa področje javnih razpisov (javna naročila, JZP, koncesije) dodeljeno v pristojnost enemu izmed pravnikov, ki je svoje znanje specializiral za to področje.

Povezovanja se niso lotili po posebni strategiji. Glede na to, da pogodbe o JZP Mestna občina Ptuj še ni sklenila (vsaj ne po postopkih iz Zakona o javno-zasebnem partnerstvu), nimajo posebnega inovativnega pristopa. Poskusi oblikovanja JZP po navedenem zakonu so bili iz različnih razlogov neuspešni. Kar se tiče paralelnih oblik (podelitev stavbne pravice ipd.), posebnega pristopa MOP ni ubrala, na takšen način se izvaja gradnja tudi v preostalih občinah v Sloveniji. Skozi postopke so naleteli na manjše administrativne ovire pri sklepanju JZP in novelacija ZJZP, ki je preveč splošen in se na preveč mestih navezuje na druge zakone.

V prihodnosti v MOP predvidevajo projekte JZP, in sicer na segmentu rekonstrukcije oziroma posodobitve gospodarskih javnih infrastruktur (cest, javne razsvetljave ipd.), gradnji poslovno-stanovanjskih objektov in gradnji športnih objektov (športna dvorana, telovadnica ipd.).

#### **7.16 Občina Sevnica – Mladinski hotel**

Konec oktobra (2008) so prijavili na Ministrstvo za šolstvo in šport projekt Prenova hotela Ajdovec v mladinski hotel ter mladinski center, ki naj bi zaživel v letu 2009. Vrednost projekta znaša 1,2 milijona evrov, sofinanciranje pa je možno do 800.000 evrov (lokalno.si 2008).

Občina Sevnica in KŠTM Sevnica sta se s finančnimi sredstvi aktivno vključila v postopek oživitve Lisce. Glede na lastništvo objektov in zemljišč na Lisci, pa mora nadaljnje korake sprejeti lastnik in se odločiti o gospodarjenju s svojimi objekti. Lastnik je v glavnem Planinsko društvo Lisca Sevnica.

Javni sektor ostaja odprt za nadaljnje razgovore. Na podlagi pobude lastnika objektov in zemljišč ter iz KŠTM-ja sporočajo in dodajajo, da so oni oziroma občina Sevnica investirali v ureditev smučišča in da je KŠTM (le) lastnik vlečnice (lokalno.si 2008).

### **7.17 Mestna občina Kranj – telovadnica Žabnica**

Telovadnica Žabnica bo zgrajena z dodelitvijo koncesije oziroma z javno-zasebnim partnerstvom. Za tako izgradnjo telovadnice so se odločili po dolgotrajnih pogajanjih s podjetjem Tehnik, ki je že prej prenavljalo šolo in je na razpisu, kot edini kandidat, predstavilo resen projekt (Šubic 2009).

Mestna občina Kranj bo s partnerstvom najela proste prostore za izvedbo šolskih ur, ki so potrebne šolskim otrokom, vrtcu, zlasti dopoldne. Podjetje bo upravljalo s telovadnico in jo vzdrževalo ter tržilo popoldne in zvečer. V samo gradnjo naj bi vložili 700.000 evrov, po 15 letih pa bi telovadnico občina odkupila po ceni 100.000 evrov. Njihove izkušnje pravijo, da so pri celotnem projektu morali paziti zlasti na spoštovanje zakonodaje na področju, kjer se srečata zasebni in javni interes (Šubic 2009). Na občini menijo, da so v času recesije, tudi nekaj pridobili. MO Kranj je podobno ravnala, ko je mestu spet zagotovila drsališče oziroma dvorano na Zlatem polju.

Družba SGP Tehnik d.d. je v letu 2010 z Mestno občino Kranj sklenila tri koncesijske pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu za gradnjo in upravljanje treh telovadnic ob podružničnih šolah v Žabnici, Besnici in Goričah.

Zasebni partner, družba SGP Tehnik d.d., bo na osnovi podeljene stavbne pravice zgradila telovadnice in jih nato po pridobitvi uporabnega dovoljenja v naslednjih 15 letih tudi upravljala in tržila (Šubic 2009).

## **7.18 Mestna občina Novo mesto – nadgradnja Velodroma Češča vas**

Mestna občina Novo mesto je s podjetjem Imos sklenila javno zasebno partnerstvo, prek katerega bo prišlo do temeljite prenove in nadgradnje Velodroma Češča vas. Podobno partnerstvo naj bi sklenili za pomožni objekt ob teniških igriščih na Loki. Velodrom je potrebno pokriti, s čimer bo občina pridobila dodatni pokriti športni objekt ter športne kapacitete za izvajanje športnih aktivnosti, ki v slovenskem prostoru predstavljajo edinstvenost. Dvorana bo tako prostor za pravo atletske dvorano, v kateri se bodo izvajale vse dvoranske atletske discipline. Zasnovan je večnamensko in bo uporaben tudi za vse ostale športne panoge ter kulturne, zabavne in turistične prireditve. Zasebni partner bo od občine pridobil stavbno pravico in na lastni riziko dogradil športni objekt. Pri tem se občina zavezuje, da bo objekt prek Agencije za šport kasneje vzela v upravljanje in zasebnemu partnerju po konkurenčnih cenah plačevala najemnino. V obdobju do 30 let bi občina pridobila projekt nazaj v svojo last, v primeru, da bi občina pridobila še nepovratna državna sredstva, pa bi se doba zmanjšala na 20 let.

Skupna vrednot investicije znaša 12 milijonov evrov (po drugi varianti 10 milijonov), pri čemer je vložek občine v obeh primerih okrog 2 milijona evrov, vendar je pri tem upoštevana vrednost obstoječega objekta in zemljišča, ki je okrog 1,7 milijona evrov.

Problem, ki ga ja zaznala javnost, je ta, da gre za nedorečenost kriterijev za izbiro zasebnega partnerja, da ima župan pri celotni zgodbi preveč pooblastil, da je vrednost obstoječega objekta ocenjena prenizko in da je tudi finančna študija dokaj pomanjkljivo napisana.

Na Mestni občini Novo mesto za vse objekte ocenjujejo, da so dobro pripravljene in bi prebivalci imeli od tega korist, saj bi se odprla tudi nova delovna mesta, vendar so žal projekti nastajali ravno v času političnih kampanji pred volitvami (v volilnem obdobju) in je tako nastalo preveliko politično tveganje, da bi se projekt lahko realiziral.

## **7.19 Občina Idrija – Dom upokojencev Idrija**

Na 37. redni seji državnega zbora, 25. marec 2008 so obravnavali tudi temo javno-zasebnega partnerstva na področju socialne varnosti oziroma varstva starejših občanov, saj je trend naraščanja starejših ljudi v Evropi in posledično v Sloveniji vedno večji (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije). S tem posledično naraščajo potrebe po

bivanju v domovih za starejše. Vlada je zaznala na tem področju problem in ustanovila posebno delovno skupino za izvedbo projekta javno-zasebnega partnerstva na področju domov za starejše. Vanjo so poleg predstavnikov ministrstva vključeni tudi predstavniki Ministrstva za finance, ki je nosilec strokovnih podlag javno-zasebnega partnerstva ter predstavniki skupnosti socialnih zavodov. Delovna skupina je na svojih sejah obravnavala možnosti in načine izvedbe projekta javno-zasebnega partnerstva na podlagi že zbrane dokumentacije. Hkrati pa je skupnost socialnih zavodov Slovenije predlagala nabor domov za starejše, ki delujejo kot javni zavodi in bi želeli sodelovati v javno-zasebnem partnerstvu. Šlo je za pilotni projekt reševanja problemov povezovanja javnega in zasebnega sektorja na področju socialnih zadev z izgradnjo več domov za starejše občane in občanke. Kot enega izmed možnih virov za sofinanciranje investicij na tem področju so vključili tudi finančna sredstva nepremičninskega sklada Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Vlada je zavrnila poslovni načrt nepremičninskega sklada in naložila skladu, da začne vlagati tudi v domove za starejše.

Prvi dom, ki je pokazal resen interes, je bil Dom za starejše Idrija. V skladu s sprejetimi sklepi delovne skupine za javno-zasebno partnerstvo je ministrstvo začelo izvajati ustrezne postopke za izvedbo rekonstrukcije oziroma celovite prenove Doma upokojencev v Idriji, ki bo izpeljana na podlagi skupnih vlaganj zasebnega investitorja in sredstev proračuna Republike Slovenije. V sklop dejanj, povezanih z izpeljavo prenove doma, sodi tudi priprava javnega poziva zasebnim investitorjem.

Glede gradnje domov za starejše s pomočjo sredstev nepremičninskega sklada pa je nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja v poslovni načrt za leto 2008 predvidel tudi pilotske projekte za domove za starejše, in to na treh lokacijah: v Murski Soboti, Lendavi in Kopru. V proračunu ministrstva za leto 2008 so predvideli na področju domov za starejše novogradnje oziroma adaptacije v znesku 7 milijonov evrov, od tega je predvidena novogradnja doma v Hodošu, poleg tega pa še adaptacija v Slovenskih Konjicah, Hrastniku, Metliki, Jesenicah, Hrastovcu, Centru slepih in slabovidnih Škofja Loka, Vrhniki, Grosuplju in Dravogradu.

Na javnem razpisu za izgradnjo doma starejših občanov v Idriji je bil izbran zasebni partner FMR d.d., ki bo v vrednosti 5 milijonov evrov dokapitaliziral Dom upokojencev Idrija d.o.o. Gre za prvi tovrstni primer javno zasebnega partnerstva na področju gradnje domov za

starejše občane. Pogodbo bosta podpisala minister za delo, družino in socialne zadeve, dr. Ivan Svetlik, in predsednik uprave FMR d.d. (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve).

## **7.20 Občina Ravne na Koroškem**

Izkušnje s povezovanjem javnega in zasebnega sektorja imajo tudi v občini Ravne na Koroškem (v nadaljevanju občina Ravne). Za povezovanje so se odločili na področju gospodarskih javnih služb in osnovnega šolstva. Za povezovanje so se odločili zaradi zaznavanja novih priložnosti, in sicer v sklopu projekta oskrbe s plinom in daljinskim toplovodom ter projekta obnove in vzdrževanja osnovne šole. Pobuda je vedno prišla s strani občine.

Prednosti, ki so jih zaznali pri povezovanju, sta predvsem učinkovitost in stroškovna racionalnost. Dileme so nastale zaradi donosa na kapital/dobiček, ki ga mora dosegati zasebna stran. Zasebni partner je dosegel pričakovanja, saj so projekti ves čas nadzorovani preko posebnih obojestranskih komisij. Zaradi doslednega izvajanja in sprotne vrednotenja ter reševanja morebitnih nastalih problemov se javnost ni odzvala v negativni smeri, ampak je zaznati z njihove strani zadovoljstvo.

Največ povezovanj z zasebnim sektorjem so sklenili v letih med 2007–2009, pri čemer niso ubrali nobene posebne strategije, javno-zasebnega partnerstva pa so se lotili po veljavni zakonodaji in zakonu JZP.

V Ravnah v prihodnosti še načrtujejo projekte JZP, in sicer za Dom za starejše občane in morda za Čistilno napravo.

## **7.21 Občina Benedikt**

Občina Benedikt je manjša občina, ki se je za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem odločila na področju ravnanja s komunalnimi odpadki ter pogrebne in pokopališke dejavnosti. V obeh primerih je šlo za koncesijske pogodbe in je predlog za povezovanje dal izvajalec, torej zasebna stran. Prednost vidijo v tem, da se koncesija odda za daljše časovno obdobje. Največjo slabost pa vidijo v spreminjanju zakonodaje in nenehnem prilagajanju predpisom, pri čemer se pojavi največja dilema v ceni.



Za učinkovito in uspešno izvajanje nalog se je nadzor vršil sproti, ravno tako so se sproti reševali vsi problemi, ob začetku leta pa je partner predstavi tudi poročilo za preteklo leto. Zasebni partner je do sedaj uresničil vsa njihova pričakovanja. V prihodnosti še načrtujejo povezovanje v obliki koncesij, in sicer na področju odvajanja in čiščenja ter vzdrževanja občinskih cest.

## **7.22 Občina Vojnik**

V občini Vojnik so partnerstvo med zasebnim in javnim partnerjem sklenili pri izgradnji plinovoda in dobave plina, pri opravljanju storitev pokopališke dejavnosti ter paralelni obliki Dom starejših občanov in pri Obrtno – poslovna cona Arclin, kjer so se odprla tudi nova delovna mesta. Vsa partnerstva temeljijo na podlagi BOT povezovanja. Za povezovanje so se odločili zaradi pomanjkanja lastnih sredstev za vse nadstandardne storitve in dobrine. Pobudo za sodelovanje pa je podala občina. Pri vseh povezovanjih so zaznali dilemo, če bo koncesionar izpolnil obveznosti iz pogodbe in ali bo plačal koncesijsko dajatev brez dodatnih stroškov na sodiščih. Dileme so nastajale tudi pri bančnih garancijah.

Do zdaj je zasebni partner večinoma uresničil vsa pričakovanja, razen pri plačilu koncesijske dajatve pri opravljanju pokopališke dejavnosti. Javnost se je na vsa povezovanja in spremembe dobro odzvala, razen pri menjavi izvajalca – koncesionarja pokopališke dejavnosti.

V občini Vojnik so skoraj vsake tri leta sklenili JZP 1997 (pokopališka dejavnost), 2001 (plinovod), 2003 (Dom starejših), 2005 (OPC Arclin), 2008 (pokopališka dejavnost). In večino povezovanj so opravili še pred posebnim Zakonom o JZP, tako da so informacije iskali na različnih dobrih praksah, pri odvetnikih ...). V prihodnosti načrtujejo gradnjo telovadnice in vrtca, vendar tu ni bilo zaznati zasebnega interesa.

Največ problemov vidijo predvsem na strani sodobnega podjetnika ki želi maksimirati dobiček na kratek rok. Ko bodo podjetniki zainteresirani po dolgoročnih manjših dobičkih, bo verjetno JZP tudi bolj uspešno.

### **7.23 Občina Log Dragomlje**

Za javno-zasebno partnerstvo so se odločili pri izgradnji večnamenskega športnega objekta v športnem parku. Izgradnja je trenutno še v teku. Za povezovanje so se odločili zaradi pomanjkanja finančnih sredstev, da bi sami zgradili športni objekt, s tem so pridobili solastnino na garderobah, tuših, WC-jih, ki jih športni park potrebuje za športne aktivnosti, in prostor za društva. Športni park bo pridobil tudi manjšo večnamensko športno dvorano. Pobuda za sodelovanje je prišla s stani športnega društva in zasebnega partnerja – promotor.

Največja dilema se je pojavila pri zavarovanju javnega interesa. Ker gre za nov gostinsko-športni objekt, se bodo po vsej verjetnosti odprla tudi nova delovna mesta. S strani javnosti je bilo izraženih nekaj pomislekov glede velikosti objekta. V prihodnosti še načrtujejo JZP na področju izgradnje zdravstvenega centra.

## **8 DISKUSIJA**

Povezovanje javnega in zasebnega sektorja je v marsičem izziv in priložnost. Ni enakega primera in pogodbe, strategije sodelovanja, razen pri koncesijskih pogodbah in javnih naročilih. Vsako okolje ima svoje specifičnosti, svoje potrebe, zato ni enakega modela sodelovanja JZP. Za bolj temeljito poglobljanje, večjo učinkovitost in bolj inovativne pristope pa je potrebno veliko več iznajdljivosti in kreativnosti ter bolj usmerjen načrt, ki nastane v sodelovanju med različnimi strokovnimi skupinami. Le na takšen način se dosežejo želeni cilji, dolgoročnost uspeha in pozitivnih učinkov pa sta zagotovljena. Slovenija je za JZP do določene točke premajhen prostor in premalo fleksibilen, tudi zaradi toge zakonodaje. Morebiti se bo v prihodnosti stanje izboljšalo, saj smo šele na začetku uvajanja in izvajanja zakonodaje in tudi o konkretnih učinkih še ne moremo povsem soditi, saj je tradicija zakonodaje zelo kratka.

Vse tri hipoteze sem potrdila in opravičila pričakovanja. Posebej sem bila presenečena nad tem, da sem potrdila drugo hipotezo, Povezovanje javno zasebnega sektorja je v Sloveniji na področju športa (turistično rekreacijski športni centri) večje, kot pa na področju kulture in okoljevarstva, saj sem pričakovala, da bo ravno na področju okoljevarstva več projektov

zaznalo priložnost povezovanja, ravno zaradi kohezijskih projektov s področja čiščenja in vzdrževanje odpadnih voda (vodooskrba), kar je v tujini redna praksa (Berlin Wasser, Stirling Water in čiščenje in vzdrževanje odpadnih voda v Dublinu ter mnogi primeri Kanade). Poleg tega pa me preseneča tudi dejstvo, da s področja kulture ni zaznati projektov povezovanja, saj bo v letu 2012 Mestna občina Maribor s partnerskimi mesti (mestne občine vzhodne kohezijske regije) Evropska prestolnica kulture 2012.

Dejstvo je, da v Sloveniji ne znamo dovolj izkoristiti edinstvenih in ekskluzivnih ter nadstandardnih projektov za to, da bi pretegnili zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in tako zadovoljili potrebe uporabnikov ter širše javnosti, tudi tuje – mednarodne javnosti.

Kot pomemben igralec na stičišču povezovanja javnega in zasebnega sektorja nastopa vladajoča politika, ki mora v projektih prepoznati razvojne potencialne, edinstvenost, donosnost in podjetnost ter vse to združiti z javnimi, političnimi in zasebnimi menedžerji. Žal v tem trenutku ne moremo zapisati perspektivnih in obetajočih tez na tem področju, zato povezovanje javnega in zasebnega sektorja ni izziv, je pa zagotovo ogromna priložnost za vse omenjene akterje (politiko, gospodarstvo in javno upravo).

Mnoge diskusije v javnosti, ugotovljena dejstva skozi nalogo in še finalne ugotovitve na podlagi diskusij, bodo oblikovale moje mnenje (ga še dodatno potrdile) o priložnostih in izzivih povezovanja obeh sektorjev v času gospodarske in finančne krize in recesije.

### **8.1 V igri le večji infrastrukturni projekti?**

Obstaja splošno mnenje, ki je preplavilo tudi Slovenijo, in sicer, da je v financiranje in upravljanje velikih infrastrukturnih projektov smiselno pritegniti zasebni sektor, saj en sektor ne more doseči ciljev tako učinkovito, kot če se povežeta oba sektorja. Da pa bi bilo načelno politično podporo razvoju JZP mogoče operacionalizirati, so nujno potrebni ukrepi ekonomske politike. Potrebna je opredelitev vsebinskih prioritet in zagotovitev širšega konsenza v državi za koncept JZP; javni sektor mora pripraviti strategijo, s katero bo država na globalnem in sektorskem nivoju opredelila vlogo privatnega sektorja in s tem vlogo privatnih investorjev pri financiranju in/ali upravljanju infrastrukture in drugega državnega premoženja, čigar vrednost je mogoče povečati s primerno poslovno uporabo. Poleg tega je potrebno sprejeti skupni politični konsenz, saj povezave med javnim in zasebnim partnerstvom nastajajo ravno na mikroravneh, kjer so oblasti in vodenja drugačna.

In če bi vse skupaj na ironični način povzeli, bi lahko dejali, da gre za partnerski kapitalizem, kot je zapisal ekonomski kritik, dr. Bogomir Kovač (Kovač 2006). Navaja, da je vlada sprejela zakone, ki urejajo zamotano razmerje med javnimi in zasebnimi interesi v tržni ekonomiji. Navidezno gre za tehnično zakonodajo, ki na eni strani ureja protokole oddaje javnih naročil, na drugi pa išče načine javno-zasebnega partnerstva pri financiranju naložb, ki so v javnem interesu. Toda dejansko se za njimi skriva pomembnejša politično-ekonomska vsebina razumevanja sodobnega kapitalizma in celovite reforme sodobne države. Sprememba in podvig k urejanju javno zasebnega partnerstva je tudi evropska smernica, ki sili članice v prilagajanje zakonodaje na področju javno-zasebnega menedžmenta. Le ta namesto preprostih rešitev ponuja direktive, ki zadeve pravno zapletajo in jih delajo pretirano birokratske. Posledica pa so navadno slabe nacionalne zakonodaje in težave z ekonomsko realizacijo poslov.

Omenjeni zakon, ki navidezno povezuje dva sektorja želi postopkovno regulirati zasebna vlaganja v javne projekte in javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki zadovoljujejo predvsem javne interese. V obsežnem in gostobesednem pravnem aktu najdemo skoraj vse, kar potrebujemo za pravno razumevanje javnonaročniškega, koncesijskega in statusnega (solastniškega) partnerstva. Največja pomanjkljivost zakona pa je ta, da ničesar ne izvemo glede vsebinskih razmerij, ki zadevajo probleme materialnega prava in razmejevanj poslovnih tveganj. Vsekakor je vsebine premalo, zato zakon tudi ne more doseči svojega namena - spodbujanje javno-zasebnega partnerstva.

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je namreč predvsem politično-ekonomski proces. Gre za novo razvojno paradigmo, ki v globalni logiki nove ekonomije tržne institucije vedno bolj zamenjuje z mrežami in klasično državo s partnerskim prepletom javne in civilne sfere (Kovač 2006). Pri tem se potrebuje več svobode in avtonomije, iskanja posebnih kreativnih rešitev na posameznih področjih javno-zasebnega partnerstva in manj sistematične normativne ureditve, ki bolj omejujejo kot spodbujajo zelene spremembe. Gre za hkraten proces podjetizacije in socializacije države, ki pa z zakonom ne ureja zelenih regulativ, saj z zakonom ni moč opredeliti menedžerskih izkušenj gospodarstva.

## 8.2 Scenariji povezovanja javnega in zasebnega sektorja

Mikroekonomika javno-zasebnih partnerstev ugotavlja, kdaj je določena oblika primerna za preskrbo neke dobrine (Hart, Shleifer in Vishny 1997). Pri tem nastajata dve vrsti inovacij, ki jih lahko vpelje lastnik oziroma vodja projekta, in sicer zmanjšanje stroškov in izboljšanje kvalitete. Žal eno praviloma nasprotuje drugemu. Po njihovih ugotovitvah vodi zasebno lastništvo k močnim spodbudam za zmanjševanje stroškov in hkrati zmernim (vendar pogosto prešibkim) spodbudam za izboljševanje kakovosti. Na drugi strani javno lastništvo odpravi premočne spodbude za zmanjševanje stroškov, vendar jih nadomesti s šibkimi spodbudami tako za zmanjševanje stroškov kot izboljševanje kakovosti. Od tega, katera opcija je manj škodljiva, je odvisna odločitev o javnem ali javno-zasebnem lastništvu projekta.

Prvi scenarij od treh scenarijev pravi, da če je poslabšanje kvalitete zaradi zmanjšanja stroškov pri projektu majhno, je to očiten primer, ko je vključevanje zasebnega kapitala zaželeno. Drugi, če so možnosti za zmanjševanje stroškov majhne in so spodbude za javne uslužbence šibke, je to še en primer za zaželenost vključevanja zasebnega kapitala. In še tretji primer, ko je javno lastništvo bolj primerno: ko je negativen učinek zmanjševanja stroškov na kakovost projekta velik, in je hkrati bodisi izboljšanje kakovosti relativno nepomembno ali pa javni uslužbenci nimajo šibkih spodbud za izboljševanje kakovosti.

## 9 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Kot sem že v uvodu zapisala lahko tudi v zaključku zapišemo, da javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu in si obe strani prizadevata, da s skupnimi močmi izboljšajo kvaliteto življenja vseh vpletenih ciljnih skupin v nastajajoče projekte. Partnerstvo, ki mora biti trdno in zaupanja vredno, je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu. Partnerstvo se lahko izvaja tudi s povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu,

oziroma drugo vlaganje zasebnih ali javno-zasebnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu.

Javno-zasebno partnerstvo ni nova oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, jo pa države zaradi proračunskih omejitev na novo odkrivajo in uvajajo. Javno-zasebno partnerstvo se je najprej začelo uveljavljati v Veliki Britaniji, nato so ji sledile še številne druge države. Slovenija ga je uvedla relativno pozno. Prednost tega je, da se je učila na izkušnjah drugih. V Sloveniji je najpogostejša oblika izvajanja javno-zasebnega partnerstva koncesijska oblika pogodbenega javno-zasebnega partnerstva.

Po vseh pregledih in v vseh teoretičnih praktičnih izkušnjah se lahko vprašamo, kako lahko naravno stanje medsebojnega nezaupanja obeh sektorjev in nejevolje spremenimo? Prepričana sem, da najradikalnejši kritiki javnega sektorja ne morejo misliti, da bi bila rešitev v ukinitvi javnega sektorja, ravno tako kot morajo privrženci javnega sektorja priznati, da je zasebni sektor vendarle motor gospodarske blaginje, brez katerega ne pridemo nikamor.

Pa vendarle sem mnenja, da bi javni partnerji morali v projekte z zasebnimi partnerji stopati z jasnimi cilji in načrti in tako z zasebnim partnerjem sodelovati tudi po podpisu pogodbe, saj se oba sektorja medsebojno povezujeta in dopolnjujeta. Ob umirjanju gospodarske rasti in recesiji pa javno-zasebno partnerstvo ponuja še toliko večje razvojne možnosti. S kombinacijo znanj in izkušenj obeh sektorjev lahko oblikujemo nove in učinkovite strategije razvoja, ki oblikujejo nov prostor za oblikovanje javnega interesa in pri tem povezovanja odpirajo poslovnemu okolju možnosti za ustvarjanje dobička in novih delovnih mest (Groffen 2005). Tak model financiranja se je izkazal še posebno primeren za naložbe v čistilne naprave, potniške in logistične centre, prometno infrastrukturo ter zapore.

Ob tem morata javni in zasebni partner prepoznati obojestranski interes, prvi v večini primerov dobi infrastrukturo, drugi pa dobiček. Žal pa je res, da je problematika javnega prostora in povezovanje z zasebnim sektorjem pri nas stopilo v osredje šele v zadnjem desetletju. Kljub kratkemu času pa se posledice delitve na javno in zasebno lastnino že očitno odražajo v prostoru. Problemi vzdrževanja objektov in javnih površin, ki smo jim bili priče v prvih tranzicijskih letih, se danes umikajo problemom urejanja novih in kvalitetnih javnih prostorov. Z uveljavitvijo zakona o javno-zasebnem partnerstvu in s tem povezovanjem javno-zasebnega sektorja, privatna lastnina ne sme več biti ovira za doseg skupnih ciljev za javno dobro. Kljub temu, pa je vse v človekovi naravi in temelji na partnerskih odnosih med dvema partnerjema.

Vsem akterjem, vključenim v tovrstne probleme (katerih v Slovenji nismo vključili), urbanistom, arhitektom, krajinskim arhitektom, pravnikom in meščanom je razumljivo, kakšne so priložnosti in problemi v oblikovanju, vzdrževanju in financiranju uveljavljanja privatnih zemljišč v javni rabi in obratno. Poti do rešitev so lahko bolj ali manj unikatne, inovativne, ustvarjene na podlagi konsenza, brez dvoma pa so rešitve dosegljive samo v sodelovanju in povezovanju ter z jasnim ciljem obeh strani po izboljšanju dejanskega stanja lokalne samouprave. Le na takšen način lahko odkrijemo bolj zanimiv in drugačen pogled na moč in vlogo povezanosti javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju dostopnih in vitalnih javnih prostorov ter tako skupaj ustvarjajmo javni prostori za sprostitvev in oddih.

## 10 LITERATURA

1. Andoljšek, Žiga. 2007. *Javno premoženje in JZP*. Ljubljana, Fakulteta za upravo.
2. *Annon Green paper on pulic-private partnership and community law on public contracts and cocessions*. Dostopno prek: [http://77europa.eu.int/com/regional\\_policy](http://77europa.eu.int/com/regional_policy) (28. april 2010)
3. Babič, Mirjana. 2004. *Korporativni imidž*. Rijeka: Adamić.
4. Ball-Rokeach, Sandra in Melvin Lawrence DeFleu. 1989/1993. *Theories of mass communication*. 5th edition. New York: Longman.
5. Beltram, Peter. 1993. *Privatizacija na področju družbenih dejavnosti*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
6. Bennett, John., Stephen Cirell, Robert Hann. 2002. *The PFI and Major Strategic Procurement in Local Government*. London: Swett & Maxwel and contribution.
7. Berger, Artur Asa. 1995. *Essentials of mass communication theory*. London: Sage.
8. Bohinc, Rado. 2006. *Statusno javno-zasebno partnerstvo in preoblikovanje javnih podjetij in javnih zavodov– ZJZP s pojasnili*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. Borak, Neven. 2000. *Mednarodna primerjava lastništva in upravljanja podjetij. Slovensko podjetje v devetdesetih*. Ljubljana: Union of Economists of Slovenia.
10. Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
11. Carrier, James G.. 1998. *Meaning of the market: the free market in Western culture*. Oxford, New York: Berg.
12. Chapman, David. 1998. *New public sector marketing*. London: Financial Times Pitman Publishing.
13. Commission of European Eommunities. 2004. *Green paper on Public - Private partnership and Comunnity Law on Public Contrasts and Concession COM 2004*. Bruselj 2004.



14. Čepeljnik, Matej. 2006. *Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji*. Specialistično delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani Ekonomska fakulteta.
15. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia 2003.
16. *Družbena odgovornost podjetij*. 2008. Dostopno prek: <http://www.druzbeno-odgovoren.si/domov/javnozasebno-partnerstvo-za-razvoj-drube/> (25. april 2011).
17. Engel, E., R. Fischer in A. Galetovic, ur. 2009. *The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships*. New Haven: Yale University, Working Paper No. 957.
18. European Commission. 2003. *Guideliness for successful Public-Private Partnership*. Brusell: 97 str.
19. European Commission. 2004. *Resource book on PPP Case studies*. Brussles: DG Regional Policy.
20. Ferčič, Aleš. Izhodišča za definicijo. *Pravna praksa* 29: 6.
21. Ferčič, Aleš. Javno zasebno partnerstvo: delitev tveganj med partnerjema. *Pravna praksa* 32: 15.
22. Gibbs, Thoms E. in Jack R. Meredith. 1984. *The management of operations*. 2 nd edition, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
23. Gibson, James L.. 1994. *Organizations: behaviour, structure, processes*. 8th ed. Sydney: Burr Ridge (Ill.), Boston: Mass.
24. Hall, Richar H. 1991. *Organizations: structures, processes and outcomes*. Prentice – Hall International, Inc..
25. Hart, O., A. Shleifer, R.W. Vishny. 1997. *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. *The Quaterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-1161.
26. Hatch, Mary Jo.. 2006. *Organization theory: modern, symbolic and postmodern perspective*. 2nd ed. London, New York : Oxford University Press.
27. Hood, Christopher. 1995. *The new public management in the 1980s: Variations on a Theme, Accounting, Organizations & Society*. Oxford: Oxford University Press.

28. Hood, Christopher. 2000. *The art of the state: culture, rhetoric and public management*. Oxford: Oxford University Press.
29. Hrovatin, Nevenka. Prestrukturiranje infrastrukturnih dejavnosti. *Slovenska ekonomska revija* 48(1/2): 93–114.
30. Iossa, E. in D. Martimort. 2008. *The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships*. Bristol: University of Bristol.
31. *Javno-zasebno partnerstvo za razvoj družbe*. 2008. Dostopno prek: [www.druzbeno-odgovoren.si/domov/javnozasebno-partnerstvo-za-razvoj-drizbe/](http://www.druzbeno-odgovoren.si/domov/javnozasebno-partnerstvo-za-razvoj-drizbe/) (25. april 2011).
32. Jus, Miran. 2005. Javno in zasebno partnerstvo ter EU. *Mednarodno poslovno pravo* 191 (17): 17–20.
33. Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
34. Kettl, Donald F.. 1993. *Sharing power: public governance and private markets*. Washington (D.C.): The Brookings Institution.
35. Kjell A., Eliassen in Jan Kooiman. 1999. *Managing public organization: lessons from contemporary European Experience*. London, Beverly Hills, Newbury Park, New Delhi: SAGE Publications.
36. Kovač, Jure in Antun Vila. 1997. *Osnove organizacije in management*. Kranj: Založba Moderna organizacija.
37. Kovač, Bogomir. 2006. Partnerski kapitalizem - Levičarska razvojna platforma za izvedbo desnih strukturnih reform. *Mladina*, 25. avgust. Dostopno prek: [http://www.mladina.si/tednik/200634/clanek/slo--ekonomija-bogomir\\_kovac/](http://www.mladina.si/tednik/200634/clanek/slo--ekonomija-bogomir_kovac/) (28. april 2011).
38. Kranjc, Vesna. 2003. Koncesionarji kot zavezanci po pravilih o javnem naročanju. *Gospodarski vestnik* (6/7): 1598–1606.
39. Lawton, Alan in David Mc Kevitt. 1994. *Public Sector management: Theory, Critique and Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

40. *Lokalno.si*. 2008. Dostopno prek: [http://www.lokalno.si/2008/12/04/49006/aktualno/sevnica\\_o\\_hostlu\\_in\\_lisci\\_kstm\\_na\\_razpisu\\_z\\_zasebno\\_lastnino/?utm\\_source=ref&utm\\_medium=web&utm\\_campaign=oldLink](http://www.lokalno.si/2008/12/04/49006/aktualno/sevnica_o_hostlu_in_lisci_kstm_na_razpisu_z_zasebno_lastnino/?utm_source=ref&utm_medium=web&utm_campaign=oldLink) (25. april 2011).
41. Loxley, John, with Salim Loxley. 2010. *Public service private profits*. Canada: Frenwood Publishing.
42. Macur, Mirna. 2000. *Vpliv privatizacije na kvaliteto zdravstvenih storitev – evalvacija z vidika uporabnika*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Mc Calam, James, Paton in A. Robert, ur. 2004. *Change Management*. 2 nd edition, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE publications.
44. Mihalič, Renata. 2006. *Management človeškega kapitala: priročnik za celostno upravljanje človeških virov v praksi sodobnih organizacij znanja*. Škofja Loka: Mihalič in Partner.
45. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mddsz.gov.si> (28. april 2011).
46. *Ministrstvo za finance Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.mf.gov.si> (28. april 2011).
47. Mrak, Mojmir. 1997. BOT oblika projektnega financiranja: riziki in zavarovanja pred njimi. *Slovenska ekonomska revija* 48 (1–2): 139–150.
48. Mrak, Mojmir. 1999. *Vključevanje zasebnega kapitala v financiranje gospodarske infrastrukture: primer BOT oblike projektnega financiranja. Slovenska korporacija v evropskih razmerah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Mrak, Mojmir. 2006. *Instucionalizacija javno-zasebnega partnerstva: izkušnje v svetu ter osnove konture predloga za Slovenijo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
50. Mužina, Aleksij. 2004. *Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij*. Ljubljana: Primath.
51. Mužina, Aleksij. 2005. *Sodobna javna uprava: zbornik povzetkov. Konferenca Ministrstva za javno upravo*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

52. Mužina, Aleksij. 2007. *Preoblikovanje pravnih oseb javnega prava v osebe zasebnega prava kot izhodišče za javno-zasebno partnerstvo*. XIII. dnevi javnega prava in javnega menedžmenta.
53. Nagel, Stuart S.. 2002. *Public Policy evaluation*. London, New Delhi: Sage Publications, Thousand Oaks.
54. Osborne, Stephen P.. 2010. *The new public governance?*. London, New York: Routledge.
55. Parker, Martin. 2000. *Organizational Culture and Identity*. 1th edition, London, Thousand, Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
56. Parker, Martin. 2002. *Against management – organization in the age of managerialism*. Cambridge (UK): Polity, Malden (MA)Blackwell.
57. Pervaiz K., Ahmed. 2002. *Internal marketing: Tools and concepts for customer – focused*. Oxford [etc.]: Butterworth-Heinemann.
58. *Portal Evropske komisije*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/index_sl.htm) (25. april 2011).
59. Potočnik, Karin. 2009. Javno zasebno partnerstvo pri gradnji mladinskega hotela, 3. julij. Dostopno prek: <http://web.vecer.com/portali/vecer/v1/default.asp?id=2009070305448034&kaj=3> (28. april 2011).
60. Potočnik, Karin. 2010. Javno zasebno partnerstvo pospešek termam v Slovenj Gradcu. *Večer*, 28. junij. Dostopno prek: <http://web.vecer.com/portali/vecer/v1/default.asp?kaj=3&id=2010062805553849> (28. april 2011).
61. *Primorski val*. 2007. Žaršče in javno zasebno partnerstvo – pravno mnenje, 20. (Marec). Dostopno preko: <http://www.primorskival.si/novica.php?aid=129> (25. april 2011).
62. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2011. Intervju s predstavnikom. Ljubljana, 29. maj 2011.

63. Radbourne, Jennifer. 1996. *Arts: a practical guide*. Crows Nest: Allen & Unwin.
64. *Radio Capris*. 2010. Dostopno prek: <http://www.radiocapris.si/index.php?Article=13762&S=1> (28. april 2011).
65. Roderick, Martin. 1999. *Transforming management in central and Eastern Europe*. London, New York, Tokyo, Melbourne, Madras: Chapman and Hall, Oxford University press.
66. Rosenbloom, David H. 2005. *Public administration – Understanding management, politics, and law in the public sector*. 5th edition, Boston: McGraw-Hill, cop.
67. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
68. Simeoneti, Maja. 2003. *Javno zasebno partnerstvo za kvaliteto javnega prostora*. Ljubljana, 15. marec. Dostopno prek: <http://trajekt.org/arhiv/?id=74&tid=3> (25. april 2011).
69. Stickland, Francis. 1998. *The dynamics of change: insights into organisational transition*. London, New York: Routledge.
70. *Strategija razvoja Slovenije*. 2005. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/projekti/02\\_StrategijarazvojaSlovenije.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf) (28. april 2011).
71. Šubic, Miran. 2009. Žabnica do telovadnice z javno-zasebnim partnerstvom. *Dnevnik*, 23. september. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042301367](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042301367) (25. april 2011).
72. Thomson, John L.. 1990. *Strategic management: awareness and change*. London, Tokyo, Melbourne, Madrias: Chapman and Hall, University and Professional Division.
73. *Trajekt, Zavod za prostorsko kulturo*. 2010. Dostopno prek: <http://trajekt.org/2010/11/25/kako-lahko-mesta-iz-javno-zasebnih-partnerstev-naredijo-kar-najvec/>. (25. april 2011).
74. *Zakon o javnih financah – ZJF* (Uradni list RS, št. 79/99 z dne 30. 9. 1999). Dostopno prek:

<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+javnih+financah&mandate=-1&unid=UPB|1F9B8A7E4569CA49C1257811002E476F&showdoc=1> (6. junij 2011).

75. *Zakon o javno zasebnem partnerstvu (ZJZP- 1025-IV)*. Ur. l. RS 127/06 str. 13901. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=6&cl=J&mandate=-1&o=10&unid=SZ|C12563A400338836C1257230002CD533&showdoc=1> (6. junij 2009).

76. Zaplotnik, Cveto. 2010. Javno zasebno partnerstvo. *Gorenjski glas*. Dostopno prek: [http://www.gorenjskiglas.si/novice/priloga\\_dezelne\\_novice/index.php?action=clanek&id=18086](http://www.gorenjskiglas.si/novice/priloga_dezelne_novice/index.php?action=clanek&id=18086) (28. april 2011).

77. Wainman, David. 1999. *Company structures*. 2nd edition; London: Sweet & Maxwell.

78. Willcocks, Leslie. 1999. *Rediscovering public services management*. London [etc.]: McGraw-Hill.

## **PRILOGA A – Odgovori na vprašanja občin in mestnih občin v Sloveniji glede povezovanja javnega in zasebnega sektorja**

### **Odgovori 1: Mestna občina Velenje**

1. Ali ste se v vaši občini že odložili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?  
*Da, če mednje štejemo tudi koncesije. Tu smo bili ena izmed prvih občin v Sloveniji. Gre za urejanje javnih površin, čiščenje cest in javno snago. Zakaj? Po zakonu. Odločili smo se tudi za povezovanje pri upravljanju z nepremičninami, pri stanovanjih, vendar je akter HSE ustavil nadaljnji postopek. Pobuda je pa takrat prišla s strani zasebnega sektorja in sicer PV Invest, ki je hčerinsko podjetje Premogovnika Velenje. Je pa sodelovanje in povezovanje še v postopku.*
2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?  
*Povezovanje, nekaj po zakonu, tudi zaradi nadstandarda, odvisno od projekta.*
3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?  
*Ponavadi zasebni sektor – imamo primer urejanja semaforizacije, kjer bi zasebni sektor montiral naprave in bi zasebni sektor pobiral kazni, občina pa bi pridobila vso dokumentacijo in pripravila elaborat. Predlog ni šel skozi.*
4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?  
*Pri povezovanju smo zasledili že na začetku velik problem, in sicer zagonski stroški priprave celotne dokumentacije so že osnovni problem. Časovna izvedba od prvega koraka, do začetnega koraka izvedbe je preveč utrujajoča in partnerje izčrpava. Poleg tega je problem tudi v pomanjkanju kadrov in zunanjih sodelavcih, ki za svoje storitve zaračunajo visoke vsote. Priprava investicijskega elaborata je precej zahtevna in tu se postavi vprašanje rezultata. Sama vidim problem tudi v nadzoru oziroma kontroli. Vprašanje je tudi vprašanje stroškov in koristi ter celotna ekipa. Najprej bi bilo potrebno poenostaviti postopke in morebiti bi se občine bolj odločale za tovrstne investicije in povezovanja.*
5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?  
*Za enkrat ne, pri stanovanjskem upravljanju pa bi odprli nova delovna mesta, vendar je zasebni partner odstopil.*
6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?  
*Pri tveganju je zelo različno, povsem odvisno od projekta. Npr. pri koncesiji za urejanje cest zasebni partner nosi tveganje, kar je odvisno od vremenskih razmer, npr. hude ali milejše zime. Tveganje je pri zasebnemu partnerju tudi večje, ker lahko gre za podražitve nafte na svetovnem trgu, saj JZP gre za razmerje na dolgi rok. Javni partner –občina pri tem ne nosi nobenega tveganja, saj ima podpisano pogodbeno razmerje.*
7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?  
*Ni odziva, ker ni negativnih sprememb.*
8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?  
*Na začetku, v letu 2008.*
9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?  
*Mogoče bo v prihodnje, če bo zasebni partner za. Gre za stanovanjsko upravljanje.*

10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva?  
*Ne, ker ni kadrov.*
11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?  
*Ne.*
12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?  
*Galerija Velenje, povezovanje z Gorenjem, kjer gre za mehkejšo obliko, kjer zasebni partner sofinancira nadstandardne umetniške projekte.*
13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?  
*Ni potrebe.*
14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?  
*Najprej poenostaviti postopke. JZP ni prinesel nič novega, saj so bila povezovanja mogoča že prej. Nov zakon je samo otežil sodelovanja, v skladu z zakoni in različnimi pravili.*
15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?  
*Da, upravljanje stanovanj in pri tem tudi parkirne hiše oziroma parkirnih mest. Slovenija ima za JZP premajhen prostor, zato se tega ne poslužujejo in tudi ni interesa s strani zasebnega sektorja, razen pri koncesijah, pa še tu se ustvarja dumping, kar pa na dolgi rok ne prinese prednosti za določeno branžo. Poleg tega je pri investicijah, na dolgi rok za občino velik strošek, saj po 30 letih, ko ni več partnerstva, mora občina stavbo obnovit. Kje je potem tu smisel?*

## **Odgovori 2: Občina Radeče**

1. Ali ste se v vaši občini že odložili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?  
*Ne.*
2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?
3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?
4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?
5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?
6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?
7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?
8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?
9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?
10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva?
11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?
12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?
13. Kako ste si razdelili marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?



14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?
15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*Morda.*

### **Odgovori 3: Občina Ravne na Koroškem**

1. Ali ste se v vaši občini že odločili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?

*Da. Gospodarske javne službe in osnovno šolstvo.*

2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?

*Priložnost. Projekt oskrbe s plinom in daljinskim toplovodom, projekt obnove in vzdrževanja osnovne šole.*

3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?

*Javna stran.*

4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju? Prednost: učinkovitost, stroškovna racionalnost. Dileme zaradi donosa na kapital/dobiček, ki ga mora dosegati zasebna stran.

5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?

*Ne.*

6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?

*Da. Nadzor se vrši preko posebnih obojestranskih komisij.*

7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?

*Zadovoljni so.*

8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?

*2007–2009.*

9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?

*Nimamo.*

10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva?

*Da.*

11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?

*Ne.*

12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?

*Po zakonodaji.*

13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?

*Nihče.*

14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?

*Nimamo predlogov.*

15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*Da. Dom za starejše občane in morda Čistilna naprava.*

#### **Odgovori 4: Mestna občina Ptuj:**

1. Ali ste se v vaši občini že odložili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?

*V Mestni občini Ptuj smo se že odločili za povezovanje J. in Z. sektorja, in sicer na področju telekomunikacij (upravljanje s kabelskim omrežjem) in posodobitvi javne razsvetljave. Želeli smo povezati ta sektorja tudi pri izgradnji poslovno-stanovanjskih objektov, vendar zaradi krize ni bilo izkazanega interesa s strani zasebnih subjektov. Prav tako smo ta sektorja povezali na nek način pri izgradnji vrtcev in športnih objektov, ki služijo osnovno šolski dejavnosti.*

2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?

*Za povezovanje smo se predvsem odločali zaradi pomanjkanja lastnih proračunskih sredstev, in sicer pri izgradnji objektov za potrebe javnih zavodov (vrtec, osnovna šola) ter posodobitvi javne razsvetljave. Pri prvih je šlo za neke vrste koncesijsko javno-zasebno partnerstvo (s podelitvijo stavbne pravice), pri slednji pa za koncesijo.*

3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?

*V vseh primerih je pobudo dala Mestna občina Ptuj.*

4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?

*Pri povezovanju smo zlasti zaznali težave pri nedorečeni in zakomplicirani področni zakonodaji (ZJZP). Največje dileme pa so se pojavljale pri razmejitvi tveganja med javnim in zasebnim partnerjem.*

5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?

*Povezovanje posebnih sprememb ni prineslo, delovna mesta pa so se odprla zgolj v takšni meri, kot je bilo predvideno s samo širitvijo dejavnosti (npr. vrtec – nove skupine ipd.).*

6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?

*Javno-zasebnega partnerstva v takšni obliki, kjer bi lahko ocenjevali sorazmerno razporeditev tveganj in kjer bi bil potreben poseben nadzor, MOP še ni sklenila. Pri izgradnji objektov za potrebe javnih zavodov pa se je nadzor vršil preko nadzora, predvidenega z Zakonom o graditvi objektov (nadzornik na gradnjo).*

7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?

*Posebnega odziva ni bilo zaznati.*

8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?

*V letih pred globalno krizo, v letu 2007.*

9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?

*Obdobje recesije je dejansko vplivalo na povezovanje, ne pa tudi na odločitve MOP o povezovanju. Dejansko je stanje na trgu kapitala onemogočalo zasebnim partnerjem za povezovanje v predvidena javno-zasebna partnerstva. Takšno stanje se nekako še vedno občuti.*

10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva? Posebnega menedžerja za JZP na občini ni, je pa področje javnih razpisov (javna naročila, JZP, koncesije) dodeljeno v pristojnost enemu izmed pravnikov, ki je svoje znanje specializiral v to področje.

11. Ali ste se pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?

*Pri povezovanju ni bilo ubrane posebne strategije.*

12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?

*Glede na to, da pogodbe o JZP Mestna občina Ptuj še ni sklenila (vsaj ne po postopkih iz Zakona o javno-zasebnem partnerstvu), nimamo posebnega inovativnega pristopa. Poskusi oblikovanja JZP po navedenem zakonu so bili iz različnih razlogov neuspešni. Kar se tiče paralelnih oblik (podelitev stavbne pravice ipd.), posebnega pristopa MOP ni ubrala, na takšen način se izvaja gradnja tudi v preostalih občinah v Sloveniji.*

13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?

*Ni podatka, saj ni bilo sklenjenega tovrstnega javno-zasebnega partnerstva. V razpisih, ki so bili predvideni, vendar neuspešno dokončani, pa je trženjski del pripadel zasebnemu partnerju, ki je s tem v zvezi tudi nosil vsa tveganja.*

14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?

*Manjše administrativne ovire pri sklepanju JZP in novelacija ZJZP, ki je preveč splošen in se na preveč mestih navezuje na druge zakone.*

15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*V prihodnje se predvidevajo projekti JZP, in sicer na segmentu rekonstrukcije oziroma posodobitve gospodarskih javnih infrastruktur (cest, javne razsvetljave ipd.), gradnji poslovno-stanovanjskih objektov in gradnji športnih objektov (športna dvorana, telovadnica ipd.).*

## **Odgovori 5: Mestna občina Novo mesto**

1. Ali ste se v vaši občini že odločili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?

*V mestni občini Novo mesto smo se že odločili za povezovanje javno-zasebnega sektorja, in sicer na področju športa, za velodrom in izgradnjo večnamenske športne dvorane. Javno-zasebno partnerstvo smo skušali izpeljati tudi za parkirno hišo, vendar je bil postopek ustavljen, saj ni prišlo do soglasja med partnerjema. Velikokrat pride do problemov pri prostorskih aktih, ki morajo biti usklajeni.*

*Pri izgradnji velodroma smo izpeljali prvo fazo, kjer sta se vključila dva ponudnika. Sedaj se pripravljamo na drugo fazo, in sicer fazo iskanja in potrjevanja usposobljenosti partnerjev, nato pa pride tretja faza, in sicer konkurenčni dialog.*

2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?

*V nekaterih primerih smo se odločili za povezovanje, zaradi iskanja novih priložnosti in potreb okolja ter gospodarstva. Pri obeh projektih gre za širši družbeni pomen in za družbeno korist, kjer so kazalci težje merljivi, saj gre za kvaliteto življenja občank, občanov in vključenih vseh akterjev, npr. gospodarstva in turizma. V vseh primerih gre za nadstandardne projekte.*

3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?

*Pri velodromu, kjer gre za edinstven projekt v slovenskem prostoru, je pobudo dal zaseben partner, saj je pri tem zaznal priložnost, ravna podlagi edinstvenega projekta v slovenskem prostoru in tudi širše.*

4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?

*Ena izmed dilem pri povezovanju je tudi trženje dejavnosti, ki se bodo odvijale v športnih objektih. Kako klubom, društvom in ostalim akterjem zaračunavati uporabo dvorane, ki je namenjena javnemu dobremu. Temeljno vprašanje je kako živeti od najemnin in hkrati pokriti vse stroške vzdrževanja, saj je vzdrževanje precej drago. Nerealno je pričakovati, da bi kateri od sektorjev imel kakšno korist. Prednosti so v tej meri na strani občanov, ki imajo v lokalni skupnosti več prireditev, se družijo, zabavajo na prireditvah in se s tem dviguje kvaliteta njihovega življenja. Po drugi strani, pa dolgoročno to pomeni za občino izgubo. Za občino nastane problem na točki, če gre podjetje v stečaj med samo izvedbo partnerstva. Pojavi se tudi problem stavbne pravice, zastave nepremičnine s strani zasebnega partnerja s hipoteko.*

5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?

*Spremembe bodo nastale in če bo prišlo do izvedbe športne dvorane, bodo tu tudi nova delovna mesta, okoli 10–11 delovnih mest.*

6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?

*Zasebni partner je do sedaj uresničil pogodbene obveznosti. Tveganja so vedno prisotna, na obeh straneh.*

7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?

*Posebni meritev pri odzivu javnosti nismo izvrševali. Več razburjenja je bilo edino na strani politike v mestnem svetu. Posebnega odziva javnosti ni bilo.*

8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?

*Največ dogajanj s področja povezovanja Javnega in zasebnega smo bili deležni v letih 2010, kar zadeva pa koncesij, pa tudi prej.*

9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?

*V osnovi se iščejo vedno nove možnosti in rešitve tudi v času krize in recesije, vendar na potek dogajanja ni kriza preveč vplivala.*

10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva?

*Ne.*

11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?

*Ne.*

12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?

*Pri tem bi lahko izpostavili velodrom, saj gre za edinstven projekt v Sloveniji in konec maja, se bodo pokazali rezultati.*

13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?

*Na tem področju ni šlo za posebno delitev. Stran, ki bo upravitelj objekta bo tudi prevzela trženjski oziroma marketinški del.*

14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost? /

15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*V prihodnosti bomo na tem področju še načrtovali povezovanja, če bodo na strani zasebnega sektorja interesi.*

#### **Odgovori 6: Občina Rečica ob Savinji**

1. Ali ste se v vaši občini že odločili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?

*Ne.*

2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?

3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?

4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?

5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?

6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?

7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?

8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?

9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?

10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva? *Ne.*

11. Ali ste se pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?

12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?

13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?

14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?

15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*Ne, razmišljamo pa o projektu ogravanja na lesno biomaso. zakaj? ker imamo zglede dobre prakse, nimamo lasnih sredstev in resursov, naš izvajalec GJS ni usposobljen za to področje ...*

## **Odgovori 7: Občina Benedikt**

1. Ali ste se v vaši občini že odložili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?

*Da, za področje ravnanja s komunalnimi odpadki in pogrebne ter pokopališke delavnosti.*

2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?

*V obeh primerih za koncesijsko pogodbo.*

3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?

*Izvajalec.*

4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?

*Prednost je v tem, da se odda koncesija za daljše obdobje, slabost je v spreminjanju zakonodaje in nenehnem prilegajanju predpisom. dileme: cena.*

5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?

*Ni bilo sprememb.*

6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?

*Partner je uresničil pričakovanja, nadzor se je vršil sproti, problemi so se reševali sprotno, ob začetku leta se vrši poročanje za preteklo leto.*

7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?

*Ni bilo pripomb.*

8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?

*2006.*

9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?

*V obdobju recesije nismo sklenili jzp.*

10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva?

*Ne.*

11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?

*Ne.*

12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?

*V skladu z zakonom.*

13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?

14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?

15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*Da, na področju odvajanja in čiščenja ter vzdrževanja občinskih cest.*

## Odgovori 8: Občina Vojnik

1. Ali ste se v vaši občini že odložili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?  
*Izgradnja plinovoda in dobava plina – BOT, opravljanje storitev pokopališke dejavnosti ter paralelni obliki Dom starejših občanov in Obrtno – poslovna cona.*
2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?  
*Ker nismo imeli (dovolj) lastnih sredstev za te namene ...*
3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?  
*Občina.*
4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?  
*Ali bo koncesionar izpolnil obveznosti iz pogodbe, ali bo plačal koncesijsko dajatev brez dodatnih stroškov na sodiščih (dolgi in dragi postopki)? Pomembne bančne garancije ... Še vedno, kako bo pri BOT-u po 30 letih?*
5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?  
*Ja – v OPC Arclin.*
6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?  
*Do zdaj je zasebni partner večinoma uresničil naša pričakovanja, razen pri plačilu koncesijske dajatve pri opravljanju pokopališke dejavnosti.*
7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?  
*Večinoma dobro, razen menjave izvajalca – koncesionarja pokopališke dejavnosti.*
8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?  
*1997 (pokopališka dejavnost), 2001 (plinovod), 2003 (Dom starejših), 2005 (OPC Arclin), 2008 (pokopališka dejavnost).*
9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?  
*Proračunska omejenost zahteva poglobljeno iskanje dodatnih možnosti financiranja.*
10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva? *Ne.*
11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?  
*Ne. Večino povezovanj smo opravili še pred posebnim Zakonom o JZP tako, da smo informacije iskali na različnih dobrih praksah, pri odvetnikih ...)*
12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?  
*Inovativni pristopi izven smeri določene zakonodaje (Zakon o JZP) niso smiselni, zakoniti, želeni ....*
13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?  
*Trženjski del večinoma zasebni partner, delno občina. Sicer pa trženjski del ni takšen kot v klasični trženjski ponudbi, saj občine opravljamo dejavnosti, ki so večinoma obvezne v skladu s pristojnostmi po zagotovitvi javnih dobrin.*
14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?  
*Zadeva je problematična zaradi vidika sodobnega podjetnika: maksimirati dobiček na kratek rok. Ko bodo podjetniki zainteresirani po dolgoročnih manjših dobičkih, bo verjetno JZP tudi bolj uspešno.*
15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?

*Načrtovali smo gradnjo telovadnice in vrtca, vendar ni bilo zasebnega interesa.*

### **Odgovori 9: Občina Log Dragomlje**

1. Ali ste se v vaši občini že odločili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?  
*Za javno-zasebno partnerstvo smo se odločili pri izgradnji večnamenskega športnega objekta v športnem parku. Izgradnja je še v teku.*
2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?  
*Za javno-zasebno partnerstvo smo se odločili zaradi pomanjkanja finančnih sredstev, da bi sami zgradili športni objekt, s tem smo pridobili solastnino na garderobah, tuših, WC-jih, ki jih športni park rabi za svoje športne aktivnosti in prostor za društva. Športni park bo pridobil tudi manjšo večnamensko športno dvorano.*
3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?  
*Če se prav spomnim, sta dala pobudo športno društvo in zasebni partner – promotor. To je potekalo preko javnega razpisa.*
4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?  
*Dileme so bile predvsem v tem smislu, kako zavarovati javni interes.*
5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?  
*Gre za gostinsko-športni objekt, verjetno bo tudi kakšno novo DM.*
6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?  
*Tveganje v večjem delu prevzema zasebni partner.*
7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?  
*Izraženih je bilo nekaj pomislekov glede velikosti objekta, kakšen bo pa odziv, ko bo objekt v funkciji, pa še ne vemo.*
8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj?  
*Sklenili smo samo en JZP.*
9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?  
*Ni vplivalo, lahko pa da bo v bodoče.*
10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva? *NE.*
11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?  
*NE. Za pomoč pri vodenju postopkov smo najeli zunanjega izvajalca.*
12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji? *NE.*
13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?
14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost?
15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?  
*DA, za enkrat na področju izgradnje zdravstvenega centra.*



## Odgovori 10: Mestna občina Ljubljana

1. Ali ste se v vaši občini že odložili za povezovanje javnega in zasebnega sektorja in na katerih področjih?

*V naši občini imamo odprtih 16 projektov na področju JZP. Projekt Stožice je bil naš prvi projekt. Drugače pa smo pri nekaterih že izbrali promotorje-partnerje, pri drugih smo v postopku predhodnega dialoga.*

2. Zakaj ste se odločili za povezovanje (je šlo za priložnost ali izziv), pri katerih projektih in za kakšno razmerje med obema sektorjema ste se odločili?

*Vedno morajo biti prisotne sinergije, da so se začeli interesi sploh prepletati in da smo stopili v kontakt. Lažje se ponudijo novi programi, če drug drugemu pomagamo. Za sodelovanje izberemo različne modele. Tam kjer veliko tveganje izberemo javno-naročniški model. Takšen primer je bil v Stožicah in pri parkirni hiši Kozolec, ker je visoka stopnja dvoma. Pri Plečnikovem stadionu, Savskem naselju, Črnučah in pri športnem parku Ilirija gre bodisi za naročniški del ali za koncesijo gradenj. V kolikor se ugotovi močno tveganje, lahko gre tudi naprej v upravljanje, sicer se gre v javno naročilo. Javno podjetje upravlja z javnimi parkirišči, da bi upravljal razmerje, želja župana, da so javna parkirišča, cenejša, ker se cena na trgu lažje regulira – niža.*

3. Katera stran je podala pobudo za povezovanje?

*Povsem različno – Stožice so bile v osnovi želja župana, parkirna hiša Kozolec – je prišla pobuda s strani zasebnika, zasebnik je dal pobudo tudi za športni park Pegan Petkovešek. Najprej obravnavamo promotorske vloge, metodologija, oceno upravičenosti – revizijo, diip, realnost projekta, dostopnost in koristi za občane, vse predloge pobude pa prej potrdimo, preden gre v izvedbo.*

4. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v povezovanju? Katere so bile vaše največje dileme pri povezovanju?

*Jzp je mlada veja poslovanja med JZP, ravno tako kot zasebni, se morajo tudi javni partnerji marsikaj naučiti. Npr. Stožice, bolj malo izkušenj smo imeli na tem področju in kot partnerji želimo sodelovati z vsakim projektom.*

*Dileme – na začetku je bilo težko, ko smo dobili promotorske vloge, težko je izluščiti, da je zadeva bolj jasna, pomembno je kaj dobimo mi, kakšen je vložek zasebnega partnerja. Tudi ocena tveganja se naredi, se vpraša ali gre za javni interes in najprej ali je javni interes zasledovan, promotorji so agresivni, ustvarja se horizont, da pove jasno stališče.*

5. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje? So se morebiti odprla nova delovna mesta?

*Na občini se niso odprla nova delovna mesta. V okviru službe JN Šmartenka, kjer bo šlo prvič za statusna partnerstvo – v ustanovitev podjetja, se bodo odprla nova delovna mesta. Da si pri tem zaščitimo svoje interese in interes prebivalcev, si pomagamo z zunanjimi strokovnjaki, eni in drugi se učimo. Stožice – dodana nova delovna mesta se bodo odprla za storitve, zunanji izvajalci bodo dobili več poslovnih priložnosti, glede ena to, da se je Športni zavod Tivoli reorganiziral, gre za povečanje sistematizacije.*

6. Je zasebni partner uresničil vaša pričakovanja in ali so bila partnerstva in tveganja enakopravno porazdeljena ter kako se je vršil nadzor?

*Stožice – še partnerstvo ni zaključeno, za enkrat so pričakovanja izpolnjena, tveganje je bilo večje na strani zasebnika, Stožice so projekt, kjer v začetku ni bila dodelana projektna dokumentacija, ampak je šlo zgolj za idejni projekt, za idejno zasnovo in se ni vedelo kako bo zadeva zastavljena. Naknadno smo po Evropi pregledali primere*

*dobre prakse. V takšnih situacijah je težko, ker javna uprava ni dovolj fleksibilna, zasebniki so vedno en korak naprej. Na podlagi tega smo ustanovili projektni svet, zasebni partner novo podjetje GREP, razlog je čisto poslovanje. Drugi razlog je bil projektni svet, kjer so trije predstavniki javnega partnerja in dva zasebnega partnerja, saj je pomembno, da vedno prevlada javni interes in se tveganje javnega zmanjša ter obvelja volja javnega interesa.*

7. Kako so se na to odzvali državljani, uporabniki oziroma javnost?  
*V začetku so ljudje bili skeptični, čemur so pripomogli mediji in tako so se tudi ljudje obnašali. Ko so bili vidni rezultati, je tudi javnost pozdravila in podprla projekt.*
8. V katerih letih ste sklenili največ povezovanj z zasebnim sektorjem in zakaj? 2007
9. Ali je krčenje proračuna oziroma obdobje recesije vplivalo na vaše odločitve pri povezovanju z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?  
*V občini Ljubljana imamo srečo, da je bil župan prej menedžer, da je prišel iz gospodarstva, saj prejšnji župani niso bili tako podjetni. Trenutno župan išče tudi vire v gospodarstvu. Na začetku je bilo težko, saj se je potrebno navaditi fleksibilnosti. Recesija je pripomogla k temu, da JZP na evropski ravni stagnira, saj javna uprava prihaja s stvarnimi vložki, npr. zemljišča, zasebni sektor mora biti dovolj močan in finančno podkrepjen, da zdrži tovrstne projekte, da projekt ne zastoji.*
10. Ali imate v vaši občini posebej specializiranega menedžerja za javno zasebna partnerstva?  
*NE, sodelujemo z zunanjimi pravnimi strokovnjaki.*
11. Ali ste pri povezovanju obrali kakšno posebno strategijo?  
*Stožice so pričele povsem na novo, taktika je bila zmanjšati javni vložek in pridobiti različna pravna mnenja (Prirnat, Mužina), se pozanimati, če pravilno zasledujemo in interpretiramo zakon. Dodatno smo pridobili dve pravni mnenji, da smo se dodatno zaščitili, tudi Računsko sodišče ni imelo nobenih pripomb.*
12. Na kakšen način ste se lotili javno-zasebnega partnerstva – imate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?  
*Dvakrat predstavila na GZS, Portorož. Največ težav imajo majhne občine, saj si težko privoščijo zunanje strokovnjake. S Stožicami pa so tudi ostali župani dobili korajžo za JZP.*
13. Kako ste si razdeli marketinški oziroma trženjski del? Kdo od partnerjev je prevzel ta del in zakaj?  
*Težko odgovorimo, ker ni takšnega projekta. V času trajanja je dogovorjeno, kdo je glavni komunikator in se predhodno dogovorimo kam bodo šle informacije. Predvsem pa o tem odgovarja javni partner.*
14. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju, če bi imeli možnost? Zapletena in toga zakonodaja. Izboljšava: največ pri ekonomskih študijah, bolj bi morali zasledovati jasno opredeljene kazalce in kateri so glavni kazalci. Javnemu sektorju se je pokazalo ali je zadeva upravičena ali ne. Večinoma se dajo zadeve izdelat v tujino, saj je kadrovska manjka na področju projektnega vodenja v javni upravi precejšnji. Država bi morala bolj proučiti, kateri projekti so bolj zdravi in jih je potrebno prioritarno obravnavati in podpreti.
15. Ali v prihodnosti še načrtujete projekte v smeri javno-zasebnega partnerstva in na katerih področjih ter zakaj?  
*Vseskozi načrtujemo in imamo vloženi kar nekaj promotorskih vlog.*

## **PRILOGA B – odgovor na vprašanja glede povezovanja javnega in zasebnega sektorja – Računsko sodišče RS**

1. Katere prednosti in slabosti ste spoznali v času od sprejetja zakona v povezovanju javnega in zasebnega sektorja oziroma na katerem področju ste naleteli na največ težav?

*Slabosti: nedorečenost/nejasnost določenih določb Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Interes javnega partnerja (stabilnost, kontinuiranost zagotavljanja določenih javnih storitev oziroma gradenj, ki so v javnem interesu) in interes zasebnega partnerja (praviloma maksimiranje dobička) sta si načeloma v popolnem nasprotju, kar lahko generira določene težave tekom izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva (JZP) v celotni življenjski dobi (ta doba je lahko npr. tudi 50 let).*

*Prednosti: teoretične sicer obstajajo, v praksi pa jih še nisem uspel zaznati – je pa res, da noben projekt JZP še ni zaključen v pravem pomenu besede (v smislu izteka življenjske dobe projekta JZP).*

2. Katere so največje dileme pri povezovanju?

*Obvladovanje tveganj – če npr. zasebni partner tveganj ne obvladuje oziroma jih obvladuje tako slabo, da začne ogrožati celoten projekt, bo javni partner moral prevzeti izvajanje določenih javnih storitev oziroma gradenj, ki so v javnem interesu, na svoje stroške, saj si verjetno ne more privoščiti neizvajanja le-teh (javni interes). S tem se bo verjetno izgubil ves pričakovani/načrtovani pozitiven učinek na stanje javnih financ (cilj naj bi bil zniževanje javno-finančnih izdatkov oziroma za iste izdatke dobiti največ, kar se da – »value for money«).*

3. Kakšne spremembe je prineslo povezovanje oziroma sodelovanje?

*Težko sodim o tem.*

4. Ali je obdobje recesije vplivalo na povezovanje z zasebnim sektorjem? Kakšne izkušnje imate na tem področju?

*Težko sodim o tem.*

5. Ali v Slovenskem prostoru poznate kakšen inovativen pristop, ki se razlikuje od drugih v Sloveniji?

*Osebnostno mi ni znan noben tak pristop.*

6. Kakšne rešitve in izboljšave bi predlagali na tem področju?

*Sprejeti spremembe ZJZP ali pa celo nov zakon, ki bodo (bo) vnesle (vnesel) več jasnosti na to področje. Nujnost kontinuiranega občasnega kvalitetnega izobraževanja vseh, ki se ukvarjajo s področjem JZP.*